

ASPECTOS DE LA PLANIFICACION TERRITORIAL

SANTIAGO RIUS

Subdirector general de Planificación
(Ministerio de Educación y Ciencia)

1. INTRODUCCION

Como marco que sitúe el contenido de este trabajo y, al mismo tiempo, base de entendimiento que evite posibles interpretaciones alejadas de los objetivos del mismo, cabe formular algunas consideraciones.

Empezaremos señalando que al título genérico del trabajo se podría añadir como subtítulo el siguiente:

«Problemas, situaciones, sugerencias y recomendaciones de un planificador territorial de la educación en los primeros años de la reforma educativa en España.»

Con esto se expresa explícita e implícitamente:

1) Cuanto se expone en el trabajo es el resultado de la visión y experiencia de un planificador provincial de la educación.

2) Los distintos problemas que se exponen se refieren a un período del desarrollo de la educación en nuestro país, primera fase de la reforma educativa, es decir, a una situación concreta en el tiempo y en el espacio.

3) Se describen situaciones reales con las que se ha encontrado el planificador, sin pretender dar a las mismas y a las soluciones que se apuntan en algún caso el carácter de valor universal, general o válido en cualquier circunstancia.

Por otra parte, deben puntualizarse algunas otras consideraciones.

La planificación de la educación en España no ha sido un «invento» de la reforma educativa.

De hecho se viene planificando, podríamos decir que desde siempre, por cuanto, en mayor o menor medida, la previsión suele ser consustancial con las acciones humanas organizadas. Existiendo, pues, una administración educativa desde hace ya muchos años, es obvio que la planificación se ha venido realizando, con mejor o peor fortuna, también desde que existe dicha Administración.

Lo que es indudable y procede anotar aquí es que la reforma educativa concibe por vez primera un órgano específico de planificación en el ámbito provincial, con la función concreta de planificar, lo que supone considerar de forma global y coordinada todo el conjunto de funciones y cometidos dispersos entre varios órganos; con esta finalidad, anteriormente y al mismo tiempo, la adopción de una tecnificación superior que la que venía utilizándose en dichos sectores. Estos tenían encomendados cometidos de otra índole, lo que relegaba la planificación a un segundo plano en muchas ocasiones.

Por otra parte, en este trabajo se abordan problemas y situaciones de orden cuantitativo, y no específicamente cualitativo.

Ahora bien, lo cuantitativo, que va desde el número de centros, profesores o alumnos hasta las valoraciones de los gastos que todos ellos comportan,

influye de una forma directa e insoslayable en lo cualitativo, es decir, en lo puramente pedagógico, en los contenidos docentes, planes de estudios, en la calidad de la enseñanza, en la eficacia de formación impartida; en suma, en los objetivos más elevados de la educación.

En resumen, no se pretende considerar los problemas que presenta una planificación integral de la educación.

Para ello se requeriría contemplar y estudiar todos y cada uno de los sectores que componen el complejo educativo, desde distintos puntos de vista y bajo disciplinas diferentes, aunque debidamente coordinadas.

Hoy por hoy, las divisiones provinciales de planificación no están concebidas con esta estructura y, por lo tanto, sus funciones son más modestas.

Por otra parte, la planificación universitaria queda fuera de sus competencias.

2. LA PLANIFICACION, INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LA EDUCACION

La planificación en el campo social tiene cada día una mayor vigencia y utilidad.

Ya no resulta concebible hoy estudiar la evolución de los recursos sociales sin la aplicación, en mayor o menor medida, de las técnicas generales de planificación.

Al considerar, pues, la educación, estudiar su evolución y prever las distintas fronteras, en el tiempo, a las que se pretende llegar, debemos contar con un instrumento unánimemente aceptado y vigente en los países más desarrollados, como es la planificación.

El fenómeno educativo, como una de las parcelas fundamentales del campo social, constituye, sin duda, un sector en donde las técnicas de la planificación vienen siendo utilizadas con mayor empeño cada día.

Y es que resultaría ilusorio, ante la complejidad del fenómeno educativo, no arbitrar un conjunto de medidas suficientes para abarcarlo en su totalidad.

No puede recurrirse a fórmulas o elaboraciones simplistas, que sólo nos facilitarían una visión parcial o fragmentaria del conjunto.

El fenómeno educativo es un proceso múltiple, complejo e interrelacionado, en el que intervienen una serie de factores de carácter geográfico, estadístico, económico, pedagógico, sociológico, etc., de difícil coordinación, no sólo a nivel central, sino territorial indispensable.

Por ello mismo, se sitúan una serie de problemas y situaciones que requieren la acción coordinada de una serie de técnicas que, en conjunto, configuran el instrumento de la planificación.

