

9

INFORME
ESPAÑA
2 0 0 2

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org
www.fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-14-2
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-7157-2002

Fotocomposición e Impresión: **Albadalejo, S.L.**
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)

PARTE CUARTA: EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL**Capítulo II****DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO****AUTONÓMICO**

143

I.	Tesis Interpretativas	147
	1. Las reformas educativas demandan hoy una política de Estado	147
	2. El Ministerio de Educación no está asumiendo el liderazgo del sistema autonómico	150
	3. Riesgo de neocentralización en las comunidades autónomas	151
	4. Insuficiencia de los órganos básicos de la descentralización	153
II.	Red de los Fenómenos	156
	1. Tendencia descentralizadora en Europa	156
	2. España: una historia de tendencias centrífugas y centrípetas	157
	2.1 El marco constitucional de la educación	158
	2.2 Nuestro modelo educativo en el contexto europeo	161
	3. Las diversas etapas del proceso autonómico	165
	4. Los pactos autonómicos y la educación	166
	4.1 Los pactos autonómicos de 1981	168
	4.2 Los pactos autonómicos de 1992	169
	5. Situación actual de la educación	172
	5.1 Insuficiencias y disparidades en el gasto público	179
	5.2 Autonomía, igualdad y educación	185
	5.3 Nueva organización descentralizada	187
	6. Coordinación, cooperación y participación	191
	6.1 La Conferencia de Educación	192
	6.2 El Instituto Nacional de Calidad y Evaluación	194
	6.3 El Consejo Escolar del Estado	195
	7. Luces y sombras de la descentralización	196
	8. Los retos del futuro	203

Capítulo II

DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO

La historia nos enseña que ni la centralización ni la descentralización son formas estáticas de organización de las diversas sociedades: en los países centralizados, incluso en los regidos férreamente de esa forma, no muestra nunca la tendencia contraria, la que aspira a una más amplia distribución territorial del poder (el caso de España nos permitirá más adelante ilustrar bien este aserto); por el contrario, los países que han nacido a la vida política con una organización descentralizada han visto crecer en su seno corrientes partidarias de fortalecer el poder central (el arquetipo podría ser Estados Unidos, donde la tendencia a aumentar el poder de la Federación ha sido una constante desde su nacimiento como nación).

Es decir, la distribución territorial del poder no es algo fijado de una vez para siempre, sino un fenómeno dinámico en el que actúan tendencias contrarias de desigual signo en cada momento histórico. Dicho de otro modo, **la organización territorial del poder es un problema fundamentalmente político**. Como todos los grandes problemas de la política, éste no puede ser considerado completamente resuelto: el poder vive así inevitablemente asediado por fuerzas antagónicas, centrífugas y centrípetas, que no desaparecen del todo y que exigen un esfuerzo constante para asegurar el equilibrio.

Obviamente, estas consideraciones generales gravitan también sobre el fenómeno más específico de la descentralización de la educación. Los sistemas educativos, como es notorio, no son autosuficientes, sino que operan dentro del marco establecido previamente por el sistema político.

Por todo ello, las tesis que en este capítulo se mantienen parten, en el caso español, de la estimación cierta de que estamos ante una descentralización política que se ha cumplido prácticamente según las previsiones constitucionales, dando paso a un mapa territorial de nuevo cuño que, después de una amplia experiencia empezada en 1981, se ha consumado 20 años después.

Por tanto, la educación, como los demás servicios y funciones traspasados, ha sido objeto de una descentralización en sentido estricto; esto es,

se ha transferido un importante poder de decisión a las comunidades autónomas, no por cesión graciable del poder central, sino en virtud de un mandato constitucional y estatutario. Estamos, pues, ante unas competencias que no han sido delegadas sino reconocidas por la Constitución; por tanto, los servicios traspasados son consecuencia de ese reconocimiento. No estamos, en definitiva, ante una delegación de funciones ni ante una desconcentración de tareas o de puras labores de ejecución. **La descentralización de la educación, como la operada en otras materias, tiene un signo marcadamente político, de redistribución territorial del poder, sin dejar de tener también amplios efectos administrativos.**

Finalmente, debe constatarse que la descentralización no existe en ningún país en estado puro. Dicho de otro modo, en todas las naciones que se organizan de forma descentralizada, incluyendo los países federales en toda su particular diversidad, el poder central está presente de diferentes modos, orientando su acción hacia la consecución de un **mínimum de homogeneidad sin el cual los sistemas políticos no podrían funcionar.** Aplicado a la educación, esto quiere decir que **los sistemas educativos descentralizados funcionan como partes de un todo y no como elementos independientes.** Esta constatación debe aplicarse con mayor fundamento al sistema educativo español, donde –como veremos– la educación es constitucionalmente una competencia compartida, una competencia en cuyo ejercicio concurren ordenadamente tanto el Estado como las comunidades autónomas.

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Las reformas educativas demandan hoy una política de Estado

En el haber de la joven democracia española está, sin duda, la efectiva realización del viejo sueño de la escolarización obligatoria y gratuita en los tramos de edad correspondientes a una amplia formación básica. A ello debe sumarse la política de “puertas abiertas” a toda la población española de las instituciones educativas de nivel medio y superior. Pero estos logros no deben ocultar la otra cara de la moneda: la educación sigue presentando en este período de nuestra historia problemas preocupantes de rendimiento escolar, importantes tasas de abandono o de repetición, altos índices de fracaso escolar, gasto público inferior a la media de los países de la Unión Europea, etc. Es decir, alcanzada la antigua aspiración de “un niño, un puesto escolar”, la sociedad reclama ahora que ese puesto escolar sea de calidad. Esto explica que España esté inmersa, como otros países europeos, en una política de reformas incesantes que busca tenazmente solucionar los problemas cualitativos indicados.

Desde 1970 se han realizado dos reformas importantes y está en marcha una tercera para esta legislatura. Ahora bien, la reforma de la Ley General de Educación (1970) se efectuó en el marco de un Estado autoritario, rígidamente centralizado; la de 1990, cuya implantación global ha terminado en el curso académico 2001/02, se llevó a cabo en el seno de un Estado democrático, parcialmente descentralizado –el Ministerio de Educación gestionó la reforma en el territorio de 10 comunidades autónomas que carecían aún de competencias en educación–; en cambio, la reforma que probablemente será aprobada en la actual legislatura (2000-2004) tendrá que realizarse en un Estado integrado por 17 comunidades autónomas en pleno ejercicio de sus competencias en educación. Así pues, con independencia de la bondad intrínseca, o no, de esta nueva reforma, la efectiva distribución territorial del poder político en educación desde enero de 2001 plantea obviamente no sólo problemas nuevos de ejecución, de cooperación y de coordinación, sino que obliga a revisar la actitud y la mentalidad del poder central que impulsa tales reformas.

El hecho de que los sistemas educativos europeos, ámbito al que pertenecemos política y culturalmente, estén también en un proceso continuo de reforma, debería advertirnos de la complejidad creciente de este fenómeno. Esta complejidad deriva de que en los procesos de reforma existen diversos planos y diferentes actores. No es lo mismo la fase de diseño de la reforma que la de su formulación legal, ni ésta que la de su aplicación

real. En todas ellas intervienen diversos actores, a los que hay que sumar ahora 17 comunidades autónomas con competencia y autoridad para proceder a la gestión y ejecución de la nueva reforma. Entre los actores sociales tendríamos que destacar a los integrantes de la comunidad escolar –la llamada participación social–, especialmente padres y profesores, protagonistas de la educación de las futuras generaciones. Entre los actores políticos, los partidos de ámbito nacional han desempeñado hasta el momento un papel importante, y lo seguirán haciendo en el futuro, pero ahora hay que tener en cuenta también a los diversos poderes públicos de carácter territorial.

De todo esto se derivan dos consideraciones, distintas pero convergentes: por una parte, desde la perspectiva de los actores sociales, las reformas tienen que cohonestarse con la llamada **cultura escolar**, esto es, con un conjunto de ideas y creencias, mentalidades y conductas que aglutinan a los miembros de la comunidad educativa; mientras que, por otra parte, la presencia de los actores políticos obliga a considerar lo que en este capítulo se denomina la **cultura autonómica**, es decir, un nuevo modo de afrontar la realidad política basado en una visión conjunta de las competencias respectivas y en la adquisición paralela de determinados hábitos de comportamiento.

Sin minusvalorar los problemas que plantea la relación entre las reformas y la cultura escolar, de cuya feliz resolución pende en última instancia la efectiva realización de los objetivos perseguidos, aquí se hará énfasis en la novedad que para nosotros presenta una reforma que ha de aplicarse en un mapa territorial completamente descentralizado, con un departamento ministerial que ha dejado de ser titular de centros docentes y con unas comunidades dotadas de prerrogativas reales. Esto plantea la necesidad de reajustar el papel del Ministerio de Educación como principal artífice de la reforma y de clarificar el de las comunidades autónomas como verdaderas responsables de su ejecución. En otras palabras, hay que reflexionar de nuevo sobre el papel de la educación en el Estado autonómico que la Constitución de 1978 consagra.

La reforma proyectada no se presenta como un mero retoque de la realidad educativa. El Gobierno popular ha puesto en marcha tres grandes leyes que modifican las implementadas por el Gobierno socialista en anteriores legislaturas: una ley de calidad, que incide especialmente en la Educación Secundaria Obligatoria; una ley que intenta resolver, una vez más, el eterno problema de la Formación Profesional; y una ley de reforma de las universidades. En principio, nada que objetar. Las reformas anteriores, al pasar la dura prueba de su aplicación y puesta en práctica, han mostrado –como suele ocurrir– inevitables carencias, errores y flaquezas. Hay, pues, que rectificar algunos aspectos y reforzar otros (nadie debe sacralizar las reformas). Por otra parte, el Gobierno se apoya en un progra-

ma electoral que ha sido votado por una amplia mayoría de los españoles. Ahora bien, dicho esto, la experiencia aportada por las dos últimas grandes reformas, la de 1970 y la de 1990, unida a un nuevo escenario territorial de plena descentralización de la educación, nos enseña que para la implantación de la nueva reforma serían necesarios los siguientes requisitos previos:

□ Las reformas escolares deben tener garantizada su continuidad a medio y largo plazo, al menos en sus aspectos sustanciales. Es muy probable que el Partido Popular consiga en esta legislatura la aprobación de las leyes referidas, pero nadie puede asegurar hoy que en las próximas elecciones las urnas le sean favorables, o que, aun siéndolo, disponga de la mayoría absoluta que actualmente tiene. En realidad, este supuesto no es más que un aspecto particular de otro problema más general: el de la gobernabilidad de los sistemas educativos en las democracias modernas, que se basan en el principio de la alternancia política. Más aún, recordando la vieja distinción que impuso la Roma republicana, no basta la *potestas* –el mando– sino que es necesaria también la *auctoritas* –la autoridad moral–. En términos más actuales, en las democracias modernas no basta la legitimidad de origen, se necesita también la legitimidad de ejercicio. La legitimidad, en realidad, no es más que la capacidad de infundir confianza, confianza que en las sociedades democráticas en que vivimos nace del talante negociador, del respeto a la pluralidad y de una toma de decisiones que cuente con la participación de los sectores interesados.

□ Asegurar las reformas escolares supone que la política del Gobierno se transforme en una política de Estado. Una política de Estado implica necesariamente un pacto entre los principales partidos políticos, único medio para garantizar la continuidad de las reformas y para no incurrir en el viejo error de la política educativa española de “tejer y destejer la tela de Penélope”. Se trata de un pacto de signo vertical que presupone necesariamente una ardua negociación para alcanzar una visión conjunta de la reforma, tanto en su fase de diseño como en la de su aprobación legal. El lugar adecuado para este pacto es el Parlamento.

□ Una estrategia ineludible para el éxito de una reforma en un sistema educativo descentralizado demanda también un acuerdo equilibrado entre el poder central que la impulsa y los poderes territoriales que *tienen que aplicarla*. No basta un pacto de Estado de signo vertical, es preciso también un pacto de carácter horizontal entre las autoridades central y autonómicas. No nos parece exagerado afirmar que cualquier intento por parte del Ministerio de Educación de imponer la reforma, apoyado en la mayoría absoluta de que dispone, sin contar con la cooperación *efectiva* de las comunidades autónomas, está condenado al fracaso. La Conferencia de Consejeros de Educación, presidida por la ministra, es el espacio idóneo para este acuerdo.

□ **La transformación de la política del Gobierno en política de Estado es un requisito necesario pero no suficiente.** La viabilidad de la reforma exige también una fuerte participación de la llamada sociedad civil, en nuestro caso de la comunidad educativa, especialmente del profesorado y de sus órganos de representación. Las reformas escolares conducidas desde arriba y apoyadas únicamente en el *Boletín Oficial del Estado* sólo sirven para satisfacer a sus autores. En un mundo como el actual, las reformas escolares efectivas no son ya fruto de las leyes, aunque de ellas dependan: se construyen día a día con la participación de los distintos sectores afectados por las reformas. El Consejo Escolar del Estado es el foro apropiado para esa participación.

