



4. La educación como estrategia ante el reto demográfico

Una vez expuestos los argumentos generales que explican el escenario del empobrecimiento demográfico que padecen determinadas zonas de Andalucía, debemos aproximarnos a la relación entre dicho fenómeno y el ámbito de la Educación. **O dicho de otro modo, cómo la despoblación y la organización de los recursos educativos ubicados en las zonas afectadas por el abandono del mundo rural se encuentran interrelacionadas.**

Con tal objetivo debemos echar la vista atrás para comprobar **el tratamiento otorgado por el legislador a la escuela pública rural y su incidencia de los procesos poblacionales.**

Hemos de remontarnos a la primera ley de educación, la denominada "Ley Moyano"²³ de 1857 para encontrar los antecedentes de lo que son hoy los colegios públicos rurales. Dicha norma estableció un modelo de escolarización basado en la "**escuela unitaria**" donde el alumnado se encontraba agrupado en función de sus conocimientos bajo la dirección de un maestro único. Este modelo se encontraba implementado en aldeas, masías y pueblos muy pequeños a lo largo de todo el territorio español.

Posteriormente la Ley General de Educación de 1970²⁴ introdujo un proceso de modernización en la organización y pedagogía del sistema educativo existente hasta la fecha que tuvo como protagonistas los colegios nacionales -que albergaban grupos de la misma edad de 30 alumnos- y la Educación General Básica (EGB). Un nuevo concepto organizativo que afectó a las zonas rurales con el establecimiento del modelo denominado "**concentración escolar**".

Se trataba de agrupar niños de distintas comarcas en un centro escolar principal que se encontraba ubicado en la cabecera central de las localidades. La consecuencia de este nuevo modelo fue el cierre de las escuelas más pequeñas ubicadas en municipios con menos población, el aumento de las desigualdades en infraestructuras y materiales didácticos así como dificultades para la movilización del alumnado²⁵. Un proceso que no estuvo exento de polémica por lo que afectaría el cierre de muchas escuelas a la propia supervivencia de los pequeños municipios y comarcas.

La argumentación esgrimida por la Administración para justificar el proceso de

23 La conocida como 'Ley Moyano', de 1857, establece no sólo una ordenación general casi primigenia de todas las enseñanzas del sistema educativo en España, sino que constituye un marco normativo más que centenario hasta que, en 1970, con variedad de reglamentos y desarrollos intermedios, se promulga la Ley General de Educación.

24 Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. «BOE» núm. 187, de 6 de agosto de 1970.

25 "Dos siglos de escuela rural". Carrascal, S. y Magro, M.

concentración en las comarcas principales se centraba en varios aspectos: mejores infraestructuras, mejor organización de los centros, mejores condiciones de desarrollo psicosocial para los alumnos al homogenizar los niveles educativos, y existencia de un profesorado más especializado.

Sin embargo, son muchas las opiniones que señalan motivos económicos más que educativos en el proceso de concentración escolar aludido. Y es que eliminar las pequeñas escuelas en los municipios con menor población contribuía a reducir dicha población y, consiguientemente, a incrementar la mano de obra para la industria, la construcción y los servicios en las cabeceras de las comarcas y en las zonas urbanas. Fue la época de los planes de desarrollo que dejaron tras de sí un campo deshabitado y empobrecido, el cierre de las escuelas, y el abandono de otros servicios esenciales como los sanitarios²⁶.

En el año 1986 se constituyen los **Colegios Rurales Agrupados (CRA)** si bien su implementación real no se llevó a efecto hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)²⁷. Poco protagonismo adquirió esta modalidad escolar en la mencionada norma educativa. Dentro de su articulado solo podemos encontrar una breve referencia sobre la movilización que ha de hacer el alumnado cuando no cuente con un centro próximo a su localidad de residencia:

«Artículo 65.

1. En el nivel de educación primaria, los Poderes públicos garantizarán a todos los alumnos un puesto escolar gratuito en su propio municipio en los términos que resultan de la aplicación de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación.

2. Excepcionalmente, en la educación primaria y en la educación secundaria obligatoria en aquellas zonas rurales en que se considere aconsejable, se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza. En este supuesto las Administraciones educativas prestarán de forma gratuita los servicios escolares de transporte, comedor y, en su caso, internado.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Capítulo Quinto de esta ley, las Administraciones educativas dotarán a los centros cuyos alumnos tengan especiales dificultades para alcanzar los objetivos generales de la educación básica debido a sus condiciones sociales, de los recursos humanos y materiales necesarios para compensar esta situación. La organización y programación docente de estos centros se adaptará a las necesidades específicas de los alumnos.