Resulta evidente, pues, tras lo expuesto, que al abordarse en España una reforma educativa, se considerase indispensable institucionalizar de forma inequívoca este instrumento fundamental, mediante la creación de órganos específicos de planificación territorial: en la esfera central, la Dirección General de Programación e Inversiones, y en la provincial, las Divisiones de Planificación.

Establecidas estas consideraciones generales, pasemos a examinar ya el fenómeno educativo en concreto, en esta primera etapa de la reforma educativa, para analizar las distintas situaciones con que se ha encontrado el planificador provincial.

3. PLANIFICAR: LABOR DE EQUIPO

La planificación educativa, antes de la reforma, se realizaba simultáneamente en cada nivel de enseñanza, por órganos distintos, tanto en la esfera central como en la provincial.

La reforma, como se ha expuesto, reagrupó toda esta actividad dispersa, centrándola y encargándola a un órgano concreto dentro de la nueva organización provincial: la División de Planificación.

Esta circunstancia ha originado en algunos casos ciertos recelos de los sectores que hasta entonces la venían realizando, al estimar que se les había despojado de una función que tradicionalmente les correspondía.

El nuevo planificador territorial se encontró, pues, de entrada, con una cierta hostilidad por parte de grupos o personas dentro de la propia organización provincial.

Ante esta situación tenía dos actitudes posibles a adoptar:

- a) Ignorar estas reacciones, prescindiendo de las personas que las producían y, por lo tanto, de su colaboración y asesoría.
- b) O bien tenerlas en cuenta, procurando por todos los medios incorporar a dichas personas o sectores en su quehacer de planificador, considerando que esta actividad, por definición, nunca puede ser exclusivamente individual.

En la planificación deben intervenir y colaborar íntimamente distintas personas, con cualificaciones profesionales diversas y, por lo tanto, con visiones también distintas sobre el mismo fenómeno, pero que sin duda han de complementarse armónicamente para ofrecer un panorama completo del mismo, al objeto de facilitar su estudio y mejor comprensión.

Esta segunda opción es la única que el planificador consciente puede y debe adoptar si desea alcanzar resultados óptimos en su gestión.

Estos problemas humanos inciden de forma tan directa e importante en las actuaciones profesionales y técnicas, que deben tenerse muy en cuenta; por lo tanto, cuando se producen o se tropiezan con ellos, no deben menospreciarse o subvalorarse, pues, si no se tratan con tacto, comprensión e inteligencia, pueden originar situaciones de peligro o incluso hacer fracasar la gestión del planificador.

4. COMARCALIZACION TERRITORIAL

La delimitación de un territorio determinado (región, provincia, comarca) para su consideración bajo el prisma de la planificación educativa, debe contemplarse con la exigencia fundamental de procurar sean atendidas las necesidades docentes de todas clases que se registren en el mismo.

Para un más adecuado cumplimiento de dicha exigencia se considera indispensable conocer y estudiar previamente las diversas divisiones territoriales, tradicionales y vigentes en otros campos de la actividad administrativa, económica y jurídica, etc., tales como pueden ser:

- Comarcas naturales.
- Comarcas urbanísticas.
- Partidos judiciales.

- Demarcaciones sindicales.
- Zonas de mercado, etc.

Considerada toda la variada organización territorial procedente, útil en función de las distintas necesidades sociales o de la propia Administración en sus diversos sectores, resulta obvio que el campo educativo tiene también sus exigencias bien concretas, que coincidirán o no con los fines que se pretenden alcanzar por otros grupos u organizaciones, por lo que deberá «construir» sus propias comarcas en función de los fines educativos. Lo que ocurre es que el conocer todas las otras divisiones le podrá servir para fijar mejor sus propias demarcaciones.

Delimitando mejor el tema, podríamos señalar unos principios y criterios a tener en cuenta en esta primera etapa de la planificación educativa: división territorial sobre la que se desea actuar, que es la comarcalización.

a) Deben estudiarse y concebirse las divisiones del territorio bajo el criterio de la autosuficiencia docente, en todos los niveles educativos que se consideren, es decir, buscando que cada demarcación esté atendida por centros completos de los distintos niveles y clases.

b) Para facilitar la comprensión general de la división territorial, debe procurarse hacer coincidir las comarcas educativas con las naturales o históricas, y utilizar su terminología y, si ello no resulta posible plenamente, completarla con indicaciones de situación geográfica del territorio de que se trate respecto de los puntos cardinales (oriental, occidental, norte, sur), o bien de la situación geográfica determinante (valle, llano, río, cadena o zona montañosa, etcétera).

c) La delimitación territorial de la «Comarca educativa» debe establecerse teniendo en cuenta una serie de factores geográficos, demográficos, socioeconómicos, políticos, etc., tales como:

- La estructura geográfica.
- Estructura socioeconómica.
- Red de transportes.
- Estructura de la pirámide de población.
- Previsiones de crecimiento.
- Distribución territorial de la población.
- Movimientos migratorios.
- Centros docentes existentes, públicos y privados.
- Concentraciones y transporte escolar.

d) La «Comarca educativa» debe concebirse también como una división territorial dinámica, es decir, que la adscripción a la misma de determinados municipios, para referirnos a las divisiones territoriales oficiales establecidas en el escalón primero, se realice en función de la adecuación de los mismos a las necesidades escolares propias y de los municipios colindantes en un momento histórico concreto. Por lo tanto, si las circunstancias demográficas de estructura viaria, etc., varían a través del tiempo y aconsejan una descripción distinta, debe poder hacerse sin dificultad. Se trata, pues, de crear unas divisiones territoriales vivas que se acomoden a las exigencias de cada época, entendiendo este término con todas las limitaciones temporales que se quiera.

e) Para dar la máxima dinamicidad señalada y teniendo en cuenta la variedad del tamaño y características de los municipios que componen la comar-

ca, es conveniente dar a cada uno de ellos una calificación concreta en función precisamente de esta variedad.

Así pueden señalarse los siguientes tipos:

- Municipios cabeceras.
- Municipios de expansión.
- Municipios autónomos.
- Municipios con ciertos niveles de enseñanza.
- Municipios de concentración, etc.

La adscripción a cada uno de estos apartados depende de una serie de factores, tales como:

- Volumen de población.
- Capitalidad de comarca o subcomarca natural.
- Crecimiento demográfico.
- Vías de comunicación.
- Autosuficiencia educativa.
- Centro comercial o administrativo.
- Expansión industrial.

Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que el criterio de autosuficiencia, señalado como básico para la delimitación de las comarcas y adscripción de los distintos municipios a las cabeceras, no siempre es válido. Si la autosuficiencia la entendemos para todos los niveles educativos, deberán establecerse comarcas y subcomarcas, o comarcas mayores y menores debidamente coordinadas, de acuerdo con la demanda potencial de puestos escolares en cada nivel.

Una comarca determinada, autosuficiente, teniendo en cuenta su población escolarizable de seis-trece años, en Educación General Básica, será insuficiente quizá para establecer un centro de Bachillerato.

Este nivel requerirá la agrupación de varias comarcas, autosuficientes en EGB, que en conjunto registren una demanda potencial de población escolar de catorce a dieciséis años suficiente para cubrir la capacidad mínima de un centro tipo de Bachillerato. Otro tanto puede ocurrir en Formación Profesional.

En todo caso, cuando se adopta una comarcalización determinada, conviene explicar los criterios que se han utilizado para configurarla y especificar el alcance de la autosuficiencia adoptada.

5. CONOCIMIENTO DE LA REALIDAD: MAPA ESCOLAR

Sin duda, una de las primeras acciones que el planificador territorial debe acometer es conocer la realidad educativa sobre la que tenga que actuar. Es algo tan claro que parece superfluo señalarlo.

Sin embargo, conviene tener en cuenta esta actuación, por cuanto su realización práctica puede ofrecer determinadas dificultades, y, por otra parte, conviene señalar o recordar algunos extremos sobre este particular.

El conocimiento de la realidad para un planificador territorial de la educación, en el sentido que aquí interesa, supone realizar un inventario de centros, equipos y puestos escolares comprendidos dentro de la comarca o zona que se desea planificar.

El inventario de centros debe reflejar al mismo tiempo el nivel a que se dedica, la estructura que tiene, con la capacidad de puestos escolares, ubica-

ción concreta en la población o zona en que esté situado, junto con datos complementarios de su estado físico, fecha de construcción y servicios de que disponga, tales como comedor, transporte y residencia.

Otro factor esencial para conocer la realidad de la infraestructura educativa es inventariar al mismo tiempo el equipamiento de los centros, para conocer clase de mobiliario, estado, fecha en que fue adquirido y el equipo técnico pedagógico, con las mismas especificaciones.

Debe tenerse en cuenta que la situación material de todos estos medios condiciona, más o menos eficazmente, pero lo hace en suma, la calidad de la enseñanza que se imparte; por lo que se debe procurar detectar estas situaciones con el mayor detalle posible, para confeccionar los programas de reposición de mobiliario y equipo cuando resulte necesario.

Todo esto es válido para toda clase de centros, tanto estatales como no estatales, ya que la Administración educativa, al tener que controlar el funcionamiento de todos los establecimientos docentes, supervisando la calidad de la enseñanza impartida, es responsable, en mayor o menor medida, del buen estado de la infraestructura educativa de todo el país.

Considerando los dos grandes sectores, público y privado, de la enseñanza, a la Administración educativa le compete:

1) Sector público: Control pleno de todos los centros estatales y, por lo tanto, responsable de su estado y funcionamiento.