2. El Ministerio de Educación no está asumiendo el liderazgo del sistema autonómico

Durante la anterior legislatura (1996-2000) cundió la opinión, poco acertada, de que, una vez efectuados los últimos traspasos, un ministerio sin centros docentes y sin apenas gestión podía dedicarse al rutinario desempeño de sus competencias normativas y a tareas culturales de más altos vuelos. Sin embargo, la mayoría absoluta otorgada al Gobierno popular en esta legislatura alentó la posibilidad real de acometer reformas educativas ambiciosas¹. Pero tanto en una legislatura como en otra se está cometiendo el mismo error: desconocer que, con mayoría absoluta o sin ella, con reformas escolares o no, el **Ministerio de Educación**, relevado en todo caso de las tareas de gestión, **debe transformarse en un nuevo ministerio, asumiendo el nuevo papel que la Constitución, los estatutos de autonomía y las leyes orgánicas de educación le asignan:**

— El Ministerio de Educación, en el marco de una plena descentralización de este servicio público fundamental, ha de transformarse en un pequeño ministerio, dotado de una plantilla altamente cualificada, capaz de ser impulsor de la política legislativa del Estado, artífice –junto con las comunidades autónomas– de la programación general de la enseñanza, promotor de la cooperación y de la coordinación, corrector de las desigualdades regionales y agente evaluador del conjunto del sistema educativo. El Ministerio de Educación, como órgano general del Estado, debe asumir la responsabilidad que el poder central tiene en los sistemas educativos descentralizados, es decir, no puede abdicar de la responsabilidad de dirigir el sistema educativo en su globalidad.

¹ Esta posibilidad, como ya quedó expuesto, si quiere ser operativa, necesita cumplir con otros requisitos: la reforma en ciernes no podrá ser una reforma impuesta, fruto de una rígida concepción unilateral de las propias competencias.

— El Ministerio de Educación, órgano de la Administración central, no ha desempeñado hasta el momento papel alguno en la formación de una política de Estado para la educación, lo que es particularmente negativo en lo que respecta a la situación efectiva de la descentralización de la educación. Esta afirmación se deduce del hecho de que el ministerio no ha dado ningún paso para demostrar con hechos que tiene una visión global del sistema autonómico de educación, sistema que, por su propia naturaleza, conlleva compartir con las comunidades autónomas el diseño, la aprobación y la ejecución de esa política de Estado que aquí se preconiza. Como ya se indicó, el lugar adecuado es la Conferencia de Consejeros de Educación, muy debilitada en los últimos años.

— La política de Estado que el ministerio debe impulsar no puede limitarse a las reformas en curso. Por imperativo constitucional, el Ministerio de Educación debe impulsar una política de Estado que afronte los diversos problemas que por su carácter supracomunitario sólo un órgano central puede garantizar: la equidad en la distribución de los recursos educativos, poniendo en marcha políticas que tiendan a hacer realidad la función compensatoria del Estado respecto de las desigualdades territoriales; el ejercicio del derecho a la educación en todo el territorio nacional; la cohesión territorial o articulación simbólica del Estado autonómico; la cohesión social, aglutinando las diversas clases que componen la sociedad y asegurando especialmente la integración de los inmigrantes en nuestras escuelas; la movilidad geográfica de alumnos y profesores mediante políticas que remuevan los diversos obstáculos que a ella se oponen. Para ello, el Ministerio de Educación debe utilizar ampliamente las potestades normativas de que constitucionalmente está provisto, si bien debe respetar dos presupuestos previos: primero, esa política no puede vaciar en modo alguno las competencias reconocidas por la Constitución a las comunidades autónomas; segundo, tiene que ser aplicada por las propias comunidades autónomas, lo que coloca en el primer plano de la política autonómica el tema de la cooperación.

— Los brotes de predominio, aparecidos tímidamente en la primera legislatura y reactivados con creces en la segunda, no son el mejor camino para la elaboración y aplicación de una política de Estado en la educación. En un sistema educativo descentralizado, la negociación, la mediación y la cooperación son los instrumentos idóneos para un mejor funcionamiento de las instituciones educativas.

3. Riesgo de neocentralización en las comunidades autónomas

La descentralización, ¿ha mejorado la prestación de los servicios? Ésta es una pregunta cuya respuesta exigiría estudios empíricos que aún no tenemos, al menos con la debida extensión y profundidad. En términos ge-

nerales, podríamos decir que la descentralización ofrece *per se* las condiciones para ello. Más aún, en el caso de la educación, y dentro del reducido grupo de las siete comunidades que accedieron a la competencia en la década de los años ochenta, puede afirmarse que los datos disponibles confirman la existencia de un importante esfuerzo por mejorar la educación, aunque la disparidad de políticas públicas aplicadas haya podido dar lugar a diferencias significativas, tanto en oportunidades como en calidad de educación, no justificadas en la prestación de un servicio público fundamental. La sombra de las desigualdades regionales en educación persiste, pero, con independencia de las disparidades producidas dentro de cada comunidad autónoma, la causa del desequilibrio territorial debe buscarse en la ausencia de una política correctora por parte del Ministerio de Educación en su papel de órgano general del Estado.

Por otra parte, más de 20 años después de las primeras transferencias de funciones y servicios en educación, puede decirse que, al igual que ocurriera en el siglo XIX con la “invención” jurídico-administrativa de la provincia por Javier de Burgos, las comunidades autónomas se han consolidado plenamente ante la opinión pública, esto es, han recibido prácticamente la aceptación social. Estamos ante un logro que debe anotarse en el haber de las comunidades autónomas. Pero también en esos cuatro lustros se han cometido errores, han aparecido desviaciones, que deben subsanarse para no dificultar el pleno desarrollo de un Estado integrado por 17 comunidades.

► Las comunidades autónomas han “importado” el modelo binario del Estado unitario centralizado, articulado en servicios centrales y periféricos, robusteciendo a aquéllos y debilitando a éstos. Lo que en un principio pudo ser razonable, dada la situación *ex novo* de la que se partía, en un próximo futuro podría poner en peligro una de las mayores ventajas de la descentralización, la de acercar *eficientemente* los servicios a los ciudadanos. Las comunidades autónomas, también en educación, han producido, al igual que su viejo modelo estatal, una inflación orgánica de los niveles de mando, estructuras administrativas inoperantes y organismos autónomos innecesarios. La solución debe venir, en consecuencia, de un uso extensivo de sus potestades de autoorganización, apoyando fuertemente la capacidad de gestión de sus servicios periféricos y reduciendo sus servicios centrales a las unidades necesarias para garantizar la dirección, la programación, la supervisión y la evaluación.

► Las comunidades autónomas han tendido a acentuar la centralización de su organización aplicando en algunos casos unas políticas más centralizadoras que las efectuadas en el pasado por el propio ministerio. La aparición de esta neocentralización ha convertido la sede de las comunidades en centros territoriales de poder a los que es necesario acudir para resolver los problemas, muchos de ellos de pura gestión. La solución en

otros países con experiencia descentralizadora de muchos lustros ha sido la de un uso generoso de las técnicas administrativas de atribución de competencias a otros entes territoriales, la delegación de funciones y la desconcentración de tareas.

► La verdadera dimensión política de la descentralización no se agota en la transferencia de poderes a las comunidades autónomas, sino que se extiende también a las corporaciones locales y a las propias escuelas. En cierto modo, la descentralización educativa ha reproducido a escala regional lo que venía sucediendo a escala central: las entidades locales y los centros docentes continúan marginados de este amplio proceso comenzado en 1978. En el primer caso, habría que plantear la comarcalización de la educación en aquellas comunidades autónomas en las que la comarca se identifica con espacios geográficos naturales; pero, sobre todo, las comunidades tendrían que impulsar la municipalización de la educación, transfiriendo recursos y delegando competencias de manera que los municipios pudieran hacerse cargo de la Educación Infantil y de la Educación Primaria, involucrando de este modo a los ayuntamientos en la gestión de unos servicios educativos tan ligados a las necesidades reales de la población. En el segundo caso, habría que dejar de considerar a la escuela sólo como un centro de imputación de deberes, como el espacio que se limita al cumplimiento estricto de objetivos, instrucciones y currículos que le vienen “de arriba”, y plantear en definitiva un debate público sobre la autonomía de la escuela –¿qué clase de autonomía?– y de sus necesarios límites.

4. Insuficiencia de los órganos básicos de la descentralización

Coordinación, cooperación, evaluación y participación social son hoy las palabras claves en un sistema autonómico tan descentralizado como el nuestro. Aunque el entramado institucional creado por las leyes orgánicas de educación no deba considerarse cerrado, es cierto que el sistema dispone ya de tres organismos pensados para hacer frente a los problemas propios de la descentralización. Estos organismos, aunque no siempre han recibido la atención que los gobiernos democráticos deberían haberles prestado, han desempeñado un papel en el pasado que, de un modo u otro, con mayor o menor fortuna, merece una calificación positiva.

Así, la Conferencia de Educación, compuesta por los consejeros del ramo y el ministro (hoy, ministra), tuvo un papel importante en la elaboración, aprobación y puesta en práctica de la reforma educativa de 1990. El Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) comenzó su andadura con brío, al amparo de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). El Consejo Escolar del Estado (CEE), creado por la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) en 1985, ha rea-

lizado una buena labor como órgano de asesoramiento y como cámara de representación de intereses sociales, si bien ha descuidado desde el principio el importante papel que la ley le otorgaba como canalizador de la participación social en la programación general de la enseñanza. Por otra parte, los tres han funcionado con una organización provisional, quizás apta para un momento en que sólo siete comunidades ejercían plenamente sus competencias en educación, pero el cierre del mapa autonómico debería llevar a un refuerzo de estos órganos, tanto desde el punto de vista orgánico como de sus atribuciones y funcionamiento.

- La Conferencia de Educación es, según su ley orgánica de creación, el *único* órgano donde se coordinan las políticas educativas y el instrumento preferente para encauzar con solidez la cooperación entre las comunidades autónomas y el Ministerio de Educación. En los momentos actuales, volcado el ministerio de nuevo en una ambiciosa reforma, se corre el riesgo de que, absorbido por las exigencias de este proceso, no se ponga la debida atención sobre la Conferencia, no sólo como cauce realmente *necesario* para la aplicación de la reforma, sino también como instrumento idóneo para esa política de Estado que, tarde o temprano, tendrá que adoptarse.

- El INCE no ha realizado hasta el momento la evaluación del conjunto del sistema educativo. Más aún, se va a proceder a una reforma importante de la LOGSE, justo cuando se cumple el calendario de aplicación gradual de esta ley, sin que se haya procedido a su evaluación global. El progresivo tono gris de las últimas actuaciones de este instituto, la desvinculación de algunas comunidades de los trabajos de evaluación de determinadas enseñanzas, el recelo de las comunidades a que se publiquen los resultados de evaluaciones comparativamente desfavorables en algunos puntos, etc., indica hasta qué punto es necesaria una reforma que lo dote de más credibilidad y lo fortalezca. Aunque las comunidades autónomas realicen su propia evaluación, dentro de su ámbito territorial, en un sistema educativo descentralizado es absolutamente necesaria una evaluación global del sistema. En esta evaluación global, todos los entes descentralizados, partiendo de unos indicadores comunes, deben aportar su información y su concurso. Por todo ello, el INCE, para que goce de la necesaria fiabilidad, debería transformarse en una agencia especializada, de carácter técnico e independiente, aunque sometida al control parlamentario, dada la importancia y trascendencia de su labor para el sistema educativo.

- El CEE no es sólo un órgano de asesoramiento, también lo es de participación de todos los sectores de la comunidad educativa. Sin embargo, ha funcionado hasta ahora *sólo* como órgano consultivo del Ministerio de Educación, sin que se conozca ni una sola propuesta del CEE sobre la programación general de la enseñanza, para lo que está facultado legalmente. Desprovisto ya el ministerio de sus competencias de gestión, hora es de

que el CEE se transforme en lo que siempre debió ser: un órgano de asesoramiento y de participación de todos en las responsabilidades educativas del Estado. Para ello debe procederse a una honda reforma que, entre otras cosas, establezca las relaciones necesarias entre participación y descentralización.

La acción de estos tres organismos, tan decisiva en un sistema educativo descentralizado, debe articularse mediante una política que establezca la interrelación que hoy no existe: el objetivo sería conseguir una acción conjunta que evite los compartimentos estancos; en consecuencia, una acción debidamente entrecruzada y ligada. El Ministerio de Educación debería, pues, facilitar y regular la relación institucional entre la Conferencia, el INCE y el CEE.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Tendencia descentralizadora en Europa

Los Estados nacionales que se constituyeron en Europa a lo largo del siglo XIX lo hicieron bajo fórmulas predominantemente centralizadoras. Sin embargo, el siglo XX presentó características muy diferentes, orientadas hacia la descentralización. En realidad, la operatividad de la fórmula centralizadora comenzó a mostrar sus limitaciones a finales del ochocientos, cuando el pensamiento francés dio lugar a la brillante técnica de la descentralización funcional o por servicios, que en el fondo trataba de paliar los notables defectos de una centralización incapaz de hacer frente a los nuevos problemas derivados del creciente intervencionismo del Estado. Pero fue bien entrado el novecientos cuando se demostró que la descentralización funcional no era una alternativa a la descentralización territorial.

