

## EL PROBLEMA DE LA DELIMITACION DE ZONAS HOMOGENEAS A EFECTOS DE PROGRAMACION EDUCATIVA

JORGE SOBREQUES I CALLICO

El problema puede resumirse así: en la implantación de una reforma educativa debe establecerse un plan y calendario de prioridades para la inversión. Este plan no puede elaborarse si no se ha zonificado el país, es decir, si no se han descrito las características de estas zonas. ¿Cómo podría afirmarse si no que una región, provincia o comarca necesita con más urgencia que otra una actuación educativa?

Zonificar es calificar o describir un área con la ayuda de determinadas variables. El éxito o fracaso de una programación se juega en esta etapa.

Es preciso hacer una advertencia. En este artículo no se trata tanto de zonificar como de aportar una mecánica o un enfoque que permita caracterizar o describir un área con la ayuda de determinadas variables; la descripción puede hacerse a cualquier nivel, sea regional, provincial, comarcal, etc.

La planificación regional de la educación se basa en razones de carácter político, histórico y administrativo, en motivaciones de orden psicológico y de justicia distributiva, en busca de una adecuación de las oportunidades educativas a las diversas necesidades y aspiraciones regionales.

Añádase a estas razones, y no es lo menos importante, la consideración de la región como instancia operativa en la implantación de la reforma educativa. Perspectiva ésta que estaría en la misma línea estratégica propugnada por los trabajos del II y III Plan de Desarrollo, que consideran la región como una unidad operativa por excelencia.

La primera consideración a tener en cuenta sería la delimitación del papel respectivo de las autoridades regionales y centrales. La delimitación de regiones en orden a una implantación de la reforma educativa deberá partir de las áreas administrativas actualmente en vigor, o que son presumibles en plazo relativamente corto. En todo caso, este problema escapa del ámbito de nuestro propósito.

Creemos que el mejor método de planificación nacional reside en una combinación óptima de los estudios macroeducativos (verbigracia: modelo español de desarrollo educativo) y de los estudios regionales o incluso sectoriales (verbigracia: planes regionales o provinciales). Estos últimos pueden ser particularmente útiles en orden a formular de una manera más detallada los objetivos gubernamentales mejorando las estimaciones y completando la información estadística.

Sin embargo, conviene delimitar bien la analogía entre Plan Nacional de Educación y planes regionales:

a) Dada la diferencia de dimensión, el sistema de educación de una región no tiene las características de sistema cerrado que tiene la educación a nivel nacional. De ello se deriva que la construcción de un modelo regional es más difícil, pues entran en juego más variables; por el contrario, resulta más fácil definir una línea política regional dado el carácter de subordinación de ésta a la nacional.

b) Los *instrumentos de acción* a escala regional difieren de los de escala nacional. Es preciso delimitarlos cuidadosamente si no se quiere incurrir en

ambigüedades. A escala regional ciertas variables endógenas en el ámbito nacional devienen exógenas (verbigracia: la retribución de los profesores y maestros). Por otra parte, es preciso contar con el papel de la iniciativa privada, que puede ejercer una influencia comparable con la de las autoridades locales y regionales (influencia complementaria, concurrente, conflictiva, etc.).

c) Para ciertas regiones que cuentan con grandes ciudades la información debe desagregarse a nivel de *áreas metropolitanas*—única unidad realmente operativa en estos casos—. Ni que decir tiene que por el momento es difícil disponer de tal información, pero deben iniciarse esfuerzos hacia tal fin.

d) En general, y con la excepción de algunos casos a tener muy en cuenta, la información estadística regional es más deficiente que la nacional. Esto es debido a que la unidad administrativa regional apenas tiene existencia legal y/o no coincide con las actuales demarcaciones. Parece, pues, oportuno potenciar al máximo organismos de tratamiento, documentación y producción de estadísticas educativas regionales.