2) Sector privado: Control cada vez mayor de los centros privados por medio de dos acciones paralelas:

- a) Subvenciones para la construcción, transformación y equipamiento.
- b) Subvenciones para el funcionamiento.

Por lo tanto, ante esta situación de intervención en la enseñanza privada que se está intensificando cada vez más, la Administración educativa y, dentro de ella, los planificadores territoriales deben conocer lo mejor posible el estado de los centros, tanto públicos como privados, ya que se ha de tener en cuenta el número y calidad de la oferta de puestos escolares originada conjuntamente por ambos sectores, que cada vez están más próximos.

Conociendo la composición de los centros se conoce el conjunto de puestos escolares de que disponen y, por consiguiente, el volumen de oferta que supone.

Es conveniente, para que la visión del mapa escolar sea completa, trasladar por medio de unos signos convencionales específicos la situación y composición de los centros a los correspondientes mapas normalizados de las comarcas o zonas que se estudien. De esta forma quedará reflejada de forma gráfica la infraestructura educativa correspondiente, que sin duda resultará muy ilustrativa para apreciar mejor las distintas situaciones del equipamiento social en materia de centros de enseñanza.

El conocimiento de los centros, su situación y su composición nos ayudará de manera especial en la apreciación y valoración de las situaciones siguientes:

— Comarcas o zonas deficitarias en puestos escolares en general y de carácter gratuito en particular, al facilitar la comparación entre los sectores estatal y no estatal, centros subvencionados y no subvencionados.

— Comarcas o zonas con una infraestructura educativa deficiente, es decir, dotada de centros escolares de carácter unitario o con una graduación incompleta, que imparten por ello una enseñanza de deficiente calidad.

— Determinación de la ubicación más idónea de los centros, así como de las concentraciones escolares necesarias.

El conocimiento de todas estas situaciones y circunstancias han de llevar al planificador al establecimiento de una serie de acciones concretas:

— El estudio de las alternativas sobre la reestructuración de la comarca o zona en donde se desee actuar y se registren las deficiencias o necesidades, con objeto de que, por medio de agrupaciones, concentraciones o nuevas construcciones de centros completos, se perfeccione o modifique radicalmente la infraestructura educativa imperfecta.

— La determinación de un orden de prioridades en la programación y construcción de centros o adopción de determinadas medidas para la reorganización o concentración escolar.

Todo estudio derivado del mapa escolar ha de estar complementado por la contemplación de la situación demográfica correspondiente, así como de la evolución que se prevea ha de experimentar la población a corto y medio plazo. Este factor se considera con más detalle en otro apartado.

No debe pensarse que la elaboración de un mapa escolar sea una tarea fácil. Dificultades técnicas no las ofrece, desde luego, pero su realización práctica es laboriosa, por lo que debe ponerse en la misma el mayor cuidado, procurando por todos los medios que no se «escape» ningún centro docente.

La experiencia sobre este particular adquirida durante varios años de trabajos sobre estadística escolar en una ciudad con gran censo de población y, por lo tanto, con muchos centros docentes, en especial del sector no estatal, ha resultado bien elocuente: en los niveles de Preescolar y EGB no se ha podido llegar a conocer con exactitud el número real de centros privados existentes. Se han llegado a contrastar y depurar relaciones de centros elaborados por distintos sectores y organismos, públicos y privados, sin conseguir la coincidencia.

Esta situación se produce fundamentalmente por la falta de interés, o recelo en algunos casos, por parte de los responsables de centros. Descuidan:

- Contestar o cumplimentar los cuestionarios que se les remite.
- Darse de alta o baja en su actividad docente.
- Comunicar el cambio de domicilio o la fusión con otro centro, etc.

Todo ello hace que resulte difícilísimo establecer una relación completa y válida de centros docentes existentes en un momento dado.

Esta situación podría resolverse mediante una estrecha colaboración entre los organismos de la Administración central y local. Un centro escolar no puede camuflarse fácilmente. Su existencia puede perfectamente detectarse por los servicios de vigilancia de los municipios, que controlan otras actividades de la población.

6. INFORMACION DEMOGRAFICA

6.1 Datos de base

Entre los diversos problemas que se plantean en una planificación educativa provincial, nos encontramos con uno que, por su relevancia, condiciona de hecho todos los demás: la información demográfica.

El conocimiento de la estructura demográfica de la población en general, y en particular de la comprendida en los grupos en edad escolar, es obviamente fundamental para todo el proceso de planificación educativa en cualquier ámbito geográfico mayor o menor.

La información demográfica en el campo educativo necesita disponer del conjunto de datos suficientes en dos vertientes o aspectos básicos:

- a) Situación de la población en edad escolar en un momento dado (en el momento histórico en que se encuentre).
- b) Estimación de dicha población en momentos sucesivos (evolución de la población hacia un futuro histórico concreto).