Efectivamente, la crisis del Estado unitario centralizado apareció tímidamente en la década de los años cuarenta, después de la Segunda Guerra Mundial. Italia, que surgió y creció en el siglo XIX al amparo de la centralización, fue la nación que protagonizó este suceso: la Constitución italiana de 1947, inspirada en la española de 1931, alumbró el Estado regional. Nació la región como una entidad territorial nueva, llamada a expandirse por varios países europeos.

A partir de los años sesenta, las sociedades europeas tuvieron que hacer frente a problemas importantes, derivados sobre todo del desarrollo económico generalizado y del creciente papel de los poderes públicos, de tal modo que en varios países se fue abriendo paso la idea de que era necesario incorporar fórmulas más o menos descentralizadoras. Lo curioso fue que se insertaron en esta tendencia países occidentales tan dispares como Reino Unido, Bélgica, Francia o España. Veamos la diferente significación de este fenómeno.

Aunque el llamado proceso de devolución de poderes a Escocia y Gales no alcanzó la meta de la descentralización –el referéndum convocado al efecto fracasó–, el célebre *Informe Kilbrandon* (1973), fruto de los trabajos de una comisión regia constituida en 1969, ejerció una gran influencia en los países europeos con tendencia a la descentralización. Este informe analizó la posible redistribución del poder desde tres opciones distintas: separatismo, federalismo y descentralización (*devolution*), si bien la comisión se pronunció finalmente por una descentralización encarnada en potestades legislativas y de ejecución (las materias contempladas como objeto de

devolution fueron fundamentalmente administración local, sanidad, asuntos sociales, educación, vivienda, planificación, transportes y legislación civil).

Bélgica se situó en los antípodas del caso británico. Lo que comenzó siendo una descentralización de tipo regional terminó en la creación de un Estado federal. En un principio, los problemas culturales, lingüísticos e históricos de Bélgica aconsejaron en 1970 una reforma constitucional de gran complejidad, que abocó a la creación de tres comunidades culturales –francesa, neerlandesa y alemana– y tres regiones territoriales –valona, flamenca y bruselense–. Diversas dificultades internas promovieron una nueva reforma constitucional en 1980. Finalmente, en mayo de 1993 se coronó este proceso con la creación del Estado federal belga.

Por último, no deja de ser relevante que Francia, la cuna de la centralización, promoviera la ley de 1972, reguladora de la creación y organización de las regiones. Es cierto que la región no fue concebida como una entidad territorial sino como un ente institucional dependiente del Estado y que sólo se le asignaron funciones consultivas, pero también es verdad que fue una puerta abierta a las tendencias descentralizadoras que no han dejado de existir en Francia. La ley de 1982, relativa a los municipios, departamentos y regiones, fue ya una ley de descentralización, más administrativa que política, que puede abrir nuevos caminos en la jacobina y centralizada Francia.

2. España: una historia de tendencias centrífugas y centrípetas

No suele hacerse demasiado énfasis en que la unidad política que forjaron los Reyes Católicos en el siglo XV fue una unión personal. Los reinos de Castilla y de Aragón continuaron con sus propias instituciones de gobierno y con sus respectivos ordenamientos jurídicos. La unidad de la Monarquía de los Austria no impidió que durante los siglos XVI y XVII permaneciera la diversidad de los reinos hispánicos, a pesar de que se reforzó la tendencia hacia la centralización y la uniformidad políticas. Fue el siglo XVIII, con la dinastía de los Borbones, el que vio crecer un sentimiento político en cierto modo nuevo, integrador de la nacionalidad española. También sería en este siglo cuando hizo su aparición una mayor conciencia de lo que todavía era un sentimiento puramente local o regional (el caso del País Vasco, con los estudios del jesuita Larramendi sobre la lengua vasca, es revelador).

En el siglo XIX, España, como la mayoría de los países europeos, se caminó desde 1812 por la senda de la centralización, hasta tal punto que se ha dicho que la centralización política y administrativa ha sido un *continuum* en el funcionamiento del Estado. Esto no significa que las tenden-

cias centrífugas desaparecieran de nuestra historia. Así, desde el punto de vista municipal y provincial fueron constantes los embates del siglo XIX a favor de una descentralización local: baste recordar los intentos de 1823, 1836, 1854 y 1870. Asimismo, se puede mencionar una larga lista de proyectos dirigidos a la consolidación de circunscripciones supraprovinciales o regionales: proyecto Escosura de 1847, reforma Moret de 1884, proyecto Silvela de 1891, proyecto Maura de 1907, proyecto Canalejas de 1912, proyecto Romanones de 1919 y Estatuto de Calvo Sotelo de 1925. Por último, desde el punto de vista constitucional se pueden registrar dos importantes ensayos: la creación de 17 Estados regionales en 1873 –proyecto constitucional de la I República– y la fórmula intermedia de 1931, partidaria de un Estado integral que admitía en su seno la autonomía de municipios y regiones.

Bajo el franquismo, la implantación del Nuevo Estado, tanto en su primera fase de aspiración totalitaria como en su período más largo de carácter autoritario, supuso una rígida centralización y una rigurosa uniformidad de la vida nacional. Esto contribuyó a fortalecer los nacionalismos periféricos y a plantear como auténtico problema de Estado la cuestión de la convivencia bajo un mismo techo de sentimientos centrífugos de carácter nacionalista y, en menor medida, regionalista. La respuesta de la Constitución de 1978 fue la construcción de un espacio común –estatal– donde todos los pueblos de España puedan aceptar voluntariamente vivir juntos y puedan sentirse unidos por un mismo proyecto político de ámbito nacional o supracomunitario.

2.1 *El marco constitucional de la educación*

Posiblemente el éxito de la transición democrática fue debido a la feliz consecución de un doble proceso de democratización y de descentralización. En los difíciles años que transcurren entre 1976 y 1981 –primera etapa del proceso autonómico–, el Estado heredado del franquismo, caracterizado por el principio de unidad de poder, se transformó *al mismo tiempo* en un Estado democrático y descentralizado: no sólo se produjo una división horizontal del poder estatal en los tres poderes clásicos –legislativo, ejecutivo y judicial–, y con ello la democratización, sino también una división vertical –de arriba abajo–, asignándose competencias importantes a unas entidades territoriales nuevas, reconocidas por la Constitución. Que este doble y complejo proceso se produjera, en general, con más aciertos que errores, se debe, sin duda, al consenso de todas las fuerzas políticas y al refrendo de la gran mayoría de la población. Como se ha dicho, el consenso fue “el nervio de hierro” de esta refundación del Estado.

La división vertical del poder, fórmula compleja en su realización pero sencilla de exponer, se concretó del siguiente modo:

— En aquellas materias en las que el constituyente quiso establecer la uniformidad para todo el territorio nacional otorgó al Estado, considerado como instancia central, un conjunto de competencias exclusivas en sentido estricto, es decir, únicas y excluyentes.

— En aquellas otras en las que el poder constituyente estimó necesario un mínimo de homogeneidad reconoció al poder central la potestad de dictar normas básicas y a las comunidades autónomas las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución

— Finalmente, cuando se decidió reconocer la heterogeneidad, las comunidades autónomas recibieron de la Constitución competencias exclusivas en el más riguroso sentido de esta expresión.

En general, puede decirse que, como es propio de los regímenes auténticamente descentralizados, el Estado –considerado como aparato organizativo de carácter central– asumió la potestad de dictar normas básicas, planificar y, en determinados casos, coordinar; a las comunidades –en cuanto elementos territoriales del mismo Estado– se les asignó poderes principalmente de ejecución. Es decir, el modelo competencial en nuestro sistema aparece dominado por las llamadas competencias compartidas, en las que concurren a la vez tanto el Estado –con potestades de normación básica– como las comunidades autónomas –con potestades de ejecución–, quedando el número de competencias exclusivas de uno y otro lado reducido a una serie muy delimitada de materias. Éste ha sido también el caso de la educación.

¿Cómo se ha aplicado este modelo a la educación?² Aunque el reparto competencial en educación sea sumamente conocido, parece obligado hacer una pequeña referencia que nos permita un enjuiciamiento posterior (cuadro 1).

Al Estado, esto es, como conjunto de instituciones que tienen la responsabilidad de salvaguardar el interés general de toda la nación, la Constitución le otorga las siguientes competencias:

a) Una competencia genérica: regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos

² En este capítulo se tratará sólo de la educación escolar, expresión que va siendo asumida y que alude a las instituciones, públicas o privadas, dedicadas a la formación de la población hasta los 18 años. A partir de esa edad, suele hablarse de educación superior, canalizada a través de múltiples instituciones de enseñanza (centros de Formación Profesional superior, facultades universitarias, escuelas especiales, etc.). Lo que denominamos en sentido amplio la “universidad” exigiría un tratamiento específico y singular, dada la peculiaridad de su propia autonomía, que, por mandato constitucional, limita las competencias del Estado y de las comunidades.

Cuadro 1 – Marco constitucional de competencias en educación

Corresponde al Estado:
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación (artículo 149.1.1ª). ▪ Regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales (artículo 149.1.30ª). ▪ Dictar las normas básicas de desarrollo del artículo 27, que constitucionalmente regula la educación (<i>id.</i>).
Corresponde a las comunidades autónomas:
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Todas las competencias no atribuidas expresamente al Estado, siempre que sean asumidas por sus correspondientes estatutos (artículo 149.3).

fundamentales. Es un precepto importante porque habilita al Estado para ser garante de la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, que ha sido catalogado como un derecho fundamental en la Constitución. Dicho precepto respalda, por tanto, la función compensatoria del Estado, aunque referida siempre a los contenidos básicos y esenciales del derecho a la educación.

b) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales.

c) La promulgación de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, que es el que regula la educación.

Éstas son las referencias –una genérica y dos específicas– que hace la Constitución sobre las competencias educativas del Estado. Como puede observarse, son competencias esencialmente normativas. De ahí que las comunidades autónomas recibieran en sus estatutos competencias propias de ejecución, bien cifradas en potestades de desarrollo legislativo, bien concretadas en facultades de gestión del subsistema educativo de su propio ámbito territorial (en cambio, determinadas materias como la lengua, el derecho foral, ciertas peculiaridades tributarias, etc., fueron catalogadas como de competencia exclusiva de las llamadas nacionalidades históricas). Finalmente, las leyes orgánicas, forma que adoptan las normas básicas de desarrollo del artículo 27, aportaron nuevos elementos de delimitación competencial y nuevos cauces de cooperación.

Sentadas las reglas competenciales en la Constitución y en los estatutos de autonomía, el modelo material de competencia fue precisado por la Ley Orgánica Reguladora del Estatuto de Centros Escolares de 1980 (LOECE) y ratificado posteriormente por el Tribunal Constitucional. Las relaciones competenciales en el campo específico de la educación escolar quedaron establecidas de la siguiente manera: el Estado conservaría sus competencias sobre la ordenación general del sistema educativo, los títulos académicos y profesionales, la fijación de las enseñanzas mínimas y la alta inspección; las competencias de las comunidades autónomas serían bási-

camente de desarrollo legislativo y de administración de la educación, dentro del marco estatal delimitado por el llamado “bloque de constitucionalidad” (Constitución, estatutos de autonomía y leyes orgánicas).

Con posterioridad, varias leyes orgánicas, promulgadas bajo los gobiernos socialistas, fueron delimitando el campo relacional de competencias. Así, la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983 (LRU) distribuyó el ámbito competencial de la enseñanza superior en tres niveles: el del Estado, el de las comunidades autónomas y el de las propias universidades, si bien, de acuerdo con el artículo 27.10 de la Constitución, el peso de la autonomía recayó fundamentalmente sobre las universidades. La Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación de 1985 (LODE) reafirmó lo dispuesto por la LOECE al respecto, definió una nueva competencia, la programación general de la enseñanza, compartida por el Estado y las comunidades autónomas, e introdujo la reserva reglamentaria a favor del Estado en algunos supuestos muy concretos. Finalmente, la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 (LOGSE), además de conferir a las comunidades la aplicación de la reforma educativa, consecuencia obligada de las competencias autonómicas de ejecución, ensanchó las competencias de las comunidades al supeditar la potestad reglamentaria del Estado en determinadas materias a la necesidad de obtener el acuerdo expreso de aquéllas o a someter a consulta o informe de ellas algunos aspectos de la ley.

2.2 *Nuestro modelo educativo en el contexto europeo*

Las dificultades existentes para efectuar una tipología de la descentralización, fruto de la variedad de elementos que cabe contemplar en el ámbito de la organización de la educación, explican que las clasificaciones al uso no sean demasiado satisfactorias. Así ocurre, por ejemplo, con la que formuló hace pocos años el Consejo de Europa. Tratando de englobar prácticamente a todos los países europeos, presentó una taxonomía muy sencilla, basada en la concentración o dispersión del poder de decisión: sistemas educativos centralizados, sistemas educativos en vías de descentralización y sistemas educativos descentralizados³. De acuerdo con esta clasificación, España fue tipificada como un sistema educativo en vías de descentralización, no porque en aquel momento no se hubieran completado aún los traspasos, sino por la notoria carencia de competencias educativas en las administraciones locales.