A tal efecto, quizá fuera útil inspirarse en otras experiencias extranjeras análogas, tales como los *Observatoires* creados por el INSE francés o las *Lock-out institutions* americanas.

La caracterización de una zona a nuestros efectos de programación puede resumirse en dos tipos de cuestiones fundamentales:

1) Aquellas que afectan a las diferencias en las tasas de escolaridad (y muy particularmente las que se refieren al período de escolaridad obligatoria) y las que afectan a los rendimientos educativos regionales diferenciales dentro del sistema de enseñanza (cuestión que ha merecido hasta hoy muy poca atención).

2) Las que atañen a la adecuación de la oferta educacional a las necesidades y aspiraciones de la región (demanda regional socioeconómica de enseñanza).

## **Problema 1**

1.1 *Indicador:* Tasas de escolaridad diferenciales.

1.2 *Indicador:* Rendimientos escolares diferenciales.

## **Problema 2**

2.1 Adecuación de la oferta educacional a las necesidades socioeconómicas del área.

*Indicador:* Porcentaje de población activa por sectores económicos.

La estrategia general de la implantación de una reforma, es decir, de la determinación de las áreas de implantación—sea ésta en base a criterios de prioridad o no—debe estar basada en criterios de naturaleza educativa.

En efecto, la implantación de la reforma siguiendo razonamientos de naturaleza económica (verbigracia: implantación por regiones en razón inversa a su renta per cápita), no conduce a ningún resultado convincente. Algunos ejemplos bastarían para justificar esta afirmación: Soria, con una renta per cápita baja, posee tasas de escolaridad muy aceptables; en cambio, Barcelona o Madrid, con

un alto nivel de renta, padece tasas de no escolarización algo alarmantes, o Gerona, con una renta muy alta, posee una de las tasas de universitarios más bajas de España (1).

A estos mismos resultados paradójicos hemos llegado cuando intentamos buscar índices de correlación entre variables demográficas (verbigracia: saldos migratorios) o variables económicas (verbigracia: vocación turística, industrial o rural de la provincia) y grados de desarrollo educativo.

Todo ello nos lleva a considerar que existen multitud de variables demográficas, económicas y sociológicas a tener en cuenta en el momento de configurar un marco dentro del cual entren en juego los criterios de prioridad y de delimitación de las áreas geográficas de implantación. Afirmación ésta que parece obvia, pero que tiene la virtualidad de habernos hecho ver con claridad que sólo criterios de naturaleza educativa como los señalados anteriormente poseen entidad suficiente para justificar una estrategia educativa.

En consecuencia, se impone en primer lugar disponer de la información necesaria sobre estas tres variables (1.1; 1.2; 2.1).

Puede discutirse si los indicadores de tasas de rendimiento escolar y de escolarización para la primera variable y el de la distribución sectorial de la población activa, como indicador de la segunda, son los adecuados. Pero lo que aquí queremos mostrar es sólo una mecánica, una manera de tratar el problema. Por lo demás, para no alargar el análisis, dejamos de lado el tratamiento de lo que llamamos el problema 2.

Se trata, pues, de que en una primera etapa lleguemos con la ayuda de los indicadores 1.1 y 1.2 a precisar un cierto número de *casos o momentos* (tipologías) de la situación del sistema educativo. En una segunda etapa deberemos construir un *marco definidor* del área en estudio a fin de ubicar en él los diferentes casos o momentos en que se encuentra la enseñanza de dicha zona.

## PRIMERA ETAPA

Por lo que se refiere a la primera tipología, dispondríamos de la información siguiente: Dos indicadores: *a)* tasas de escolarización, y *b)* rendimientos escolares, ambos dicotomizados en tasas o rendimientos *satisfactorios (+)* e *insuficientes (—)*. No nos interesa por el momento plantear la cuestión de la estimación de los parámetros. Esta información se ordenaría según los niveles educativos.