Si la función esencial del planificar en general es prever situaciones futuras para anticipar la adecuación de los medios a los fines, es lógico que, en el campo de la planificación educativa, resulta indispensable prever la evolución (desarrollo, recesión, estancamiento, etc.) del sujeto base de la educación: la población en edad escolar.

Para completar este aspecto sobre la información demográfica, cabe recordar que, para estudiar la estimación de la población en momentos sucesivos, debemos partir, no de un momento dado actual, sino retroceder en el tiempo para procurarse el mayor número de datos históricos registrados en el pasado.

Esto que como planteamiento teórico es elemental y no ofrece dificultades, en el campo práctico constituye un serio problema.

Debe tenerse en cuenta que la información demográfica a nivel provincial supone disponer de:

- Datos de población a nivel de grandes municipios (global y discriminada por distritos o barrios y entidades de población, separadas del núcleo principal).
- Datos de población a nivel de municipios medios y pequeños (global y discriminada por núcleos de población y entidades locales menores).
- Estructura de la población por edades, en todos los casos anteriores.

Además, como factores demográficos, para el estudio de la población debemos considerar el crecimiento vegetativo y los movimientos migratorios.

La gran dificultad que el estudio de la información demográfica supone se debe a la carencia de datos, al nivel detallado expuesto, en que todavía tenemos que movernos.

Pese a que la información demográfica, particularmente en el campo educativo, está experimentando, desde hace unos pocos años, un crecimiento y perfeccionamiento muy considerable, las lagunas que se registran en el pasado dificultan la elaboración de series estadísticas completas, con la calidad necesaria, para elaborar los estudios pertinentes.

Debe entonces, pues, recurrirse a las estimaciones y elaboraciones más o menos alambicadas, con resultados en muchos casos fiables, pero no totalmente válidos para todos los supuestos.

Esta circunstancia se agrava con la carencia de datos completos, casi siempre, sobre los movimientos migratorios, de uno u otro signo, que en determinados municipios son fundamentales.

La elaboración de los censos oficiales de población general, que se realiza los años terminados en 0, son los instrumentos esenciales que proporcionan los datos de base. Pero, como ya se ha indicado, no ofrecen la desagregación suficiente a nivel provincial y municipal.

Los padrones se llevan a cabo en los años terminados en 5, y, además de la insuficiencia de datos señalada, la calidad de los que suministra es inferior a la del censo.

Los padrones municipales se elaboran en base a las rectificaciones anuales que hacen los ayuntamientos mediante la actualización de los saldos netos de altas y bajas, y cuyos datos son conocidos anualmente referidos al 31 de diciembre. Estos datos se exponen solamente en cifras globales provinciales, según se trate de población de hecho o de derecho, y distinguiendo entre capital y resto de la provincia.

6.2 Las migraciones

Una circunstancia que entraña especial dificultad y que incide directamente en todas las estimaciones demográficas es lo que se califica como «el fenómeno de las migraciones».

No se pretende con ello significar que se trate de una situación «ex novo», puesto que las migraciones siempre han existido; pero lo que sí se puede afirmar es que, de hecho, es una situación de un carácter especial, debido a la fuerza y amplitud con que se ha manifestado en estos últimos años.

Por lo tanto, este factor ha venido a modificar sustancialmente el crecimiento puramente vegetativo que experimentaban amplias áreas del país.

Las migraciones interiores de uno u otro signo han venido a alterar el ritmo de evolución de la población creando nuevos problemas.

Pensemos en las grandes masas de población en edad escolar que, arrastradas por los cambios de domicilio de sus familias, en busca de mejores situaciones laborales, dejan puestos vacantes en determinadas zonas para demandar otros nuevos en la zona de nueva residencia.

Los problemas que se crean son, de una parte, dejar sin aprovechamiento instalaciones siempre costosas en determinados lugares, y crear graves situaciones de déficit de puestos escolares en otros.

Y lo peor de todo es la imposibilidad de detectar con el tiempo suficiente estas situaciones.

Los datos de población que se requieren para los estudios de planificación en los períodos intercensales experimentan por todas estas circunstancias muy sensibles variaciones, sin que puedan ser conocidas con la rigurosidad y antelación necesaria.

Todo ello viene condicionado por el mayor o menor interés, derivado, claro está, de una cultura, de las poblaciones migratorias al darse de baja y alta en los lugares de partida y llegada, lo que sin duda origina alteraciones importantes en las cifras sobre la demografía en cada una de las zonas afectadas.

Ante la imposibilidad de disponer de datos fiables de todos estos movimientos migratorios, sólo cabe recurrir a las estimaciones y proyecciones, con todas las limitaciones que ello entraña.