Otra catalogación más sutil fue expuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que distinguió cuatro ni-

³ Consejo de Europa, *Législations scolaires: dialogue sur les réformes en Europe centrale et orientale*, Estrasburgo, 1994.

Cuadro 2 – Niveles de organización de la educación

Primer nivel:	La educación está centralizada.
Segundo nivel:	La descentralización llega a las autoridades regionales o federales.
Tercer nivel:	La descentralización opera también en las autoridades locales.
Cuarto nivel:	La descentralización alcanza al centro docente.

Fuente: OCDE, *Education at a Glance. OECD Indicators*, París, 1993.

veles: el primero abarca aquellos países en los que el poder de decisión recae sólo en la Administración central del Estado; el segundo lo formarían los países en los que la competencia es ejercida por una entidad territorial distinta del poder central, ya sea una administración de carácter regional o federal; el tercero sería ocupado por aquellos países donde la descentralización permite que el poder de decisión corresponda a las autoridades locales o municipales; finalmente, el cuarto estaría integrado por los países que desarrollan la máxima descentralización posible, esto es, cuando ésta llega a las propias aulas, dándose entonces una auténtica autonomía del centro escolar⁴ (cuadro 2).

La clasificación de la OCDE pone de relieve los cuatro grandes planos de decisión de cualquier organización de la educación: autoridades centrales, autoridades regionales o federales, autoridades locales y autoridades escolares *stricto sensu*. Sin embargo, esta ordenación no permite establecer las debidas matizaciones entre los diferentes sistemas educativos ni, sobre todo, señalar los diversos grados de descentralización real existentes.

Partiendo de dos criterios fundamentales: ¿quién tiene el poder de decisión? y ¿sobre qué materias?, podríamos hablar de hasta siete grados de organización que configurarían otros tantos modelos weberianos, distintos según el ámbito en el que se sitúe el poder de decisión (cuadro 3). El primer grado sería el de los sistemas educativos centralizados, por ejemplo, Irlanda; el segundo lo alcanzarían aquellos sistemas que siendo centralizados han manifestado legislativa y orgánicamente tendencias hacia la descentralización –Francia, a partir de la creación administrativa de la región, sería uno de estos modelos–; el tercero incluiría a aquellos países que tienen un Estado regional y, en consecuencia, los entes territoriales que constituyen las regiones desarrollan competencias de educación escolar de alguna entidad –Italia sería aquí el paradigma–; España ostentaría el cuarto grado de descentralización educativa, más desarrollado que el caso italiano pero menos exigente que los modelos siguientes; en el quinto estarían los sistemas educativos federales, cuyo arquetipo sería Alemania; en el sex-

⁴ OCDE, *Education at a glance. OECD Indicators*, París, 1993.

Cuadro 3 – Grados de organización de la educación

Primer grado:	Países centralizados (Irlanda).
Segundo grado:	Países con tendencia a la descentralización (Francia).
Tercer grado:	Países de estructura regional limitada (Italia).
Cuarto grado:	Países de estructura regional muy descentralizada (España).
Quinto grado:	Países federales sin autonomía local (Alemania).
Sexto grado:	Países federales con autonomía local (Suiza).
Séptimo grado:	Países en los que la descentralización llega al aula (Reino Unido).

Fuente: Puelles Benítez, M. de, "Informe sobre las experiencias de descentralización educativa en el mundo occidental", *Revista de Educación*, n. 299, 1992.

to se encontrarían aquellos países como Suiza o Estados Unidos en los que la descentralización no se agota en los Estados federados, sino que alcanza a las corporaciones locales; el séptimo sería aquel en el que la descentralización llega hasta el interior de las mismas aulas –Reino Unido sería el país más representativo⁵–.

¿Por qué se sitúa nuestro sistema educativo en el cuarto grado, como un sistema intermedio de descentralización, distante, aunque no por igual, del sistema regional y del federal? Porque las competencias que la Constitución, los estatutos de autonomía y las leyes orgánicas de educación asignan al Estado como conjunto de instituciones centrales o generales son importantes desde el punto de vista del poder de decisión. Como ya quedó reseñado, el Estado determina la ordenación general del sistema educativo, estableciendo los niveles educativos a cursar, así como las modalidades, etapas, ciclos y especialidades de la enseñanza; fija las enseñanzas mínimas que integran el currículo básico nacional, que desarrollan posteriormente las comunidades autónomas y los propios profesores; regula las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales; elabora, junto con las comunidades autónomas, la programación general de la enseñanza; finalmente, controla la observancia de las leyes estatales en las comunidades autónomas mediante la alta inspección (cuadro 4). Son, pues, competencias sustanciales que alejan al sis-

⁵ Sin embargo, la ley de 1988 ha debilitado el grado séptimo que el Reino Unido ha tenido en el pasado sin que ningún otro país pudiera disputárselo. Pocos ejemplos muestran más claramente la cara oculta de las reformas descentralizadoras: el poder real sobre la educación escolar de las famosas autoridades locales inglesas, que éstas delegaban de hecho en los profesores y directores escolares, se ha transferido parcialmente a los padres de los alumnos, mientras que otra parte importante ha ido a fortalecer al ministerio de educación inglés; todo ello en detrimento del poder de los profesores y de sus organizaciones, que son aquí perdedores natos.

Cuadro 4 – Reparto competencial en educación

Corresponde al Estado:
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La ordenación general del sistema educativo. ▪ La fijación de las enseñanzas mínimas. ▪ La regulación de los títulos académicos y profesionales. ▪ La alta inspección. ▪ La programación general de la enseñanza (junto con las comunidades autónomas).
Corresponde a las comunidades autónomas:
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La competencia de desarrollo legislativo y ejecución en toda la extensión de la enseñanza, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que lo desarrollen.

tema español del modelo federal, donde el poder central, la Federación, no tiene competencias en la educación escolar.

Como acabamos de ver, el modelo autonómico español no puede identificarse en sentido estricto con los modelos federales; no obstante, también es cierto que está lejos del sistema centralizado de Irlanda, no se limita a medidas correctoras de la centralización como en el caso francés ni asigna competencias de menor cuantía a las comunidades autónomas como en Italia⁶. Efectuados ya todos los traspasos de servicios a las comunidades autónomas, se han suprimido las unidades estatales que asumían la gestión de la educación en las provincias; se ha transferido a las comunidades una parte importante del poder de decisión sobre el profesorado; se ha puesto a cargo de las autoridades autonómicas la totalidad de los servicios de inspección técnica; se han traspasado todos los centros docentes –incluidas las universidades–; se ha dado una amplia participación a las comunidades en el desarrollo del currículo básico nacional –un 35%, salvo en las comunidades con lengua cooficial, que asciende a un 45%–; se ha transferido la competencia para la expedición de los títulos –no, obviamente, su regulación–; y, para hacer frente a las nuevas obligaciones, se ha otorgado cierta autonomía financiera a las comunidades de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos.

Por todo lo expuesto, parece que podemos decir que estamos ante una descentralización administrativa prácticamente total y una considerable descentralización política. El modelo puede calificarse de intermedio, más

⁶ Italia ha dado recientemente un paso importante en el camino de la descentralización. La ley de 1997 no sólo ha delegado determinadas competencias en las regiones, entre ellas la educación, sino que ha otorgado también personalidad jurídica a los centros docentes. Ahora bien, es una delegación y no una “devolución” de competencias. En el caso español, a diferencia de Italia, el poder de las comunidades no es delegado, sino que nace de la propia Constitución; por tanto, en general, ese poder no es revocable.

cercano al alemán, que, sin embargo, lo sobrepasa, y más alejado del italiano, al que a pesar de la reforma de 1997 continúa superando. Es precisamente esta cercanía a los sistemas federales lo que hace del caso español un modelo de Estado autonómico de corte federal.

3. Las diversas etapas del proceso autonómico

Todo el mundo está de acuerdo en que el Título VIII de la Constitución española, relativo a la organización territorial del Estado, es la parte más insuficiente, contradictoria y ambigua de nuestra Carta Magna. Y, sin embargo, el Título VIII fue, y sigue siendo, la clave de bóveda de todo el entramado que constituye el Estado autonómico. La explicación debe buscarse en la difícil situación en que se encontraron los constituyentes españoles para hallar una fórmula viable de organización territorial que fuera susceptible de consenso. Esta fórmula consistió en alejar del texto constitucional la idea de un modelo de Estado cerrado, perfectamente definido, cosa harto improbable de conseguir en aquellos momentos, acordando un conjunto de principios básicos que permitiera la delimitación del Estado en un futuro más o menos inmediato. De ahí que el artículo 149 remitiera a un postrer desarrollo estatutario e, incluso, en algunas materias, a otras leyes orgánicas posteriores, es decir, a lo que después se llamó el “bloque de constitucionalidad”.

El Título VIII, pues, no impone una estructura territorial definida. En cierto sentido puede hablarse de un modelo abierto dentro de unos principios básicos bien delimitados. Así lo entendió el Tribunal Constitucional, que en su primera sentencia autonómica, la 32/1981 sobre la ley de las diputaciones catalanas, señaló que el constituyente en el Título VIII sólo prefigura una distribución territorial del poder político; esto equivalía a reenviar para su concreción a un proceso autonómico cuyo ritmo y características tampoco aparecían impuestos.

Hasta el momento este proceso autonómico ha recorrido tres etapas nítidamente diferenciadas (cuadro 5):

- 1976-1980: comienza en los meses iniciales de la transición e incluye las preautonomías, el período constituyente, la aprobación de los esta-

Cuadro 5 – Etapas del proceso autonómico

Primera etapa (1976-1980):	De las preautonomías a los primeros traspasos a Cataluña y País Vasco.
Segunda etapa (1981-1992):	De los pactos autonómicos de 1981 a los traspasos a las restantes comunidades de vía rápida.
Tercera etapa (1992-2002):	De los pactos autonómicos de 1992 a los traspasos a las diez comunidades de vía lenta.

tutos autonómicos vasco y catalán en 1979 y los primeros traspasos a Cataluña y el País Vasco.

- 1981-1992: inaugurada con los acuerdos autonómicos de 1981, abarca la aprobación de los restantes estatutos, el debate político de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) y su anulación parcial por el Tribunal Constitucional, el impulso a los traspasos de funciones y servicios a las comunidades de Andalucía, Galicia, Comunidad Valenciana, Canarias y Navarra, así como la aparición de las Administraciones autonómicas.

- 1992-2002: se inicia con la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía más lenta del artículo 143 de la Constitución y se cierra con la posterior reforma de estos estatutos y el consiguiente proceso de traspasos. En educación, comienza en 1995 con las transferencias de las universidades, que pasan a depender de las comunidades autónomas, y culmina en enero de 2000 con todas las comunidades en pleno ejercicio de su competencia (se exceptúan las ciudades de Ceuta y Melilla, que carecen de competencias en educación).

Estamos, pues, en la actualidad en una cuarta etapa, de plena inserción en el Estado autonómico de aquellas comunidades que iniciaron el camino de la autonomía por el procedimiento más lento del artículo 143 de la Constitución. Dotadas estas comunidades de una embrionaria administración para asumir solamente las competencias limitadas del artículo 148 de la Constitución, la recepción de todos los traspasos de servicios implica que en España ha comenzado a funcionar un Estado integrado por 17 comunidades autónomas en pleno ejercicio de sus competencias (enero de 2002 ha sido la última fecha que ha cerrado básicamente el proceso, traspasando a todas las comunidades el servicio público de la sanidad). Nos encontramos, pues, ante la realización efectiva de un modelo. Es la hora de la complejidad autonómica y el momento de la política y de la administración.

4. Los pactos autonómicos y la educación

Una de las características del proceso autonómico español ha sido su implantación gradual, tanto desde el punto de vista de la promulgación de los estatutos como de la realización de los correspondientes traspasos de bienes y servicios para el ejercicio efectivo de la competencia. La elaboración y aprobación de los estatutos de autonomía se produjo entre 1979 y 1983 (cuadro 6). En 1995 se aprobaron los últimos estatutos, que dieron carta de autonomía a las ciudades de Ceuta y Melilla.

Cuadro 6 – Leyes orgánicas de aprobación de los estatutos de autonomía

Comunidades autónomas	Ley Orgánica
País Vasco	Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre
Cataluña	Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre
Galicia	Ley Orgánica 1/1981, de 5 de abril
Andalucía	Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre
Asturias	Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre
Cantabria	Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre
La Rioja	Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio
Murcia	Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio
Comunidad Valenciana	Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio
Aragón	Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto
Castilla-La Mancha	Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto
Canarias	Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto
Navarra	Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto
Extremadura	Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero
Baleares	Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero
Madrid	Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero
Castilla y León	Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero

Promulgados los estatutos, se procedió a la transferencia de medios, personales y materiales, de la Administración central a la nueva Administración autonómica. Ahora bien, estos traspasos estuvieron condicionados por las diferentes vías diseñadas por la Constitución para el tránsito de las comunidades al régimen autonómico, lo que consecuentemente significó un acceso gradual al ejercicio efectivo de la competencia, y no, como a veces se dijo al principio del proceso, el establecimiento de comunidades de primera y de segunda. Tales caminos fueron:

- ♦ Vía inmediata para las comunidades que en el pasado plebiscitaron proyectos de autonomía, es decir, para Cataluña, Galicia y País Vasco. Estas comunidades, que responden a lo que se ha llamado el “hecho diferencial”, tienen, además de las competencias propias del régimen común, competencias exclusivas en aspectos sustantivos como la lengua, el derecho foral, el concierto económico o la policía autonómica.

