

Observaciones

Sobre la planificación de la reforma educativa

Ángel Chica Blas

En junio de 1987, el MEC presentó la «Propuesta para debate» o proyecto para la reforma de la enseñanza. Simultáneamente, siguiendo la resolución aprobada en el IV Congreso de la Federación, se inició en nuestro sindicato un proceso de discusión sobre la reforma educativa, que culminó en octubre de 1988, en la Conferencia Extraordinaria que aprueba nuestra «Propuesta alternativa».

En ella se incluye una crítica a la ausencia, en el proyecto del MEC, de una memoria financiera, una planificación de actuaciones a llevar a cabo y un calendario de las mismas. El último bloque de nuestra alternativa incluía una propuesta de planificación, con estimación de coste, adecuada al modelo de reforma que presentábamos.

El Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo, que ve la luz en la primavera de este año, incluye ya una «Planificación de la reforma educativa», parte IV del libro, y una «Memoria económica», parte V. Es al apartado de planificación al que queremos, en este breve estudio, formular algunas observaciones.

Sin duda, el avance respecto al primer documento del MEC es notable. Ahora existe un material de trabajo para analizar, llegado el caso, criticar, o del que disentir.

El punto de partida para la planificación parece correcto: «conocer en detalle la situación del profesorado, el estado actual de la red de centros escolares, los cambios demográficos de los próximos años en todas las localidades y la previsible demanda educativa, para proceder a modificaciones graduales que permitan adecuar la organización de la enseñanza a la reforma planteada».

La dirección hacia la que se apunta, también: «ampliación de la oferta de puestos escolares», «requisitos para una etapa de educación secundaria de calidad: profesores, instalaciones, etcétera», «tener siempre presente el objetivo de mejorar la calidad de la enseñanza».

Siendo válidos los instrumentos de trabajo para realizar la planificación y la filosofía educativa que debe alumbrar la toma de decisiones, sin embargo, observamos algunas deficiencias. Una global que es la ausencia generalizada de los criterios que han sido utilizados en el protocolo de trabajo, dicho de otro modo, ausencia de «ficha técnica». Otras localizadas al someter a análisis las partes cuantitativas de la propuesta.

Dividiremos nuestro trabajo en cuatro apartados que reproducen las fases sucesivas recorridas en la realización de nuestro análisis.

A) El Libro Blanco parte de un análisis demográfico dinámico, a nivel provincial, que pretende establecer la demanda potencial educativa. Este análisis hace dos opciones con las que no coincidimos, y aporta unas conclusiones numéricas no justificadas.

Opta por una planificación provincial, cuando la optimización de recursos y la descentralización administrativa exigiría un marco de planificación a nivel de distritos educativos, objetivo que el propio MEC reconoce entre los más relevantes «para llevar a cabo la planificación de la nueva oferta educativa» (capítulo XX del Libro Blanco).

Opta porque los niños y niñas «nazcan», a efectos educativos, a los tres años, olvidando sus responsabilidades en la etapa educativa más temprana.

Hace unas proyecciones demográficas justificables, por objetivas, a partir de datos censales, ubicando en cada uno de los cinco años de referencia, 1987, 91, 93, 94 y 96, a los colectivos que, por su año de nacimiento, deban estar en cada una de las etapas educativas, segundo ciclo de educación infantil, primaria, secundaria obligatoria y secundaria post-obligatoria.

Lógicamente, estos datos objetivos tienen un valor relativo. Se supone cada grupo de edad, a nivel provincial, constante, cuando existirá un índice de mortalidad infantil, aunque afortunadamente bajo una variabilidad por movimientos de población interprovinciales, cambiantes en flujo e incluso de sentido y, por último, un índice de retraso de la edad escolar respecto a la edad cronológica, que aumentará correlativamente con la edad del grupo, y de difícil evaluación en una reforma del sistema que pretende reducirlo. No obstante, son datos aprovechables, con una pequeña reserva, para una prospección de la demanda.

Los que nos merecen una mayor desconfianza son los datos sobre población que todavía no ha nacido. Sin ninguna justificación metodológica, se incluyen números en las previsiones de alumnado de 3-5 años, en el 93, 94 y 96. También se estima el alumnado de 6-11 años en 1996.