El fundamento de esta modalidad de escolarización en zonas rurales no era otro que mejorar la calidad educativa. Para el desarrollo de esta modalidad educativa la administración debía proporcionar el transporte escolar desde las zonas de residencia al colegio rural más próximo, y

²⁶ «Un poco de historia de la escuela rural en España». Santamaría, R.

²⁷ Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. «BOE» núm. 238, de 4 de octubre de 1990.

otros servicios complementarios como el comedor o las residencias escolares.

A partir de 1990 se ha producido una proliferación de leyes educativas y de sus correspondientes desarrollos reglamentarios, que han ido derogando parcialmente las anteriores, provocando una falta de claridad en cuanto a las normas aplicables a la ordenación académica y al funcionamiento del sistema educativo pero introduciendo pocas modificaciones en los colegios rurales agrupados.

Sin embargo, la Ley Orgánica de Educación de 2006²⁸ prestó mayor atención a estos recursos educativos a través de acciones y programas compensatorios en territorios desfavorecidos de la sociedad para promover la equidad y la igualdad en el ámbito educativo. La norma garantiza a todo el alumnado una plaza gratuita en la educación primaria en su propio municipio, o en la zona de escolarización establecida, salvo en aquellas zonas que por ser aconsejable y mejorar la calidad de la enseñanza, se podrá escolarizar en un municipio próximo. En tal caso los servicios complementarios de transporte y comedor serán gratuitos para el alumnado.

Apuesta también el legislador en esta norma educativa por incrementar la presencia del alumnado en las zonas rurales para las enseñanzas no obligatorias. De modo singular, se insta a las administraciones educativas a tener en cuenta las peculiaridades de la escuela rural.

«Artículo 82. Igualdad de oportunidades en el ámbito rural.

1. Las Administraciones educativas prestarán especial atención a los centros educativos en el ámbito rural, considerando las peculiaridades de su entorno educativo y la necesidad de favorecer la permanencia en el sistema educativo del alumnado de las zonas rurales más allá de la enseñanza básica. A tal efecto, las Administraciones educativas tendrán en cuenta el carácter específico de la escuela rural proporcionándole los medios y sistemas organizativos necesarios para atender a sus necesidades particulares y garantizar la igualdad de oportunidades.

2. En la educación primaria, las Administraciones educativas **garantizarán a todos los alumnos un puesto escolar gratuito en su propio municipio o zona de escolarización establecida.**

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, **en la educación básica, en aquellas zonas rurales en que se considere aconsejable, se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza.** En este supuesto las Administraciones educativas prestarán de forma gratuita los servicios escolares de transporte y, en su caso, comedor e internado.

La planificación del transporte del alumnado a su centro se realizará minimizando el tiempo de desplazamiento.

3. Las Administraciones educativas **impulsarán el incremento de la escolarización del alumnado de zona rural en las enseñanzas no obligatorias.**

²⁸ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. «BOE» núm. 106, de 04/05/2006.

Así mismo procurarán una oferta diversificada de estas enseñanzas, relacionada con las necesidades del entorno, adoptando las oportunas medidas para que dicha oferta proporcione una formación de calidad, especialmente con programas de formación profesional vinculados a las actividades y recursos del entorno, en los centros de educación secundaria y formación profesional de las áreas rurales.

4. Para garantizar la igualdad de oportunidades en el ámbito rural, se realizará un ajuste razonable de los criterios para la organización de la optatividad del alumnado de educación secundaria en los centros que por su tamaño pudieran verla restringida.

5. Las administraciones educativas facilitarán la dotación de los centros del ámbito rural con recursos humanos suficientes y fomentarán la formación específica del profesorado de las zonas rurales, favoreciendo su vinculación e identificación con los proyectos educativos del centro. Asimismo, dotarán a la escuela rural de materiales de aprendizaje y de recursos educativos en Internet.

Por otro lado se impulsará la realización de prácticas parte de estudiantes universitarios y de formación profesional.

6. La planificación de la escolarización en las zonas rurales deberá contar con recursos económicos suficientes para el mantenimiento de la red de centros

rurales, el transporte y comedor del alumnado que lo requiera y el equipamiento con dispositivos y redes informáticas y de telecomunicación y acceso a Internet».