- ♦ Vía rápida para aquellas comunidades que alcanzaron la mayoría reforzada exigida por la Constitución, como fue el caso de Andalucía, o la mayoría del órgano foral, como Navarra.
- ♦ Vía rápida por ley orgánica de transferencia competencial específica, de la que se beneficiaron Canarias y la Comunidad Valenciana.
- ♦ Por último, las demás comunidades que, aun teniendo como meta final un techo competencial similar a las anteriores (salvo las peculiaridades derivadas del “hecho diferencial”), accedieron a la autonomía por la vía lenta diseñada en la Constitución, lo que suponía esperar cinco años a partir de la promulgación de sus estatutos y proceder después a la modificación estatutaria para poder obtener la correspondiente ampliación de competencias.

4.1 Los pactos autonómicos de 1981

Al mismo tiempo que se realizaban las negociaciones de los traspasos con Cataluña y País Vasco, iba creciendo en las fuerzas políticas de ámbito nacional la preocupación por el proceso autonómico en sí mismo. Dado que todo el sistema estaba inspirado en el principio dispositivo, es decir, en la libre iniciativa de los diversos territorios para constituirse en comunidades autónomas, se temía que el período constituyente del Estado se prolongara de modo indefinido. Por otra parte, los estatutos de autonomía adolecían en muchas materias de una gran vaguedad, por lo que el ejercicio efectivo de la competencia podría dar lugar a una excesiva heterogeneidad que dificultara o hiciera imposible el funcionamiento del naciente Estado autonómico. De ahí que las citadas fuerzas políticas fueran muy sensibles a la necesidad de concretar los aspectos más importantes del proceso autonómico. No fue ajeno a ello el frustrado golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, en el que, además del terrorismo, se invocó el desorden que para los golpistas implicaba el proceso autonómico.

Ante estas dificultades, el Gobierno de la Unión de Centro Democrático (UCD) acordó con el principal partido de la oposición, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), encargar a una comisión de expertos que analizara los problemas técnicos y formulara las mejores opciones para la ordenación del proceso autonómico. Se constituyeron dos comisiones, ambas presididas por el prestigioso profesor García de Enterría, para que estudiaran los problemas jurídicos y económicos del citado proceso. Teniendo como base el *Informe Enterría*, de 19 de mayo de 1981, el Gobierno de la UCD y el primer partido de la oposición, el PSOE, firmaron los pactos autonómicos el 31 de julio de 1981. Sus líneas principales fueron:

- a) El proceso se generalizaría a todas las comunidades sin excepción.
- b) España quedaría integrada por 17 comunidades autónomas.

Cuadro 7 – Primera fase de traspasos educativos

Comunidades autónomas	Real Decreto
Pais Vasco	Real Decreto 2808/1980, de 26 de agosto
Cataluña	Real Decreto 2809/1980, de 3 de octubre
Galicia	Real Decreto 1763/1982, de 24 de julio
Andalucía	Real Decreto 3936/1982, de 29 de diciembre
Canarias	Real Decreto 2091/1983, de 28 de julio
Comunidad Valenciana	Real Decreto 2093/1983, de 28 de julio
Navarra	Real Decreto 1070/1990, de 31 de agosto

- c) Las comunidades del artículo 143 agotarían los cinco años previstos por la Constitución antes de proceder a la ampliación competencial.
- d) Todas las comunidades tendrían al final del proceso un bloque competencial común (excepto las competencias derivadas del “hecho diferencial”).
- e) Todas las autonomías tendrían parlamento autonómico y funciones de gobierno, ratificando así el carácter político de la descentralización.

Los pactos autonómicos de 1981, a pesar de la malograda y desacertada LOAPA, contribuyeron a la generalización del proceso, a la concreción del mapa autonómico, a la mayor precisión competencial de los estatutos de autonomía que estaban entonces en fase de elaboración y a la implantación de un procedimiento financiero que, con todos sus defectos, hizo posible el funcionamiento del Estado autonómico.

En los primeros años de la década de los ochenta (1980-1983) se realizaron los traspasos educativos a las nacionalidades históricas y a Andalucía, Canarias y Comunidad Valenciana, completándose esta primera fase con Navarra en 1990 (cuadro 7). Al mismo tiempo, corrían los plazos para que las comunidades del artículo 143 pudieran solicitar el acceso a mayores competencias estatutarias. En 1986 se cumplieron los cinco años para Asturias y Cantabria; en 1987 para Aragón, Castilla-La Mancha, La Rioja y Murcia; y en 1988 para Baleares, Castilla y León, Extremadura y Madrid.

4.2 Los pactos autonómicos de 1992

Ya en diciembre de 1987, en el debate que sobre el Estado autonómico tuvo lugar en el Senado, el Gobierno socialista hizo una declaración a favor de la incorporación de las comunidades del artículo 143 al bloque com-

petencial común. Posteriormente, reafirmó su voluntad de abrir este proceso de ampliación de competencias en el discurso de investidura celebrado en diciembre de 1989 y, finalmente, lo ratificó en el debate sobre el estado de la nación de marzo de 1991. Esta demora de más de seis años sobre los primeros vencimientos no se debe sólo a la resistencia a abandonar parte del poder de decisión, sino también a que ninguno de los 10 estatutos de las comunidades del artículo 143 tenía un contenido homogéneo, lo que planteaba una gran diversidad de opciones a la hora de la ampliación de las competencias, una excesiva heterogeneidad y la consiguiente dificultad para el funcionamiento del Estado autonómico. La solución surgió de los dos partidos mayoritarios del espectro parlamentario, el PSOE y el PP, que pactaron el proceso de ampliación competencial.

Los acuerdos autonómicos, firmados el 28 de febrero de 1992, partieron de la consideración de que los años transcurridos a partir de los primeros trasposos habían consolidado las instituciones autonómicas y habían acumulado cierta experiencia sobre el funcionamiento del Estado autonómico que hacía posible impulsar el perfeccionamiento del modelo hacia un horizonte definitivo. De ahí que ambas partes acordaran satisfacer el deseo de las comunidades del artículo 143 y aceptaran ultimar la definición concreta del desarrollo del Título VIII de la Constitución, afianzando así un funcionamiento integrado y estable del Estado autonómico.

Por lo que respecta al ámbito educativo, los pactos de 1992 generalizaron a todas las comunidades autónomas la fórmula competencial que ya conocemos: corresponderá a estas comunidades autónomas “el desarrollo legislativo y la ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades”, con la única limitación que representan las competencias educativas del Estado derivadas de la Constitución y de las leyes orgánicas que la desarrollan⁷. El procedimiento previsto para ello fue la promulgación de la Ley 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias, seguida de una reforma de los estatutos que incorporaba las competencias transferidas con carácter homogéneo.

La Ley 9/1992 reconocía expresamente en su exposición de motivos que la estructura territorial del Estado “no [estaba] establecida directamente en el Título VIII de la Constitución” y que siendo “una cuestión que afecta a la esencia misma del Estado [...] debía ser objeto de un consenso fundamental entre las diversas fuerzas políticas que expresan el pluralismo político en nuestras Cortes Generales”. Se justificaban de este modo los acuerdos autonómicos del 28 de febrero de 1992, que trataban de evitar las

⁷ Instituto Nacional de Administración Pública, *Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992*, Madrid, 1992, p. 26.

Cuadro 8 – Segunda fase de traspasos educativos

Comunidades autónomas	Real Decreto
Baleares	Real Decreto 1876/1997, de 12 de diciembre
La Rioja	Real Decreto 1826/1998, de 28 de agosto
Aragón	Real Decreto 1982/1998, de 18 de septiembre
Cantabria	Real Decreto 2671/1998, de 11 de diciembre
Madrid	Real Decreto 926/1999, de 28 de mayo
Murcia	Real Decreto 938/1999, de 4 de junio
Castilla y León	Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio
Extremadura	Real Decreto 1801/1999, de 26 de noviembre
Castilla-La Mancha	Real Decreto 1844/1999, de 3 de diciembre
Asturias	Real Decreto 2081/1999, de 30 de diciembre

disfuncionalidades que hubieran surgido al contemplar los estatutos de modo diferente la delimitación de competencias de las comunidades del artículo 143, “posibilitando [así] un funcionamiento ordenado y estable del Estado autonómico en su conjunto” y dando satisfacción “a las aspiraciones de las Comunidades Autónomas del artículo 143”.

La educación recibía un tratamiento específico en la Ley 9/1992, derivado de la peculiaridad que suponía la existencia de una reforma escolar en marcha: “En materia de educación, se adecuará el calendario a los compromisos establecidos para implantar la reforma educativa aprobada por las Cortes Generales, los plazos en ella previstos, así como los específicos mecanismos de financiación completados para su realización”⁸. Por otra parte, los artículos 19 y 20 de la ley delimitaban las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución de acuerdo con la experiencia ya adquirida con las comunidades de la primera fase de los traspasos, así como las facultades concretas y las condiciones en que se ejercería la competencia.

Promulgada esta ley y publicada la modificación de los estatutos de autonomía en marzo de 1994, se realizaron los traspasos de funciones y servicios en las diversas materias. Aunque en principio se previó que los traspasos en educación se producirían una vez que se hubiera generalizado la implantación de la Educación Secundaria Obligatoria (a partir del curso académico 1996/97), los plazos se dilataron, en parte por dificultades in-

⁸ Ministerio de Educación y Ciencia, *La educación y el proceso autonómico*, vol. VIII, 1993, p. 33 y 34.

herentes a la financiación de los traspasos y en parte por la complejidad administrativa que suponían (cuadro 8). En 1997 sólo Baleares firmó el acuerdo de traspasos; en 1998 lo hicieron Aragón, Cantabria y La Rioja; y el resto a lo largo de 1999, con entrada efectiva en el ejercicio de la competencia el 1 de enero de 2000 (debe exceptuarse la transferencia de las universidades, que se hizo en el curso académico 1994/95).

5. Situación actual de la educación

La Ley Orgánica 9/1992, que tan importante papel desempeñó en la segunda fase de los traspasos, explica en su exposición de motivos los criterios en que se basó la homologación de competencias de las comunidades del artículo 143: "Presentando los Estatutos de Autonomía diferencias en cuanto a la enumeración de las competencias, nivel en que éstas quedan asumidas por cada una de las Comunidades Autónomas, y en las dicciones con que, en concreto, aparecen formuladas, su desarrollo, de aprobarse en los estrictos términos estatutarios habría generado como resultado una estructura del Estado en la que las diferencias entre sus Entes territoriales podrían haber dado como resultado algunas disfuncionalidades en el conjunto del sistema"⁹. Por tal motivo, y en relación con las competencias que habían quedado diferidas, la ley efectúa un tratamiento homogéneo, tanto desde el punto de vista jurídico formal como desde una perspectiva política. Pero que el bloque competencial de todas las comunidades sea homogéneo no significa que la situación de la educación sea la misma.

Aunque se echen en falta estudios rigurosos al respecto, la situación de la educación, una vez efectuados todos los traspasos, arroja diferencias importantes, algunas de carácter histórico y otras derivadas de factores diversos. La desigualdad regional existente en la actualidad se explica si tenemos en cuenta las diferencias¹⁰ respecto a:

— El punto de partida a la hora de realizar los traspasos: distintos equipamientos, tasas de escolarización diversas, redes de centros públicos y privados diferentes, ritmo de implantación de la reforma educativa, etc.

— La estabilidad política: Andalucía y Cataluña, por ejemplo, han gozado de gobiernos del mismo signo político, lo que ha permitido la aplicación de políticas constantes, mientras que otras comunidades no han tenido la misma posibilidad.

— La densidad de población. Aunque el bajo índice de natalidad ha afectado a toda España, no todas las comunidades lo han experimentado

⁹ *Ibidem*, p. 33.

¹⁰ Jiménez, J., "Lo común y lo diferente en las CC. AA. El día después de las transferencias", *Cuadernos de Pedagogía*, n. 280, 1999.

del mismo modo; el déficit es particularmente notable en la España del norte si lo comparamos con la mayor fecundidad de la España del sur (con la consiguiente repercusión sobre las políticas de escolarización).

— La situación socioeconómica: España ha crecido globalmente en estos últimos años a un ritmo de un 3% acumulativo, pero algunas comunidades, como Canarias o Baleares, han superado esa tasa y otras, como Galicia o Asturias, han crecido por debajo de la media. Esto explica, en parte, las diferentes políticas educativas de estas comunidades (Canarias, por ejemplo, ha destacado aplicando una importante política de gasto público en educación).