En general, el modelo de evolución de población parece apostar porque en torno a 1987 se ha producido un mínimo histórico de nacimientos. A partir de ese año habría una reactivación, pero esta tendencia general no sería compartida en Baleares y en La Rioja, que prolongarían su descenso de nacimientos. De esta hipótesis respecto a esas dos comunidades no se nos ocurre explicación plausible. Por otra parte, el MEC afirma que las fuentes utilizadas son el Padrón de 1986, y allí la hipótesis de reactivación no era confirmable.

En un trabajo de J. Aguinaga, publicado en comunidad escolar en mayo de 1986, sobre educación y demografía, se pueden encontrar datos globales interesantes: disminución, en el período 77-85, del efectivo de las generaciones en un 30 por 100. Caída de la tasa de natalidad del 18 al 12 por 1.000. Disminución de la fecundidad en el período 74-84 de 2,88 hijos por mujer a 1,7, con tendencia a estabilizarse entorno a 1,5.

No parece justificable esperar a corto plazo un cambio de tendencia como afirma Díez Nicolás, «al menos de momento, no parecen percibirse signos que permitan anticipar cambios importantes en las pautas y tendencias demográficas señaladas, que probablemente se mantendrán e incluso agudizarán en los próximos años» (Anuario 1988, El País).

Lo que sí debe realizarse es un seguimiento puntual, para poder incrementar los recursos ante los aumentos de demanda, con la suficiente celeridad, lo que técnicamente supone contar con mapas escolares dinámicos de distrito, que sean instrumentos de análisis previo a las decisiones en política y gestión educativa.

Si las cifras de expansión de población tratan de crear un colchón de seguridad para la evaluación de recursos, parece correcto, pero como tal debe presentarse. Hacer una

prospección tan ajustada, sin justificar el modelo, y con conclusiones discutibles, sería una base poco científica para una planificación posterior.

B) Una vez realizado el análisis demográfico, se toman los datos suministrados para poder presentar una «foto fija», de la realidad educativa, en cada provincia, antes y después de la reforma. Supondremos que el antes de la reforma el MEC lo establece quizá en 1987, y el después, en 1996, aunque estas fechas no se especifican en el Libro Blanco.

Para cada provincia se establece el «antes» y el «después» del profesorado público, y el «antes», de centros públicos de Enseñanza Media, y el «después», de centros de secundaria.

Tratando de analizar la gestación y la validez de las cifras aportadas, se trabajó sobre una provincia, Zamora, sobre la que nuestro sindicato ya había avanzado una propuesta de red escolar.

Los datos de profesorado que exponemos en el cuadro 1 se obtuvieron de la Estadística de la Enseñanza en España, niveles no universitarios, curso 85-86, edición MEC 1988.

Los datos relativos a centros de Enseñanzas Medias son los obtenidos usando como fuente el Mapa Escolar, refiriéndose en consecuencia al curso 84-85. Los presentamos en el cuadro 2.

El Libro Blanco, en el Anexo II que describe la realidad y la prospección por provincias, atribuye a Zamora:

- Un aumento del profesorado público de 1.628 a 1.921.
- 502 unidades de secundaria, de las cuales 54 son de módulos profesionales, frente a las 288 unidades actuales de EE.MM., ambos datos referidos a la red pública.

No es fácil comprobar si el número de unidades actuales se refiere a la capacidad del centro por construcción, «IB de 24 unidades», o al número de unidades, «grupos», que realmente funcionan en el centro, incluidos los dobles turnos.

En el caso de Zamora hay 5 IB, el CEI y 5 IFP, que según el mapa escolar totalizarían 7.990 plazas escolares. Debemos añadir 240 plazas de tres secciones locales de FP. Todo ello supone, el cómputo actual, aproximadamente 210 unidades. El déficit respecto al modelo final, 502 unidades, sería mayor, con su lógica repercusión presupuestaria.

Por otro lado, la fijación de 448 unidades de secundaria y 54 de módulos, parece pensada más como consecuencia de la adaptación de la red a los tipos de centros descritos (Anexo I, Parte IV, Libro Blanco), que como resultado del análisis de la demanda, en función de las ratios esperadas.

En el 96, el MEC estima que en Zamora habrá 10.424 jóvenes, en el tramo 12-15 años, y 6.433 en el 16-18. ¿Qué se ofrece, desde la red pública proyectada, para albergar dicha población? Computando a 30 los puestos de unidad de secundaria y a 20 los de módulos, siguiendo criterios MEC, tendríamos un total de 14.520 plazas. Aun mejorando el índice de ocupación del 87,8 por 100 antes expuesto, no a costa de proliferación de dobles turnos, sino como consecuencia de una racionalización en el uso de los recursos, no se podría albergar más allá de 13.000 alumnos/as, frente a una demanda teórica de cerca de 17.000. No todo potencial alumno de Secundaria tendrá asegurada una plaza pública.