7. UBICACION DE LOS CENTROS DOCENTES

En el campo de la planificación educativa no sólo importa establecer el «cómo» y el «cuándo», sino también el «dónde».

Es decir, uno de los aspectos que deben considerarse con mayor interés

es la determinación de la ubicación física de los centros o instalaciones docentes y culturales.

Considerábamos en otra parte de este trabajo la necesidad de establecer una división territorial en función de una serie de factores y bajo el criterio matriz de la autosuficiencia, para mejor aplicar las normas de planificación y verificar posteriormente el control de sus resultados.

Así, pues, la consecución de la mayor eficacia posible en la realización de los presupuestos de la planificación está en función de la adecuada ubicación en el territorio de las construcciones educativas.

Sin embargo, la aplicación práctica de este principio presenta dificultades que intentaremos analizar.

Cabe distinguir dos grandes sectores:

- a) **Áreas rurales.**
- b) **Áreas urbanas.**

7.1 Áreas rurales

La ubicación física de los centros educativos en las áreas rurales, en principio, no presenta demasiados problemas, por cuanto suelen existir suficientes espacios cuyo valor de disposición o adquisición no resulta excesivo, lo que permite encontrar lugares idóneos para las construcciones.

Las dificultades físicas y económicas que pueden presentarse en estos supuestos son debidas a la carencia en muchas ocasiones de accesos adecuados, lo que comporta su indispensable realización y urbanización de la zona con el mayor encarecimiento que ello entraña.

Esto por lo que se refiere al aspecto económico o material de la cuestión; los verdaderos problemas que la ubicación de centros docentes en el medio rural comporta son fundamentalmente de otra índole.

Nos referimos a las dificultades que podríamos denominar sociológicas.

El desarrollo sociocultural en este medio es todavía limitado, y en muchas ocasiones la población rural no admite de buena gana las conveniencias docentes, que para ellos no dejan de ser sino imposiciones extrañas que les cuesta comprender, cuando no las interpretan como caprichosas soluciones en favor de un municipio vecino con el que no se llevan quizá bien.

Luego la planificación en las zonas rurales tropieza muchas veces con toda una serie de recelos que dificultan enormemente la correcta ubicación de los centros.

Esta circunstancia debe tenerse muy en cuenta por cualquier planificador territorial.

Así, pues, no resulta sólo imprescindible estudiar y considerar las distancias y vías de comunicación entre los diversos núcleos de población, los accidentes geográficos, etc., concurrentes en la demarcación considerada, sino estudiar y valorar seriamente la siempre compleja situación de las relaciones sociales entre las poblaciones y también, como no, los efectos que cualquier decisión, por óptima que sea técnicamente, puede provocar.

Con esto, claro está, no se pretende decir que la decisión del planificador debe supeditarse a torpes actitudes o interpretaciones locales, pero, en cualquier caso, resulta imprescindible que las tenga en cuenta.

De no hacerlo así, se puede encontrar con la sorpresa de descubrir, al poco tiempo de construido un centro, su inutilidad, al verse abandonado por la

actitud de sectores de población que, disconformes con su ubicación, prefieren acudir a otros centros más alejados e incómodos, aun a costa de mayor sacrificio económico.

7.2 Areas urbanas

Los problemas que entraña la ubicación de los centros educativos en un área urbana podemos resumirlos en lo siguiente:

Dificultad de disposición o carencia de solares en zonas o barriadas donde la demanda escolar es más fuerte y, por lo tanto, donde la construcción es más necesaria.

La dificultad de disponer de espacios para la construcción de centros se agrava de forma considerable en las urbes con densidad de población mayor.

Esta situación presenta dos aspectos igualmente problemáticos:

- a) Carencia de solares.
- b) Carestía de solares.

Cuando en una zona o barriada concreta de un municipio con gran demanda de puestos escolares se carece materialmente de espacios para la ubicación de los centros necesarios para atenderla, puede procederse de alguna de las formas siguientes:

- 1) Procurar espacios fuera de la zona necesitada, lo que quizá nos obligará a establecer un transporte escolar, con el mayor coste que ello entraña.
- 2) Procurar la adquisición de terrenos de propiedad privada dentro del sector deficitario, con el grave inconveniente, normalmente, de su elevado precio de mercado, que lo sitúa por encima del propio valor de la construcción.
- 3) Procurar la expropiación de terrenos o edificios particulares situados dentro de la zona necesitada, con un mayor coste, en ocasiones prohibitivo, cuando no de imposible realización en la práctica.

En cualquier caso, pues, de los supuestos considerados, nos encontramos con situaciones muchas veces insuperables o de muy difícil y costosa solución.

Ante la grave realidad que se viene registrando en determinadas poblaciones o demarcaciones urbanas concretas, que ya está impidiendo el adecuado e imprescindible equipamiento educativo y de otra índole, sólo cabe una actitud: la implantación de enérgicas medidas de expropiación del suelo urbano por causa de interés público.