A estos factores hay que añadir, por lo menos, otros dos más: la diferente capacidad recaudatoria de las comunidades y la distinta actitud de éstas en la segunda fase de los traspasos.

La desigual capacidad recaudatoria deriva tanto de los distintos regímenes fiscales como también de la diversa posición económica de las comunidades. Esto se aplica no sólo a las comunidades que gozan de un régimen económico foral, cual es el caso de Navarra y el País Vasco, sino también, dentro del régimen común, a aquellas comunidades cuya capacidad recaudadora se liga a una buena situación económica, lo que explica que Baleares asumiera los traspasos en 1997 o La Rioja en 1998, mientras que las demás continuaran una difícil negociación con el Estado.

Por otra parte, no todas las comunidades han adoptado la misma actitud ante los traspasos. Es cierto que todas, en general, mostraron su oposición a que los traspasos se financiaran atendiendo exclusivamente a los gastos de funcionamiento (el llamado “coste efectivo” de los servicios), poniendo de relieve la necesidad de aportar también el coste de la reforma educativa en marcha y, algunas de ellas, el llamado “déficit histórico”, esto es, el tradicional atraso de comunidades que por diversas causas fueron desatendidas en el pasado (sobre todo si se las compara con otras regiones o nacionalidades mejor situadas). Por todo ello, algunas comunidades adoptaron una firme posición ante la negociación. Éste fue el caso de Castilla-La Mancha, que dio a luz el primero de los pactos internos firmados por la comunidad educativa regional y las fuerzas políticas y sindicales de este tenor, cerrando con el gobierno autonómico en 1997 el “Acuerdo de bases sobre las transferencias educativas y el pacto por la educación”. Pactos similares se firmaron en Murcia en 1998 y en Madrid en 1999. Sin embargo, no ocurrió así en la mayor parte de las comunidades autónomas.

Todos estos factores explican que en la actualidad persistan importantes diferencias regionales desde el punto de vista de la educación. En 1992 se publicó un libro que, utilizando los censos de 1887 a 1981, analizaba por primera vez el analfabetismo en España durante el siglo XX circuns-

crita a tres niveles territoriales distintos: el estatal o nacional, el autonómico o regional y el provincial. En este estudio, la información regional, pormenorizada en múltiples tablas de población con sus correspondientes variables de género y edad, nos revela la existencia, a lo largo de un siglo, no de dos Españas, sino de tres: "Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia a lo largo del período comprendido entre 1887 y 1981 configuran a escala autonómica la *España analfabeta*: sus tasas de analfabetismo se mantienen siempre por encima de la media estatal"; también pueden incluirse la Comunidad Valenciana y Baleares, "aunque en algunos censos sus tasas de analfabetismo coinciden con la media"; Aragón y Galicia configuran la *España de transición*, pues la posición de ambas autonomías en relación con la media estatal oscila según los censos"; Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja, autonomías casi todas ellas en el norte peninsular, constituyen a lo largo de estos casi cien años la *España alfabetizada*"¹¹.

Si utilizamos ahora los datos facilitados por el Ministerio de Educación para el curso 1998/99 y observamos la tasa bruta de escolaridad en los niveles educativos no obligatorios por comunidades, las diferencias persisten. Así, por ejemplo, entre el País Vasco y Andalucía hay 16,8 puntos de distancia en Educación Infantil y 21,9 en Educación Secundaria postobligatoria (tabla 1). Más aún, un análisis de estos datos indica que se reproduce en cierto modo el mapa de las tres Españas al que antes hacíamos referencia: comunidades por encima de la media, en torno a la media y por debajo de la media. No obstante, se producen algunas singularidades: Canarias, sin duda por su notable esfuerzo inversor en educación, asciende al grupo de las comunidades autónomas de la *España alfabetizada*; también mejoran Aragón, Galicia –ambas en el primer grupo–, Baleares, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia, todas en el grupo intermedio; la Comunidad Valenciana empeora y junto con Andalucía son las únicas comunidades por debajo de la media; el resto se mantiene. Aunque se hayan producido variaciones importantes, no deja de ser preocupante que, *grosso modo*, se siga reproduciendo en educación un mapa en el que una línea imaginaria, que va desde Extremadura hasta la Comunidad Valenciana, separa el territorio nacional en dos mitades, norte y sur respectivamente.

Como se ha indicado ya, todas las comunidades autónomas alcanzaron hace varios años la escolarización completa en los niveles obligatorios que establecía la ley de 1970 (6-14 años), lo que sin duda representa uno de los grandes avances del último siglo. Pero, en un futuro próximo, los grandes retos de la llamada sociedad del conocimiento, o de la información, sólo podrán ser respondidos adecuadamente si los ciudadanos adquieren com-

¹¹ Vilanova Ribas, M. y Moreno Julià, X., *Atlas de la evolución del analfabetismo en España de 1887 a 1981*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1992, p. 79-80 (la cursiva es de los autores).

Tabla 1 – Tasas brutas de escolaridad en Educación Infantil y Educación Secundaria postobligatoria por comunidades autónomas. Curso 1998/99

	Infantil (1)	Secundaria postobligatoria (2)
Las dos tasas por encima de la media		
País Vasco	99,90	81,00
La Rioja	99,68	75,96
Navarra	99,30	77,37
Cataluña	98,39	67,05
Castilla y León	98,05	73,78
Aragón	96,45	72,95
Canarias	94,74	74,83
Galicia	94,61	75,94
Asturias	94,59	78,88
Cantabria	94,26	72,59
Madrid	92,83	72,33
Una tasa por encima y otra por debajo		
Castilla-La Mancha	97,92	56,11
Baleares	95,24	52,82
Extremadura	95,09	56,95
Murcia	93,88	61,35
Las dos tasas por debajo		
C. Valenciana	89,49	60,16
Andalucía	83,09	59,09
,Total (3)	92,50	66,81

(1) Tasas referidas al alumnado y población de 3 a 5 años. (2) Incluye los estudios: 3º de BUP, COU, Bachillerato LOGSE, Bachillerato experimental, FP-II y Ciclos Formativos de Grado Medio. Las tasas están referidas a la población de 16 a 18 años. (3) Los datos de Ceuta y Melilla están incluidos en el total.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de la educación en España. 1998-1999. Resultados detallados. Series e indicadores*, 2001; e INE, *Proyecciones de la población de España calculadas a partir del Censo de Población de 1991. Evaluación y revisión*, (publicación electrónica), 2001.

petencias cualificadas, competencias que se consiguen hoy mediante la Educación Secundaria (incluyendo la Formación Profesional cualificada de tipo medio). Y es en esos niveles donde se reproducen, una vez más, las desigualdades regionales. Por otra parte, hay que llamar la atención sobre la importancia cada vez mayor de la Educación Infantil (0-5 años), ya que sólo una auténtica igualdad de oportunidades en esos años puede hacer posible una mayor equidad en los niveles educativos posteriores. Todo ello sin entrar en la tan debatida cuestión de la calidad de la formación que suministran los diferentes subsistemas que integran el sistema educativo nacional.

Aunque los datos estadísticos que poseemos distan mucho de ser homogéneos, pues en ocasiones generan informaciones contradictorias si se

contrastan diversas fuentes, son suficientes para ilustrar las diferencias regionales existentes, tanto en la Educación Infantil como en la Secundaria, a pesar del esfuerzo realizado por el Ministerio de Educación y las comunidades autónomas en los últimos 20 años.

En casi tres lustros, la situación de la Educación Preescolar de la ley de 1970 –hoy segundo ciclo de la Educación Infantil (tramo 3-5 años)– ha mejorado sensiblemente desde una perspectiva global. La tasa bruta de escolaridad nacional en este tramo era en 1984 del 66,1%, mientras que en 1998 se situó en un 92,5%, con un incremento de algo más de 26 puntos. Sólo dos comunidades autónomas, Andalucía y Comunidad Valenciana, se sitúan por debajo de la media.

No obstante, sería injusto no reflejar aquí el notable esfuerzo realizado en dicho período por comunidades tradicionalmente instaladas en los últi-

Tabla 2 – Evolución del alumnado matriculado y de la tasa bruta de escolaridad en Preescolar/Educación Infantil por comunidades autónomas. Cursos 1984/85-1998/99

	1984/85		1990/91		1998/99	
	Alumnado	Tasa bruta de escolaridad	Alumnado	Tasa bruta de escolaridad	Alumnado	Tasa bruta de escolaridad
Andalucía	187.595	53,81	189.939	66,33	206.958	83,09
Aragón	33.170	73,71	28.427	85,54	27.800	96,45
Asturias	24.510	55,06	21.948	73,75	19.610	94,59
Baleares	21.486	73,47	19.220	75,94	23.108	95,24
Canarias	43.512	58,47	41.337	69,54	50.773	94,74
Cantabria	13.882	59,51	12.798	78,02	11.391	94,26
Castilla-La Mancha	50.721	69,93	46.613	78,11	52.681	97,92
Castilla y León	69.110	69,21	61.886	82,48	55.516	98,05
Cataluña	191.309	75,71	150.983	82,82	163.996	98,39
C. Valenciana	121.557	68,70	104.959	79,60	102.961	89,49
Extremadura	31.580	65,61	30.243	73,80	32.666	95,09
Galicia	72.679	60,66	58.452	70,84	58.201	94,61
Madrid	143.156	65,44	123.373	76,48	135.079	92,83
Murcia	37.213	70,14	31.065	74,16	36.553	93,88
Navarra	16.136	76,80	15.043	98,62	13.958	99,30
País Vasco	76.656	85,96	58.671	100,06	46.574	99,90
La Rioja	7.832	72,85	6.040	78,02	6.479	99,68
Total (*)	1.145.968	66,07	1.005.051	76,51	1.049.357	92,50

Nota: La Educación Infantil abarca de los 3 a los 5 años. (*) Los datos de Ceuta y Melilla están incluidos en el total.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España 1984/85, 1987*; Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de la educación en España. Resultados detallados. Series e indicadores*, varios años; INE, *Proyecciones de la población de España calculadas a partir del Censo de Población de 1991. Evaluación y revisión*, (publicación electrónica), 2001; y datos INE.

mos puestos: Canarias ha pasado de una tasa del 58,5% a otra del 94,7%, con un avance de 36,2 puntos; Extremadura ha ascendido 29,5 puntos; Andalucía, más de 29 puntos; Castilla-La Mancha, 28 puntos; la Comunidad Valenciana, casi 21 puntos. Aunque el mayor incremento se produce en Asturias, con 39,5 puntos. Aún así, persisten grandes diferencias entre las comunidades en un tramo tan decisivo: 16,8 puntos separan al País Vasco de Andalucía (tabla 2).

Respecto al primer ciclo de la Educación Infantil (0-2 años), los objetivos de la LOGSE establecidos en 1990 –convertir las antiguas guarderías en centros de educación y de iniciación al aprendizaje– son hoy sólo buenos deseos. Apenas se ha incrementado la tasa bruta de escolaridad en las comunidades autónomas: de un 5,2% en 1993 a un 7,8% en 1998 (tabla 3). También aquí hay notables desigualdades regionales: Cataluña o el País Vasco superan ampliamente la media –25,1% y 18,3%, respectivamente– y Andalucía y Extremadura ocupan los últimos puestos, muy por debajo de la media –0,9% y 1%, respectivamente–.

Tabla 3 – Evolución de la tasa bruta de escolaridad de los menores de tres años por comunidades autónomas. Curso 1993/94-1998/99

	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
Andalucía	0,64	0,62	0,68	0,72	0,68	0,90
Aragón	2,49	1,87	1,61	1,78	1,60	2,04
Asturias	0,69	0,79	0,67	1,14	1,12	1,08
Baleares	2,42	3,02	4,10	4,07	5,44	5,56
Canarias	1,33	1,31	1,43	1,52	1,67	2,41
Cantabria	1,13	1,28	1,48	–	0,45	1,49
Castilla-La Mancha	0,96	0,99	1,00	1,54	1,76	2,00
Castilla y León	1,47	1,65	1,60	1,71	1,66	1,88
Cataluña	19,97	21,58	23,51	24,44	24,72	25,14
C. Valenciana	7,13	7,05	2,16	3,05	3,57	3,55
Extremadura	0,63	0,87	0,92	0,95	1,07	1,04
Galicia	4,75	0,44	–	–	–	–
Madrid	4,74	5,70	6,23	6,64	7,69	9,66
Murcia	1,47	2,90	5,00	5,99	6,29	7,08
Navarra	–	–	–	–	–	–
País Vasco	4,45	7,66	11,46	14,05	16,27	18,28
La Rioja	0,79	2,29	2,33	2,46	2,18	2,16
Total (*)	5,23	5,59	6,06	6,69	7,09	7,77

(*) Los datos de Ceuta y Melilla están incluidos en el total.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de la educación en España. Resultados detallados. Series e indicadores*, varios años; INE, *Proyecciones de la población de España calculadas a partir del Censo de Población de 1991. Evaluación y revisión*, (publicación electrónica), 2001; y datos INE.