El primer espacio de atributos que obtenemos es el siguiente:

CUADRO 1

### RENDIMIENTOS ESCOLARES

		+	—
Tasas de escolarización	+	++	+-
	—	-+	--

(1) Bases para una política educativa, M. E. C. Madrid, 1969, p. 85.

Asignemos valores diferenciales a efectos de cuantificación valorativa a ambos índices: para las tasas de escolarización satisfactorias (0) e insuficientes (4), y para el rendimiento (0) y (2), respectivamente. Nótese que hemos cargado más la insuficiencia en las tasas de escolarización por considerarlas exponentes de una situación más grave.

¿Qué indican estas cuatro situaciones? Llamemos situación óptima a la que obtiene 0, pésima a la que 6, situación de mejoramiento a la 2 y de ampliación a la 4 (ver cuadro 2).

CUADRO 2

**SITUACION EDUCATIVA DE UN AEREA**  
(Región, provincia, comarca)

RENDIMIENTOS ESCOLARES  
+(0)                      -(2)

Tasas de escolarización	+(0)	Optima (0)	Mejoramiento (2)
	-(4)	Ampliación (4)	Pésima (6)

El esquema anterior nos permite tipificar con precisión el área en estudio (verbigracia: la comarca). Pero simultáneamente será preciso estudiarlo a nivel provincial y regional.

Así, pues, distinguiendo los cuatro niveles educativos fundamentales (aunque puede ampliarse a otros subniveles, grados o tipos de enseñanza), tendríamos para las comarcas X e Y:

CUADRO 3

**SITUACION EDUCATIVA EN LAS COMARCAS X E Y EN ORDEN A UNA ESTRATEGIA DE LA IMPLANTACION DE LA REFORMA EDUCATIVA**

Niveles educativos	SITUACION EDUCATIVA			
	Optima (0)	Mejoramiento (2)	Ampliación (4)	Pésima (6)
EGB	com. Y		com. X	
BUP		com. X com. Y		
E. Sup.	com. X		com. Y	
E. Prof.				com. X com. Y

EGB: Enseñanza General Básica.

BUP: Bachillerato Unificado y Polivalente.

E. Sup.: Enseñanza Superior.

E. Prof.: Enseñanza Profesional.

En el diagrama hemos representado una comarca X o área X que se caracteriza, como vemos, por tasas de escolarización Insuficientes, aunque con rendimiento escolar satisfactorio (situación de ampliación) en el nivel de Enseñanza General Básica—¿se trata del área con un sistema de enseñanza fuertemente elitista?—; en cambio, a nivel de Bachillerato observamos que las tasas son satisfactorias; pero no los rendimientos, lo cual nos sugiere la existencia de estructuras educativas desarrolladas, pero a las que sería preciso mejorar cualitativamente. Y una Enseñanza Superior óptima, en contraposición a la Enseñanza Profesional, que aparece como pésima.

Puede que el análisis quiera ser llevado únicamente a efectos de comparación entre áreas al nivel de tasas de escolarización, considerando que este aspecto es más urgente que el mejoramiento de los rendimientos. En este caso, el problema se simplifica, aunque la mecánica sigue siendo la misma.

En el cuadro 4 presentamos la situación de las dos comarcas X e Y sirviéndonos de los diagramas anteriores (véanse los cuadros 1 y 2).

CUADRO 4

COMARCA X		COMARCA Y	
E. Sup. ++	BUP ++	EGB ++	BUP +-
-+ EGB	-- E. Prof.	-+ E. Sup.	-- E. Prof.

Este proceder nos permite una visión detallada de la situación educativa en los distintos niveles. Profundizando en esta tipología podemos llegar a establecer un *orden jerárquico* que nos proporcione pautas adecuadas para la determinación de prioridades.

## SEGUNDA ETAPA

La delimitación del área (región, provincia, comarca) en base a un número determinado de variables, no es tarea fácil. No lo es analítica ni conceptualmente. Si dejamos de lado los problemas meramente técnicos, nos encontramos que antes es primero lograr un acuerdo en la elección de las variables que nos habrán de servir para su configuración.