La opción de política educativa, que el MEC da por hecha, es la prolongación del régimen de conciertos a toda la secundaria obligatoria, manteniendo los actuales porcentajes pública/concertada. Teniendo en cuenta esta hipótesis del MEC y adoptando también su hipótesis de que aproximadamente un 80 por 100 del alumnado que finalice la enseñanza

obligatoria seguirá posteriormente estudios de bachillerato o módulos, vamos a estudiar la modificación de ratios alumno/profesor, antes y después de la reforma.

Para el «antes» de la reforma utilizaremos datos de la estadística de la enseñanza ya mencionada, referidos al curso 85-86; con ellos componemos el cuadro 3.

Para el «después» de la reforma utilizaremos, para el profesorado, los datos del Libro Blanco. Para el alumnado que acudirá a centros públicos, a fin de comparar magnitudes homogéneas con las del cuadro anterior:

- Consideramos los alumnos potenciales por el grupo de edad.
- Obtenemos la estimación de los que irán a la red pública, calculando el 78 por 100, que es la ratio pública/privada en Zamora.
- Para el grupo de edad 16-18 obtenemos además el 80 por 100, que según la hipótesis del MEC será el porcentaje que continúe estudios post-obligatorios.

Con estos criterios de cálculo elaboramos el cuadro 4.

La conclusión que se deriva de estos cálculos es clara. La reforma afectará sustancialmente a la ratio de 2º ciclo de infantil y primaria, pero dejará la ratio de secundaria prácticamente invariable, o, si apuramos, peor, ya que en la ratio media pondera hacia abajo la limitación a 20 del número de alumnos en los módulos. Estas ratios, creo que son consecuencia de una mala metodología de planificación. Nos atrevemos a suponer que ha sido la adaptación de la red pública de centros, la acción previa y el cálculo del profesorado público, la mera aplicación de una fórmula polinómica lineal, una vez establecidos, por el MEC, los efectivos de profesorado de cada tipo de centro. Posteriormente, no se ha realizado el cotejo de ratios, que confirmaría su adecuación a los objetivos de la reforma.

C) Al establecer los tipos de centros y las plantillas correspondientes. Anexo I, Parte IV, del Libro Blanco, tampoco se aporta ninguna justificación metodológica. Parece correcto adoptar flexibilidad en la red de centros, prescribiendo distintos tipos, adaptadas al carácter urbano o rural de la zona, a la densidad de población y a la posible conexión de centros de distintos niveles. El modelo en la enseñanza obligatoria es de estructura prismática, consecuente a una promoción continua.

Para la secundaria, en ámbito urbano, se indican tres modelos de centros que se describen en el cuadro 5. En él indicamos el número de grupos de cada nivel, el número de profesores, nuestra estimación de puestos, 20 por módulo y 30 en los demás grupos, excepto bachillerato, que lo computamos a 35 puestos, y la ratio puestos/profesor.

A la vista del cuadro conviene hacer tres reflexiones. La primera es la distinta salida que ofrece cada tipo de centro, una vez concluida la secundaria obligatoria. Los centros de tipo 1 ofrecen un 28 por 100 de sus plazas post-obligatorias para módulos (80 plazas, frente a 210 de bachillerato). Los centros de tipo 2 ofrecen sólo un 16 por 100 para módulos. Por último, los de tipo 3 reservan a módulos el 46 por 100 de plazas. Al ser tan diversa la proporción módulos/bachillerato de unos centros a otros, la ubicación geográfica de esos tipos de centros puede convertirse en un factor discriminador y reproductor de desigualdades.

Otra reflexión surge al comparar las ratios. El tipo de centro con ratio más alta coincide con el que tiene mayor proporción de módulos, lo cual no deja de ser paradójico, ya que los módulos por definición son los grupos más reducidos, 20 alumnos.

La tercera reflexión la hacemos al tratar de contrastar la plantilla de profesores para cada centro, punto de partida, al parecer, para establecer efectivos de profesorado en la reforma. No se aportan criterios de cómo se calcula la plantilla, pero al tratar de contrastar los cálculos con un centro de los señalados, por ejemplo el tipo 3, nos surgen dificultades.

En un centro de este tipo hay que cubrir un mínimo de horas lectivas. Sin contar módulos, ni desdobles, ni opciones, habría que computar:

Seis grupos primer ciclo secundaria (27 horas/semana) suponen 168 horas.