En el período analizado (1993-1998) el problema se agrava porque más de la mitad de los alumnos estaban escolarizados en centros privados, como puede observarse en la tabla 4. Es cierto que la distancia entre centros públicos y centros privados, en definitiva, entre gasto público y privado, se ha reducido: de 15.000 alumnos de diferencia a favor de los centros privados a sólo 10.000 y de un porcentaje de 37,5 (públicos) y 62,5 (privados) en 1993 a 43,8 y 56,2, respectivamente, en 1998. Pero las diferencias regionales siguen siendo muy grandes, ya que hay comunidades donde el poder público está prácticamente ausente, cubriéndose el gasto sólo por las familias, lo que repercute negativamente sobre la igualdad de oportunidades en educación.

En el otro extremo de la educación escolar, el tramo de edad posterior a los 16 años, correspondiente a la educación postobligatoria –Bachillerato y modalidades de Formación Profesional–, se ha producido un avance global de casi nueve puntos, del 58% en 1984 al 66,8% en 1998. Pero en esta educación postobligatoria, tan importante para la adquisición de com-

Tabla 4 – Evolución del alumnado menor de tres años matriculado en Educación Infantil por titularidad del centro y comunidades autónomas. Valor absoluto y porcentaje. Curso 1993/94-1998/99

	Absoluto						Porcentaje			
	1993/94			1998/99			1993/94		1998/99	
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Público	Privado
Andalucía	79	1.593	1.672	198	1.904	2.102	4,7	95,3	9,4	90,6
Aragón	12	718	730	–	569	569	1,6	98,4	–	100,0
Asturias	24	129	153	–	211	211	15,7	84,3	–	100,0
Baleares	269	333	602	414	927	1.341	44,7	55,3	30,9	69,1
Canarias	3	718	721	587	662	1.249	0,4	99,6	47,0	53,0
Cantabria	–	146	146	–	173	173	–	100,0	–	100,0
Castilla-La Mancha	–	536	536	317	689	1.006	–	100,0	31,5	68,5
Castilla y León	41	844	885	371	636	1.007	4,6	95,4	36,8	63,2
Cataluña	11.071	22.582	33.653	15.161	26.834	41.995	32,9	67,1	36,1	63,9
C. Valenciana	4.169	4.260	8.429	1.531	2.381	3.912	49,5	50,5	39,1	60,9
Extremadura	6	226	232	31	295	326	2,6	97,4	9,5	90,5
Galicia	1.941	1.152	3.093	–	–	–	62,8	37,2	–	–
Madrid	3.671	3.318	6.989	7.936	5.925	13.861	52,5	47,5	57,3	42,7
Murcia	37	564	601	1.847	861	2.708	6,2	93,8	68,2	31,8
Navarra	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
País Vasco	1.428	714	2.142	6.401	2.363	8.764	66,7	33,3	73,0	27,0
La Rioja	–	52	52	–	138	138	–	100,0	–	100,0
Total (*)	22.751	37.923	60.674	34.794	44.710	79.504	37,5	62,5	43,8	56,2

(*) Los datos de Ceuta y Melilla están incluidos en el total.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de la educación en España. Resultados detallados. Series e indicadores*, varios años.

Tabla 5 – Evolución del número de alumnos y de la tasa bruta de escolaridad (1) en Educación Secundaria postobligatoria por comunidades autónomas. Cursos 1984/85-1998/99

	1984/85 (2)		1990/91 (3)		1998/99 (4)	
	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa
Andalucía	292.175	46,09	430.942	67,65	203.372	59,09
Aragón	60.569	66,94	72.161	81,64	31.252	72,95
Asturias	59.713	71,72	73.513	86,48	32.364	78,88
Baleares	27.597	51,77	35.897	62,16	16.209	52,82
Canarias	72.630	50,81	102.642	70,51	56.392	74,83
Cantabria	27.673	66,75	34.710	81,79	16.182	72,59
Castilla-La Mancha	62.856	44,16	80.151	61,50	39.655	56,11
Castilla y León	137.120	65,22	158.527	81,58	70.875	73,78
Cataluña	315.359	64,25	378.248	73,89	161.300	67,05
C. Valenciana	163.791	51,90	226.319	68,47	103.817	60,16
Extremadura	40.292	42,45	50.709	58,89	26.649	56,95
Galicia	117.604	54,20	165.781	75,21	87.401	75,94
Madrid	296.650	70,77	356.090	79,95	150.262	72,33
Murcia	53.781	57,63	66.277	68,72	32.136	61,35
Navarra	28.182	66,65	32.823	78,74	15.724	77,37
País Vasco (5)	132.894	71,31	156.554	87,00	64.342	81,00
La Rioja	13.677	70,73	17.015	85,20	7.771	75,96
Total (6)	1.908.154	58,02	2.444.406	73,53	1.118.993	66,81

(1) Para los cursos 1984/85 y 1990/91 las tasas están referidas a la población de 14 a 18 años. Para el curso 1998/99 están referidas a la población de 16 a 18 años. (2) Incluye las enseñanzas de BUP, COU, FP-I y FP-II. (3) Incluye las enseñanzas de BUP, COU, Bachillerato experimental, FP-I, FP-II y Módulos profesionales II. (4) Incluye las enseñanzas de 3º de BUP, COU, Bachillerato LOGSE, Bachillerato experimental, FP-II y Ciclos formativos de grado medio. (5) Los datos de FP-I corresponden exclusivamente al alumnado que prepara pruebas libres en centros de Educación Secundaria. (6) Los datos de Ceuta y Melilla están incluidos en el total.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España 1984/85*, 1987; Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de la educación en España. Resultados detallados. Series e indicadores*, varios años; INE, *Proyecciones de la población de España calculadas a partir del Censo de Población de 1991. Evaluación y revisión*, (publicación electrónica), 2001; y datos INE.

petencias y el desarrollo de las capacidades, se observan, una vez más, grandes disparidades entre comunidades autónomas: 28,2 puntos de diferencia entre el País Vasco y Baleares, con unas tasas del 81% y el 52,8%, respectivamente. Junto a Baleares, se sitúan también sensiblemente por debajo de la media Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía (tabla 5).

5.1 Insuficiencias y disparidades en el gasto público

En el informe del Consejo Escolar del Estado (CEE) sobre el curso 1998/99 se señala que el gasto global en educación (el gasto público más el

Tabla 6 – Gasto educativo para centros e instituciones educativas por niveles de enseñanza en la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 1998

	Educación Infantil	Educación Primaria y Secundaria (1)	Enseñanza Superior	Total
Alemania	0,6	3,7	1,0	5,5
Austria	0,5	4,2	1,5	6,4
Bélgica (2)	0,5	3,5	0,9	5,0
Dinamarca	1,1	4,3	1,5	7,2
España	0,4	3,7	1,1	5,3
Finlandia	0,4	3,7	1,7	5,7
Francia	0,7	4,4	1,1	6,2
Grecia	–	3,5	1,2	4,8
Holanda	0,4	3,1	1,2	4,6
Irlanda	–	3,3	1,4	4,7
Italia	0,4	3,5	0,8	5,0
Luxemburgo	–	–	–	–
Portugal	0,2	4,2	1,0	5,7
Reino Unido	–	–	–	–
Suecia	0,6	4,5	1,7	6,8

(1) Incluye postsecundaria no terciaria. (2) Comunidad flamenca.

Fuente: OCDE, *Regards sur l'éducation 2001*, París, 2001.

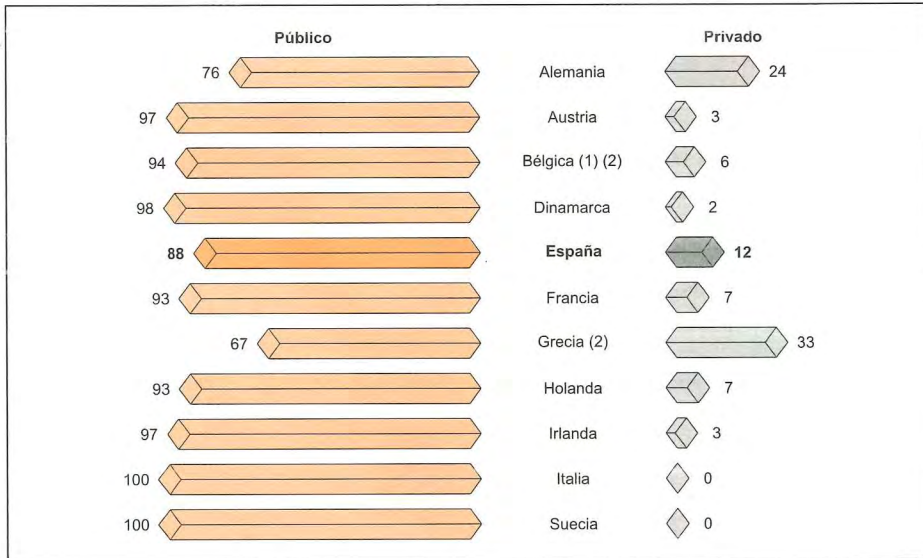
privado que realizan las familias) supuso en 1997 el 5,7% del Producto Interior Bruto (PIB), mientras que el total de la OCDE estaba en el 6,1%. Lo importante, como destaca el informe, es que el gasto público para dicho año se sitúa en el 4,9%, “cifra que significa un descenso de dos décimas desde el 5,1% de 1993”. Estos datos hacen que el CEE se vea “en la obligación de reiterar la preocupación por la grave situación del gasto público que se dedica en España a la Educación [...]. Lo preocupante es que esta tendencia no varía y cada vez se agrava más la situación”¹².

Según los últimos datos facilitados por la OCDE para 1998, el gasto global desciende en España al 5,3% y el gasto público disminuye a un 4,4%, si bien esa minoración admite una doble matización: por un lado, ha bajado en general el gasto global en Europa dedicado a la educación; por otro, se está aplicando ya la nueva metodología europea para la obtención del PIB, que se traduce en una menor participación cuantitativa del gasto (tabla 6). Por otra parte, en relación con la distribución del gasto según las fuentes de financiación (gráfico 1), España es uno de los países de la Unión Europea donde el gasto público presenta un menor porcentaje.

Por lo tanto, siguen siendo válidas las conclusiones del citado informe del Consejo Escolar del Estado:

¹² Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1998-1999*, Madrid, 2000, p. 613-614.

Gráfico 1 – Distribución del gasto en enseñanza primaria, secundaria y postsecundaria no universitaria según las fuentes de financiación en la Unión Europea. En porcentaje. 1997



(1) Comunidad flamenca. (2) No incluye los datos de enseñanza postsecundaria no universitaria.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Regards sur l'éducation 2000*, Paris, 2000.

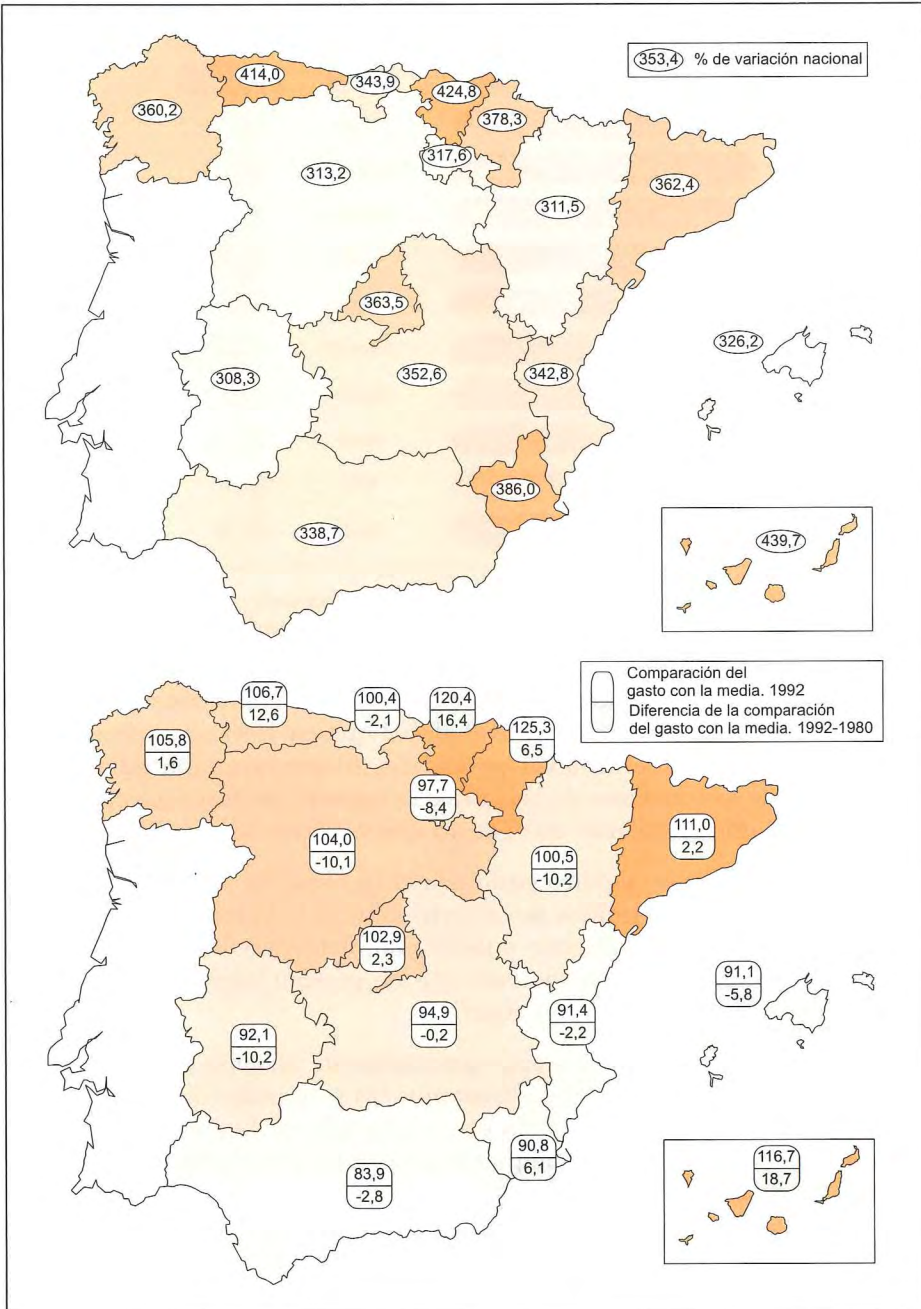
- El gasto en educación se ha estancado desde comienzos de los años noventa: “Estamos en el mismo nivel global que en 1991, cuando empieza una Reforma que debería llevar pareja una fuerte inversión adicional, y que, dentro de lo constante de las cifras, se aprecia un descenso en el [gasto] público y un incremento en el gasto que realizan las familias”.