La primera aproximación del problema sería elegir un indicador (verbigracia: la renta provincial) y en base a él configurar las áreas regionales. Pero a efectos de programación educativa esta delimitación no tiene el grado de operatividad requerido y necesita ser completada.

Una configuración geográfica adecuada a los propósitos de reforma educativa debería surgir de cruzar *dos clases de tipología*.

La primera, de *naturaleza educativa*, incluiría, como se señaló en un párrafo anterior, las *tasas de escolarización*, los *rendimientos escolares* y las *aspiraciones y necesidades educacionales* (véase la primera etapa).

La segunda tendría en cuenta variables de naturaleza, A) *económica*, y B) *demográfica*, que sirvieran para enmarcar y dar significación a las primeras.

## 1. La renta

A) Consideremos la renta per cápita como la variable principal (lo que no quiere decir que menospreciemos el papel de otros factores). Podríamos clasificar, siguiendo a L. H. Klaassen, las regiones u otras áreas de esta forma (2).

a) Nivel de la renta per cápita regional comparada con el nivel nacional en un mismo año.

b) Tasas de crecimiento de la renta regional en comparación con la nacional. Estas dos variables de referencia permiten definir cuatro tipos de regiones (ver cuadro 5).

CUADRO 5

### CLASIFICACION DE LAS REGIONES

Tasa de crecimiento regional en relación a la tasa nacional	Nivel de la renta regional en relación a la renta nacional	
	Alto ( $\geq 1$ )	Bajo ( $\leq 1$ )
Fuerte ( $\geq 1$ )	Región próspera	Región subdesarrollada en vías de desarrollo
Débil ( $\leq 1$ )	Región subdesarrollada en recesión	Región subdesarrollada

## 2. Porcentaje de población activa según sectores económicos

Pueden distinguirse cuatro tipos de regiones o áreas según los diferentes porcentajes de población activa como indicadores de la vocación económica de la zona en cuestión. A saber:

a) Predominio absoluto de un sector (los otros dos apenas existentes), sea el primario ( $P$ ), o el secundario ( $S$ ), o el terciario ( $T$ ).

b) Predominio de dos sectores (el tercero apenas existente), sea  $P+S$ , o  $P+T$ , o  $S+T$ .

c) Predominio de un sector mayoritario sobre los otros dos, sea  $P > S+T$ , o  $S > P+T$ , o  $T > P+S$ .

d) Equilibrio entre los tres sectores:  $R=S=T$ .

Poniendo en relación estos cuatro grupos con los cuatro grupos obtenidos en el epígrafe anterior tenemos una nueva tipología más completa de la situación económica (ver cuadro 6).

A) A efectos de simplificación, este cuadro podría dicotomizarse: en un grupo figurarían las categorías a) y c), y en otro, las b) y d). Esta bipolariza-

(2) L. H. KLAASSEN: *Aménagement économique et social du territoire*. Directives pour les programmes. OCDE, París, 1965, p. 30.

ción no tiene otra finalidad que la de distinguir bien, por un lado, las áreas con una clara especialización (o vocación) en un sector determinado, y por otro lado, las zonas de relativa indeterminación (o equilibrio) de la actividad económica.

CUADRO 6

Clasificación según la renta	Clasificación según los sectores económicos (Porcentaje población activa)			
	a) Predominio absoluto de un sector	b) Predominio de dos sectores (el tercero inexistente)	c) Predominio de un sector sobre los dos restantes	d) Equilibrio de los tres sectores
Próspera .....	—	—	—	—
Recesión .....	—	—	—	—
Desarrollo .....	—	—	—	—
Subdesarrollo .....	—	—	—	—

Cruzando las clasificaciones obtenidas en los cuadros 5 y 6, es decir, en base a los indicadores de renta y especialización sectorial económica, obtenemos una zonificación o regionalización como la siguiente (ver cuadro 7).