Posteriormente la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE)²⁹ avanzó en los objetivos de la norma anteriormente señalada integrando un nuevo precepto que incluía referencia a la valoración del fenómeno de las despoblación de los territorios y las necesidades específicas que presenta el alumnado que reside en las zonas rurales:

«Seis. Se añade un nuevo apartado 3 al artículo 9, con la siguiente redacción:«3. En los programas de cooperación territorial se tendrá en cuenta, como criterio para la distribución territorial de recursos económicos, la singularidad de estos programas en términos orientados a favorecer la igualdad de oportunidades. **Se valorará especialmente el fenómeno de la despoblación de un territorio, así como la dispersión geográfica de la población, la insularidad y las necesidades específicas que presenta la escolarización del alumnado de zonas rurales**».

Para concluir con este relato normativo sobre el tratamiento otorgado a las escuelas rurales hemos de referirnos a la vigente Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE)³⁰.

29 Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE).«BOE» núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.

30 Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.«BOE» núm. 340, de 30 de diciembre de 2020.

Se puede apreciar en el contenido del preámbulo una redacción más incisiva ante el tema y con alusiones explícitas a la necesidad de proporcionar medios y sistemas organizativos para atajar la situación de las escuelas rurales, e insulares.

Así, el preámbulo ha quedado redactado como sigue:

«En el título II de la LOE sobre Equidad en la educación se pretende subrayar que la educación pública constituye el eje vertebrador del sistema educativo. Con ese propósito, entre otras medidas, **se insiste en la atención especial que las Administraciones educativas deben prestar a la escuela rural, proporcionando los medios y sistemas organizativos necesarios para atender a sus necesidades, y favoreciendo la permanencia en el sistema educativo de los jóvenes de las zonas rurales e insulares más allá de la educación básica**».

La escuela rural, por tanto, se plantea para la LOMLOE como un elemento de primer nivel y pilar fundamental en la lucha contra la despoblación, garantizando un puesto escolar en su propio municipio e incrementando la escolarización en las etapas de enseñanza no obligatorias.

Por otro lado, la vigente Ley educativa apuesta por la digitalización del sistema educativo que se perfila necesaria a nivel general y prioritaria en las zonas rurales por su dificultades en el acceso a los medios,

recursos tecnológicos, internet y materiales de aprendizaje.

Con todo, una de las mayores apuestas de la LOMLOE, pendiente en los programas de formación de maestros en las universidades españolas, es la formación específica del profesorado de la escuela rural. A través de la realización de prácticas en los centros educativos del medio rural se promoverá la adquisición de competencias y habilidades docentes en este contexto educativo.

Del mismo modo, en este repaso normativo citamos otras iniciativas no de naturaleza estrictamente educativa, de alcance territorial dispuestas en el medio rural. Y así la Ley 45/2007³¹, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, por lo que respecta a la Educación, y para intensificar la prestación de una educación pública de calidad, el Programa podrá incluir medidas que tengan por objeto

«a) El mantenimiento de una adecuada escolarización en los municipios rurales, mediante programas de extensión de la escolarización infantil, de mejora de los resultados educativos de la enseñanza obligatoria, y de fomento del acceso a niveles educativos superiores, prestando una atención preferente a los alumnos de zonas rurales prioritarias y a los inmigrantes. Atención a la diversidad del alumnado y, en particular, a los alumnos con necesidades educativas especiales y con discapacidad.

b) La mejora y ampliación del equipamiento de los centros públicos educativos, para

³¹ [Ley 45/2007, de 13 de diciembre](#), para el desarrollo sostenible del medio rural. «BOE» núm. 299, de 14/12/2007.

atender adecuadamente a los alumnos de la enseñanza reglada, especialmente en los municipios rurales de pequeño tamaño, y facilitar su utilización para actividades culturales, educativas y sociales por el conjunto de la población.

- c) La potenciación de la formación profesional de los jóvenes y las mujeres, mediante programas adecuados de formación reglada complementados con formación ocupacional, especialmente en nuevas tecnologías y en técnicas de empleo deslocalizado, y con prácticas incentivadas en empresas del medio rural.
- d) El fomento de la práctica deportiva, mejorando las infraestructuras deportivas, especialmente en las zonas rurales prioritarias, ordenando los espacios de actividad deportiva en el medio natural y favoreciendo la integración de estas actividades con el turismo rural».