7.3 Inventario de solares

Para facilitar la programación y posterior construcción de los centros docentes, resulta imprescindible establecer un inventario de solares oficial.

Para organizar el mismo se requerirían esquemáticamente las siguientes acciones:

- a) Dar a conocer a todos los municipios en donde se haya previsto la necesidad de construcción de un centro docente, de cualquier tipo y nivel, a corto o medio plazo, esta circunstancia, indicándole la conve-

niciencia de que ponga a disposición de la Administración educativa espacios suficientes e idóneos para dichos fines.

- b) Que todos los municipios interesados dispongan o procuren solares adecuados para la construcción de centros docentes y los pongan a disposición de la Administración educativa.
- c) Una vez que por los servicios técnicos competentes se hayan llevado las comprobaciones pertinentes para constatar que los terrenos reúnen las condiciones mínimas exigidas, se inscriben en el registro oficial de solares con carácter definitivo.

La creación oficial de este inventario de solares resultaría de la mayor utilidad, ya que:

- Se conocerían con tiempo suficiente los municipios que poseen espacios suficientes para el equipamiento educativo.
- Se evitarían los retrasos en la construcción de centros, que se originan muchas veces por carecer de solares u ofrecerlos tarde.
- Se obligaría indirectamente a los municipios a realizar inversiones que les serían productivas, ya que el aumento del valor de los terrenos experimenta con carácter general un fuerte incremento, por lo que siempre ha de resultar más rentable adquirir un solar ahora que dentro de dos o tres años, y esto sin contar con las dificultades que pueden presentarse en años venideros, al haberse ido ocupando los solares disponibles para otros fines.

La experiencia en este campo resulta también muy elocuente:

No puede estudiarse seriamente la ubicación más idónea de los centros docentes sin conocer previamente las posibles reservas de espacios para equipamiento educativo de que disponen los municipios, ya que en otro caso lo que se hace es fijar sobre el papel una serie de localizaciones, en función de toda una serie de factores, que, después, en la práctica, por dificultades diversas, no van a poder tener efectividad.

La planificación educativa no debe ser algo utópico, sino realista, conjugando adecuadamente lo necesario con lo posible.

8. CONCENTRACIONES ESCOLARES

En el proceso general de evolución social se está registrando cada vez más la concentración de grandes masas de población alrededor de los núcleos en donde se produce una mayor actividad económica.

Como contrapartida, los núcleos rurales de población se están despoblando y envejeciendo simultáneamente, al emigrar a los núcleos urbanos la población en mejores condiciones de actividad.

Esto incide profundamente en el campo educativo en dos sentidos:

- Creando un considerable aumento de demanda de puestos escolares en las zonas urbanas, lo que da origen a déficit de equipamiento escolar.
- Dejando a niños en edad escolar, poco numerosos y dispersos, en las áreas rurales, insuficientes para ser atendidos en cada lugar por grupos docentes completos, ya que quedarán medio vacíos.

El primer aspecto ha sido considerado con carácter general en los apartados anteriores, y el segundo, apuntado también, merece una consideración más detallada ahora.

Entre las medidas de corrección y perfeccionamiento de la estructura escolar deficiente se señalaba la concentración escolar. De este sistema se pueden derivar las siguientes ventajas:

- Facilitar la escolarización debidamente graduada y, por lo tanto, completa a todos los niños en edad escolar de zonas rurales o con densidad mínima de población.
- Ofrecer, por ende, una igualdad de oportunidades en cuanto a calidad de la enseñanza impartida a los niños en esas zonas, en relación con los situados en zonas urbanas o de mayor población.
- Procurar un ahorro económico considerable en muchos casos a la Administración educativa, ya que la concentración permite la supresión de centros escolares de carácter unitario o con pequeña graduación.
- Dar a los profesores que regentan estas unitarias o pequeñas graduadas mayores opciones y satisfacciones, al redimirles del aislamiento en que se encuentran.

Se advierte, pues, una serie de consecuencias pedagógicas, humanas y económicas que el planificador ha de considerar cuando estudie un problema de esta índole.

Ahora bien, las concentraciones escolares plantean otras situaciones que deben tenerse en cuenta también:

- La necesidad de establecer un transporte escolar para facilitar el traslado de los niños, de los pequeños núcleos o áreas dispersas, al municipio donde está situado el centro receptor. Esto, en principio, tiene un coste que puede resultar considerable, y en ocasiones prohibitivo.
- Los padres de familia no están dispuestos en muchas ocasiones a que se transporte a sus hijos pequeños lejos del domicilio, por causa de la peligrosidad o incomodidad que ello supone.
- Los municipios en donde hay niños que deben ser transportados ven con recelo, y en muchos casos con hostilidad, esta acción, por causa de la rivalidad con el municipio al que van destinados.
- Las comunicaciones entre el municipio de concentración y los tributarios en este aspecto no siempre son fáciles y rectilíneas.