Seis grupos segundo ciclo secundaria (30 horas/semana) suponen 180 horas.

Cuatro grupos bachillerato (30 horas/semana) suponen 120 horas.

Horas reducción de cargos directivos suponen 42 horas lectivas.

Horas reducción Jefatura de Seminario (3 horas por 14 semanas), 42 horas.

Orientador más 22 tutores supone 31 horas.

La suma de todas las horas anteriores significa 583 horas lectivas. Los 34 profesores de plantilla podrían cubrir, a 18 horas lectivas por profesor, 612 horas lectivas. Por tanto, quedarían 29 horas lectivas para atender a desdobles, a la opcionalidad y a seis módulos. Lógicamente, los cálculos no cuadran. La plantilla prevista es insuficiente.

D) Los gráficos contenidos en el Anexo II, Parte IV, del Libro Blanco, comunican la impresión de un aumento importante de profesorado.

Para valorarlo en su justa medida debe, no obstante, compararse con la variación del número de alumnos, por un lado, y, por otro, comparar provincias entre sí.

Tras aplicar una metodología adecuada para estos objetivos, hemos detectado distorsiones intra e interprovinciales. Hemos descrito ya, en el caso de Zamora, que la reforma no suponía una mejora en la ratio alumno/profesor.

Siguiendo el mismo método de cálculo, vamos a obtener, para una serie de provincias, el alumnado y el profesorado en la red pública, a partir de la Estadística de la Enseñanza, curso 85-86, ya mencionada. A partir de los grupos de edad de 1996 y usando el índice actual pública/privada, estimamos el alumnado y anotamos el profesorado que indica el MEC.

El cociente del alumnado futuro entre el actual y el profesorado futuro con el actual nos da los dos coeficientes de variación, el del alumnado, «A» en los cuadros siguientes, y el del profesorado, «P». La reforma será más rica en recursos humanos cuanto mayor sea el coeficiente del profesorado respecto al de alumnado. El cociente P / A nos mide un índice de recursos, que matemáticamente coincide con el cociente entre las ratios antigua y nueva.

El cuadro siguiente, cuadro 6, aplica estos cálculos para comparar preescolar y EGB con 2º ciclo infantil y primaria.

El cuadro siguiente, cuadro 7, hace lo propio comparando ahora la Enseñanza Media actual, BUP-COU y FP, con la secundaria de la reforma. Para estimar el número de alumnos de secundaria tenemos en cuenta la previsión de población 12-15 y 16-18, los índices pública/privada, y en el caso de la secundaria post-obligatoria aplicamos un coeficiente de 0,8, siguiendo la hipótesis del MEC de una demanda del 80 por 100 tras la enseñanza obligatoria. Aplicamos estos criterios a varias provincias y al territorio MEC globalmente.

Las conclusiones que se derivan del estudio de ambos cuadros son claras. Globalmente, se observa una mayor mejora en recursos humanos en primaria que en secundaria, pero lo preocupante es la mala distribución geográfica de esas mejoras.

Hay provincias con unos índices muy alejados, por exceso o defecto, de la media general, sin que exista una justificación a priori del sesgo. Hay provincias con un trato en uno de los niveles educativos muy diferente del observado en el otro.

Ejemplos significativos de lo primero serían, en primaria, Segovia por defecto o Baleares por exceso, y en secundaria, Zamora por defecto o Madrid por exceso. Ejemplo claro de desequilibrio provincial podría ser Segovia, muy penalizada en primaria y, sin embargo, favorecida en respecto a las medias del territorio MEC, de cada nivel respectivo.

En general, opinamos que sería bueno que el MEC reformulase previsiones, buscando una mejor adaptación de las mismas a las realidades educativas. Es evidente que no todas las provincias y niveles deben repetir las medias del MEC, pero los recursos por encima de la media deben ir necesariamente a zonas que educativamente se definan como preferentes.

Llevarlo a cabo, y en general replantear la metodología del trabajo de planificación, creemos que exigiría un paso previo de tipo administrativo: Formular una propuesta desarrollada de distritos educativos, a partir de la cual, valoradas las necesidades educativas e índices de actuación reforzada o compensatoria, en cada distrito, fuera factible definir los recursos humanos necesarios, primero, y los recursos de infraestructura, después, y no a la inversa, como, suponemos por el análisis de los datos presentados, se ha hecho en el Libro Blanco.