Por lo que respecta a la **Comunidad Autónoma de Andalucía**, tras el proceso estatutario y la aprobación de los sucesivos trasposos de medios personales y materiales a la Comunidad Andaluza, las autoridades educativas autonómicas acometen la situación del sistema educativo en el entorno rural a través de un primer instrumento normativo: el **Decreto 29/1988, de 10 de febrero sobre constitución de Colegios Públicos Rurales**³².

El sucinto expositivo del Decreto señala que «los problemas geográficos

o de dispersión de la población no deben impedir o dificultar el que los niños andaluces accedan a una educación digna. Este objetivo no puede, ni debe, intentarse conseguirse desarraigando al niño de su medio social y familiar. **Todos los niños andaluces tienen derecho a recibir una educación de calidad en el medio que habitan**».

Hablamos propiamente, en el marco de las estrategias actuales de las políticas educativas, de unas medidas próximas a la noción de la Educación Compensatoria apelando expresamente a la obligación asumida de igualdad y de equidad en el acceso universal al derecho a la educación ante dos retos que también señala el Decreto 29/1988: **«los problemas geográficos»** y la **«dispersión de la población»**.

Portanto, las nociones de impulso para la intervención reguladora de la Comunidad Autónoma en esta materia ya se basa en la década de los ochenta en los problemas que venimos denominado bajo el concepto global de **“Reto demográfico”**.

La norma que comentamos también ofrece una finalidad organizativa y de ordenación de los recursos educativos en estos entornos rurales. En concreto, se articula un criterio de agrupación o concentración de centros y sus recursos ante una situación de dispersión que debe superarse reasignando sedes y centros en los territorios afectados. Para ello, el Decreto prevé la agrupación, creación o sustitución de recursos educativos que

³² [Decreto 29/1988, de 10 de febrero, sobre constitución de Colegios Públicos Rurales en la Comunidad Autónoma de Andalucía \(BOJA 4-3-1988\).https://www.juntadeandalucia.es/boja/1988/19/3](https://www.juntadeandalucia.es/boja/1988/19/3)

se articularán a través de un proceso valorativo en el que se incluyen como elementos a considerar:

- «a) Análisis de las condiciones geográficas de la zona afectada: distancia entre las distintas localidades, en su caso; características de la red viaria y desplazamientos de profesores y/o alumnos que resultarían necesarios.
- b) Razones o factores funcionales y pedagógicos que avalen la convivencia de la agrupación.
- c) Informe sobre las necesidades de profesorado, gastos de funcionamiento y, en su caso, de las nuevas inversiones derivadas del proyecto.
- d) Acta de la sesión de los Consejos Escolares de los centros afectados en la que se aprobó la participación de los mismos en el proyecto de agrupación. Asimismo, se adjuntará la conformidad de los Ayuntamientos para la realización del proyecto».

Este Decreto ha sido complementado por la Orden de 26 de abril de 1988³³, por la que se constituyen Colegios Públicos Rurales en la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Orden de 15 de abril de 1988, por la que se desarrolla el Decreto 29/1988 sobre constitución de Colegios Públicos Rurales en la Comunidad Autónoma de Andalucía³⁴.

Esta última norma define la escuela rural como aquella que es única en la localidad y tiene más de un nivel por profesor y aula. Se encuadran dentro de esta definición las

Escuelas Unitarias y pequeñas Graduadas incompletas, fundamentalmente las de una a cuatro unidades, situadas en pequeños núcleos de población. La constitución de estos recursos educativos se establece mediante un proceso de agrupamiento y ordenación de unidades escolares existentes en una o varias localidades. Esta organización implica la consideración del Colegio Público Rural como una unidad de funcionamiento pedagógica y administrativa; la extinción de las unidades objeto del agrupamiento, como tales; en algunos casos un proceso de reconversión de las entonces concentraciones comarcales; y la posibilidad de impartir los tres ciclos de la, entonces, E.G.B., cuando se considere necesario.

Pues bien, en el contexto general que hemos descrito anteriormente, podemos comprobar **la incidencia que tiene el fenómeno educativo como estrategia para evitar la despoblación y el abandono de determinadas zonas rurales**. Y debemos partir, a la hora de definir las consecuencias educativas de estos retos demográficos, **la pérdida del alumnado de las zonas más despobladas**. Faltan niños porque nacen menos y, además, porque el alumnado junto a sus familias migran desde sus localidades de origen hacia núcleos de población mayores en busca de unas mejores condiciones de vida.