B) Es conveniente describir demográficamente la zona o región. Podemos emplear los siguientes indicadores: la tasa de incremento vegetativo (alta y baja con respecto a la nacional), y la tasa migratoria (zonas de emigración y zonas de recepción). Ello nos lleva a distinguir cuatro tipos: áreas de man-

CUADRO 7

Clasificación según la renta (R)	Clasificación según sectores económicos (E)	
	Especialización a+c (E <sub>1</sub> )	No especialización b+d (E <sub>2</sub> )
Próspera (R <sub>1</sub> ) .....		
Recesión (R <sub>2</sub> ) .....		
Crecimiento (R <sub>3</sub> ) .....		
Subdesarrollo (R <sub>4</sub> ) .....		

CUADRO 8

Incremento vegetativo de la población (V)	Tasa emigratoria (M)	
	Zona de emigración (M <sub>1</sub> )	Zona de recepción (M <sub>2</sub> )
Fuerte (V <sub>1</sub> )	Mantenimiento V <sub>1</sub> M <sub>1</sub>	Crecimiento intenso V <sub>1</sub> M <sub>2</sub>
Débil (V <sub>2</sub> )	Despoblación V <sub>2</sub> M <sub>2</sub>	Crecimiento V <sub>2</sub> M <sub>2</sub>

CUADRO 9

**CLASIFICACION DE LA POBLACION SEGUN LA RENTA Y SECTORES ECONOMICOS**

Clasificación según renta y sectores económicos (E)	Clasificación según población		
	Mantenimiento V <sub>1</sub> M <sub>1</sub>	Despoblación V <sub>2</sub> M <sub>2</sub>	Crecimiento V <sub>1</sub> M <sub>1</sub> , V <sub>1</sub> M <sub>2</sub>
(Prosp. + Esp.) R <sub>1</sub> E <sub>1</sub>			Com. Y EGB   BUP ES   EP
(Rec. + Esp.) R <sub>2</sub> E <sub>1</sub>			
(Des. + Esp.) R <sub>3</sub> E <sub>1</sub>			
(Subd. + Esp.) R <sub>4</sub> E <sub>1</sub>			
(Pres. + No esp.) R <sub>1</sub> E <sub>2</sub>		Com. X ES   BUP EGB   EP	
(Rec. + No esp.) R <sub>2</sub> E <sub>2</sub>			
(Des. + No esp.) R <sub>3</sub> E <sub>2</sub>			
(Subd. + No esp.) R <sub>4</sub> E <sub>2</sub>			



tenimiento de la población, de despoblamiento, de crecimiento urbano intenso y de crecimiento urbano (ver cuadro 8).

De nuevo, trenzando las tipologías halladas en A) y B) obtenemos un marco definidor de las zonas en estudio (ver cuadro 9) suficientemente preciso sin ser demasiado complejo, que nos permite situar en su interior los distintos momentos de los sistemas educativos de las respectivas zonas.

En efecto, basta trasladar sobre el cuadro 9 cualquiera de los cuadros 1, 2, 3 ó 4, elaborados en la primera etapa, en los que se manifestaba la situación por la que atravesaban los distintos niveles y/o ramas educativas de las zonas objeto de estudio. Así lo hemos hecho al ubicar el cuadro 4, en el que se define el momento educativo en los cuatro niveles en dos comarcas distintas X e Y en la matriz de referencia (ver cuadro 9). Basta proseguir el mismo procedimiento hasta tener enmarcadas todas las zonas en estudio. A partir de este momento las relaciones interzonas saltan naturalmente a la vista, y el cuadro 9, debidamente completado, se transforma en una especie de carta de navegar para el programador.

Si además cuantificamos la situación tal como mostramos en el cuadro 2, obtenemos unas puntuaciones aptas para montar un sistema de prioridades, fundamento para toda programación.