Todo ello viene complicado por dos factores intrínsecos al propio transporte:

- Dificultad de adjudicación del transporte, debido a:
 - no existencia de transportistas adecuados en la zona interesada;
 - no interesarles a los transportistas el itinerario trazado.
- Encarecimiento constante del coste del transporte que hace que los transportistas adjudicatarios abandonen o cesen en el servicio.

Y por parte de la Administración:

- Poca flexibilidad para la adjudicación del servicio, aunque se ha mejorado sensiblemente el procedimiento últimamente.
- Fondos insuficientes—en ocasiones— para atender los aumentos de precios que se plantean.

El planificador provincial, salvo estos últimos factores derivados de la Administración y del propio transporte, que le exceden, debe estudiar y ponderar muy bien todos los demás para elaborar cualquier propuesta de concentración escolar.

En determinadas circunstancias tendrá que considerarse la conveniencia de establecer un internado o residencia escolar, con los problemas adicionales que ello plantea.

9. PREVISIONES DE PROFESORADO

El crecimiento del sistema educativo hace indispensable prever con la suficiente antelación el número de docentes necesarios para atender los nuevos centros que vaya resultando indispensable construir.

No es necesario ponderar, por obvio, la importancia que este factor tiene en el sistema educativo, pero sí conviene recordar las razones concluyentes que entraña, para recomendar la mayor consideración del tema en cualquier circunstancia.

- El profesorado no se improvisa; su formación es larga y costosa.
- El reclutamiento no se verifica con facilidad. Normalmente se requiere todo un proceso selectivo de cierta duración.
- La incidencia en el montante del coste de funcionamiento del sistema educativo es enorme.

Por todo ello se requiere la adecuada ponderación de estos extremos, para acomodar la puesta en marcha de los centros con los medios de personal suficiente para atenderlos, evitando desfases que pueden resultar muy perjudiciales a la sociedad.

El planificador territorial, al programar los centros de los distintos niveles a construir en una provincia determinada debe evaluar el número de profesores que han de necesitarse y su cualificación, teniendo en cuenta las plantillas tipo para cada clase y volumen de centro.

10. VALORACION DE ACTUACIONES Y PROPUESTAS

Cuando el planificador provincial estudie cualquier tema educativo que origine una propuesta concreta de actuación en cuanto al número de centros a construir o equipar, ubicación de los mismos, plantillas de profesorado necesarias para atenderlos, concentraciones escolares a implantar, etc., debe procurar valorar o cuantificar los costes que tales acciones o propuestas concretas pueden implicar.

Si resulta que se le presentan dos o más soluciones alternativas sobre un mismo problema, con mayor razón debe cuantificar cada una de ellas, para facilitar la elección que resulte óptima o más adecuada de acuerdo con las circunstancias de tiempo y espacio.

Bien es verdad que resulta muy difícil cuantificar los costes o beneficios sociales, pero en todo caso debe procurarse obtener un coste mínimo ponderando debidamente todos los factores de carácter demográfico, social, económico y político concurrentes, buscando como objetivo, denominador común de todo ello, alcanzar el mayor índice de eficacia en la realización de lo proyectado.

Como instrumento para estos fines que cada día tiene una mayor aplicación en el campo social, y de la educación en concreto, tenemos el análisis coste-beneficio.

Al no poder ser consideradas las inversiones en educación desde el prisma exclusivo de la valoración de mercado, es lógico que se apliquen los criterios de los costes y beneficios sociales, aun con todas las dificultades y limitaciones que dicho sistema entraña.

Este es un aspecto en que el planificador territorial debe procurar instruirse debidamente y desarrollar en su quehacer práctico, aplicándolo en todas sus actuaciones.

11. CONCLUSION

Hasta aquí el panorama esquemáticamente expuesto, con que un planificador territorial de la educación se ha encontrado en su primera época de actuación de la reforma educativa.

No es hora todavía de establecer un balance, pero sí de afirmar una actitud en las personas responsables de estas tareas.

El planificador provincial y su equipo de colaboradores deben adoptar un talante especial en orden a:

- Profundizar cada vez más todos los problemas y situaciones que la planificación educativa presenta.
- Depurar y perfeccionar los medios e instrumentos de análisis de los distintos fenómenos y problemas educativos.
- Establecer una más completa labor de coordinación y colaboración con todos los sectores o estamentos interesados en la planificación social en general, y educativa en particular.
- No dejarse sorprender o desanimar ante cualquier fallo o situación desfavorable con que pueda tropezar.
- Seguir avanzando en el camino emprendido, con las máximas auto-exigencias de profesionalidad.