Basta recordar algunos datos ya comentados que explican el envejecimiento de la población en España, que cuenta

33 Orden de 26 de abril de 1988, por la que se constituyen Colegios públicos rurales en la Comunidad Autónoma de Andalucía. BOJA nº 36 de 6/5/1988.

34 Orden de 15 de abril de 1988, por la que se desarrolla el Decreto 29/1988 sobre constitución de Colegios Públicos Rurales en la Comunidad Autónoma de Andalucía. BOJA nº 33 de 26/4/1988.

con la tercera mayor longevidad de la OCDE, y la primera de la Unión Europea. A lo que se suma que en el 60% de los municipios españoles, 4.800, el Índice de Envejecimiento ya supera los 2 mayores por cada menor de 15. En casi 3.000 municipios, en uno de cada tres, hay 4 mayores de 65 años por cada menor de 15. Y en 1.039 municipios españoles la relación ya supera los 12 mayores de 65 años por cada menor de 15. Esto sucede donde aún quedan niños, ya que en más de 1.000 municipios no hay menores de 5 años, y en casi 400 no hay menores de 15 años.

Esta situación ha provocado que la Estrategia Nacional, a los efectos del presente Informe, señala como uno de sus objetivos: **“Atención a la educación, el ocio y la cultura en las áreas rurales y las islas, con una oferta diversificada y de calidad, y relacionada con el entorno, para luchar contra la desigualdad y la pobreza en la infancia”**.

Y, por cuanto respecta al ámbito específico del Ministerio de Educación y Formación Profesional, se aporta en el contexto de dicha Estrategia, que *“por un lado, de apoyo a las familias, favoreciendo la crianza de los hijos con medidas como la extensión de la educación infantil, y por otro, la generación de oportunidades laborales para los jóvenes y la integración de la población inmigrante, mejorando su formación. Y todo ello, prestando especial atención a los municipios de menor población y zonas rurales e insulares”*.

En este contexto interministerial en el que se desarrolla la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, el Ministerio de Educación aportó los siguientes objetivos:

- Mejorar el acceso al primer ciclo de educación infantil, priorizando el acceso del alumnado en situación de riesgo de pobreza y exclusión social.
- Mejorar la colaboración entre el mundo educativo y laboral, el fomento de la formación profesional y la mejora de las competencias de los alumnos.
- Mantener una política de becas y ayuda al estudio que fomente la continuación en los estudios.
- Dotar de recursos suficientes a las escuelas rurales y a las de las Islas.
- Adoptar las medidas oportunas para que los jóvenes de las zonas rurales y de las islas se formen más allá de la enseñanza básica con una oferta diversificada y de calidad relacionada con las necesidades del entorno.
- Desarrollo de programas educativos: aulas de naturaleza, recuperación y utilización educativa de pueblos abandonados y rutas científicas, artísticas y literarias.
- Establecer un renovado ordenamiento legal del sistema educativo que aumente las oportunidades educativas y formativas de toda la población, que contribuya a la mejora de los resultados educativos del alumnado y que satisfaga la demanda de una educación de calidad para todos.
- Mejorar el Programa de orientación y refuerzo para el avance y el apoyo en la educación, teniendo en cuenta la situación del alumnado de zonas rurales o semirurales.

Aún cuando volvamos a lo largo de este Informe Especial sobre la cuestión que abordamos, destacamos en este momento una certeza diagnosticada al señalar que

la presencia de recursos educativos en los entornos rurales donde habitan niños y niñas es un factor fundamental en la lucha contra la despoblación que sufren muchos municipios de Andalucía.

La ausencia de colegios en estas zonas incide de manera directa en el abandono de los pueblos.

Podemos argumentar, además, una estrategia clave, cual es la presencia de servicios educativos dotados de continuidad

en sus etapas. Dicho de otra forma; **la falta de continuidad del servicio educativo una vez concluida la etapa primaria se convierte en un factor casi expulsivo para el alumnado que necesita migrar a otros centros que sí disponen de mayor recorrido educativo.**

En definitiva, **la despoblación pone en riesgo el legítimo derecho de niños y niñas a acceder a la educación en su propio entorno social y geográfico.**