- Sólo la inversión pública garantiza la igualdad de oportunidades: “El gasto que realizan las familias no revierte sobre el conjunto, lo hacen aquellas que pueden pagarlo, las que pueden complementar las carencias de la educación de sus hijos. Los sectores que no pueden pagar esos gastos no tienen quien les cubra esas carencias”.

- La tercera conclusión afecta esencialmente al tema que nos ocupa: “El problema se agravaría si analizáramos las profundas diferencias territoriales en el gasto medio por alumno y año que se da entre las distintas Comunidades Autónomas y que puede acrecentarse a medida que se complete el proceso de transferencia”¹³.

¹³ *Ibidem*, p. 614. El último informe del CEE, el del curso 1999/00, sitúa el gasto público en el 4,5% del PIB, subrayando que, si lo comparamos con el gasto público en 1993, este descenso significa que “en pesetas del 2000 gastamos casi medio billón de pesetas menos que en 1993”. Véase Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1999-2000*, Madrid, 2001, p. 636.

Gráfico 2 – Evolución del gasto en educación por alumno por comunidades autónomas. Porcentaje de variación y comparación media nacional=100. 1980-1992

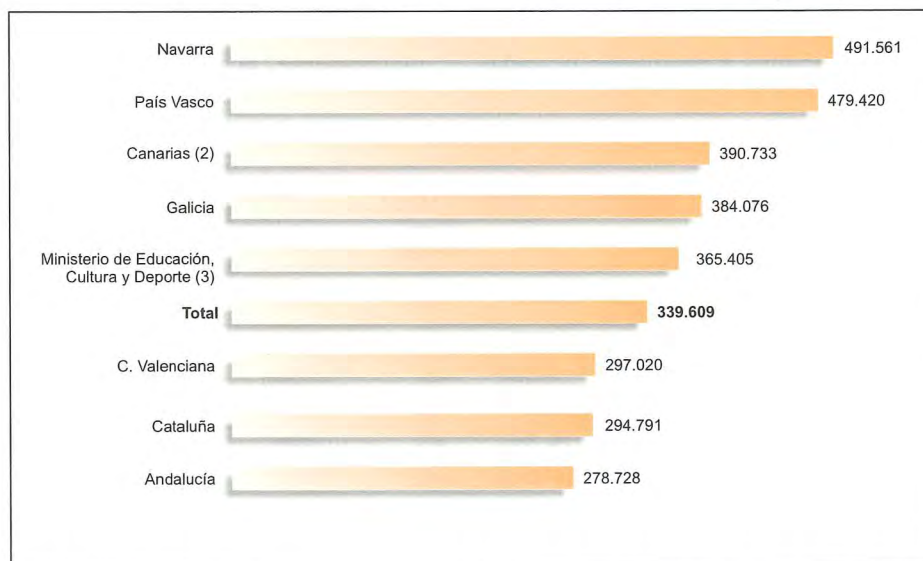


Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Uriel, E. (coord.), *Las cuentas de la educación en España y sus comunidades autónomas: 1980-1992*, Fundación Argentería, Madrid, 1997.

En un estudio donde se analiza, entre otros indicadores, el gasto medio por alumno, de las siete comunidades que ejercieron su plena competencia durante los años 1980-1992 cinco aumentaron dicho gasto (Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra y País Vasco), algunas de un modo espectacular –Canarias pasó de un total de 98 a 116,7 respecto de la media nacional, y el País Vasco, de 104,1 a 120,4–; mientras que las dos comunidades restantes, situadas por debajo de la media, Andalucía y Comunidad Valenciana, aunque también incrementaron el gasto en términos absolutos, en relación con la media disminuyen (gráfico 2). Asimismo, de las diez comunidades administradas por el Ministerio de Educación, cinco se situaron por debajo de la media (Baleares, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y Murcia)¹⁴.

La situación persiste en la actualidad, con pequeñas diferencias. Si contabilizamos en la educación escolar todos los gastos, es decir, si exceptuamos tan sólo los dedicados a la enseñanza superior y universitaria, la me-

Gráfico 3 – Gasto público en educación (1) por alumno y comunidades autónomas. En pesetas. 1998



(1) Se considera toda la educación salvo la superior no universitaria y la universitaria. No se incluye el gasto en becas y ayudas al estudio. (2) Faltan los datos del alumnado en Educación de adultos. (3) Comprende los gastos realizados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, las comunidades autónomas sin todas las competencias educativas asumidas y por otras administraciones; está incluida también Baleares, a pesar de tener ya las competencias transferidas, para que los datos sean homogéneos.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de la educación en España. 1998-1999. Resultados detallados. Series e indicadores*, 2001; y datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

¹⁴ Uriel, E. (coord.), *Las cuentas de la educación en España y sus comunidades autónomas: 1980-1992*, Fundación Argenteria, Madrid, 1997.

dia del gasto público en educación por alumno para 1998 fue de 339.609 pesetas. A la cabeza se sitúa Navarra, con un gasto de 491.561 pesetas, seguida de cerca por el País Vasco (479.420) y a cierta distancia Canarias (390.733), Galicia (384.076) y las comunidades gestionadas por el Ministerio de Educación (365.405); por debajo de la media están la Comunidad Valenciana (297.020), Cataluña (294.791) y Andalucía, en último lugar, con un gasto de 278.728 (gráfico 3).

Al mismo tiempo, si se examina el gasto público por comunidades entre 1992 y 1998, teniendo en cuenta tanto el gasto por alumno como el gasto público global, se observa que todas las comunidades, incluidas las gestionadas por el Ministerio de Educación, han hecho un importante, aunque desigual, esfuerzo en el incremento del gasto público por alumno (tabla 7).

Por otra parte, el análisis de los distintos presupuestos comunitarios indica –como no podía ser de otra manera– diferentes prioridades en el gasto público en educación: “Así, en Andalucía se dedica una partida muy sustancial a la educación de las personas adultas, la educación especial y la compensatoria, cuestión que tiene una relevancia presupuestaria mucho menor en el País Vasco o Navarra, que destinan una cantidad importante a subvenciones a entidades privadas”¹⁵. Obviamente, la autonomía de las

Tabla 7 – Evolución del gasto público total en educación (1) y por alumno por comunidades autónomas. 1992-1998

	Gasto total (en millones de pesetas)			Gasto por alumno (en pesetas)		
	1992	1998	% de variación	1992 (2)	1998 (3)	% de variación
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (4)	902.730,4	1.108.394,1	22,8	265.503	365.405	37,6
Andalucía	360.642,9	448.348,6	24,3	204.595	278.728	36,2
Canarias	102.563,8	146.075,0	42,4	257.499	390.733	51,7
Cataluña	250.942,5	351.744,4	40,2	199.278	294.791	47,9
C. Valenciana	167.556,5	234.724,2	40,1	187.466	297.020	58,4
Galicia	133.407,3	187.780,1	40,8	230.258	384.076	66,8
Navarra	32.023,4	45.140,5	41,0	287.882	491.561	70,8
País Vasco	124.857,7	178.351,8	42,8	263.472	479.420	82,0
Total	2.074.724,4	2.700.558,7	30,2	233.675	339.609	45,3

(1) Se considera toda la educación salvo la superior no universitaria y la universitaria y no se incluye el gasto en becas y ayudas al estudio. (2) Faltan los datos de alumnado en Educación de adultos en Cataluña. (3) Faltan los datos del alumnado en Educación de adultos en Canarias. (4) Comprende los gastos realizados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, las comunidades autónomas sin todas las competencias educativas asumidas y por otras administraciones; está incluida también Baleares a pesar de tener ya las competencias transferidas para que los datos sean homogéneos.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de la educación en España. Resultados detallados. Series e indicadores*, varios años; y datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

¹⁵ *Cuadernos de Pedagogía*, “El nuevo mapa educativo”, n. 280, 1999. p. 65.

comunidades significa también autonomía en el gasto público, o, dicho en otros términos, capacidad para poder tener sus propias prioridades y, en consecuencia, sus propias políticas, pero ello no empece para que tanto las comunidades autónomas como el Estado atiendan a sus propias obligaciones derivadas del principio constitucional de la igualdad.

5.2 Autonomía, igualdad y educación

La dispar situación en la que se encontraban las comunidades autónomas antes de los traspasos –tanto en la primera como en la segunda fase aquí indicadas–, las diferencias en el gasto público por comunidad y por alumno, las distintas políticas educativas –fruto legítimo del principio de autonomía y de las diferentes ideologías de los partidos que gobiernan estas comunidades– plantean el problema de la adecuada relación entre los principios de autonomía y solidaridad, en los que, además de en el de unidad, se asienta el Estado autonómico; o lo que es lo mismo, urgen a replantear la igualdad de oportunidades en un Estado descentralizado como el nuestro. Es cierto que sería un error –como a veces se pretende– entender la igualdad de oportunidades como sinónimo de la vieja uniformidad, vaciando de contenido el principio de autonomía. La igualdad a la que se refiere la Constitución española es siempre una igualdad básica, centrada en nuestro caso en la necesidad de hacer efectivo el contenido esencial del derecho a la educación. Cumplido este punto, hay campo suficiente en la Constitución para que las comunidades, en esta y en otras materias, adopten distintas políticas y prioridades.

Es cierto también que las comunidades han aplicado, y siguen aplicando, en su propio ámbito territorial medidas dirigidas a compensar las desigualdades educativas, unas veces destinadas a los alumnos del segundo ciclo de la ESO (tramo 14-16 años), otras a facilitar la gratuidad de los servicios complementarios (comedor y transporte escolares), a atender a los alumnos de las escuelas rurales o a enfrentar el problema de la integración escolar de los inmigrantes. Pero terminados los traspasos, y dada la diferente situación de partida así como el legítimo ejercicio del derecho a realizar políticas inspiradas en principios ideológicos distintos, se corre el riesgo cierto de que, consumado el mapa autonómico y totalmente descentralizado el Estado, las desigualdades sociales y territoriales en educación se agraven aún más.

Ya hemos visto que existen importantes desigualdades, tanto desde la perspectiva de la escolarización como del gasto público total y gasto medio por alumno, equipamientos, redes de centros docentes¹⁶, etc. Se está

¹⁶ Para un análisis más detallado sobre las dos redes de centros, pública y privada, véase Fundación Encuentro. CECS, "Educación en España: debate social y retos para el siglo XXI", *Informe España 2001*, Madrid, 2001.

configurando un mapa territorial en el que unas comunidades aparecen dotadas con *mayores posibilidades* de educación y otras con *menores oportunidades*, sin que se haya planteado seriamente si se cumplen en todas las comunidades los estándares mínimos del servicio público de la educación, o, en otras palabras, si esta situación desigual no afecta al contenido esencial del ejercicio de un derecho fundamental como es el de la educación. Los datos muestran notables desigualdades entre determinadas comunidades que si no se contrarrestan hoy pueden agravarse en los próximos años. Entonces, ¿quién deberá corregir a partir de ahora esta situación? ¿Quién deberá realizar una *efectiva* política compensatoria de las desigualdades regionales en educación? Por supuesto, la función compensatoria y el principio de solidaridad obligan a las comunidades autónomas en el ámbito de su propio territorio, pero la responsabilidad de compensar las desigualdades territoriales o regionales es, por su propia naturaleza, una labor supracomunitaria que excede obviamente a las comunidades. Más aún, por imperativo constitucional es una función indeclinable del Estado.

Desde esta perspectiva, hay tres preceptos constitucionales que obligan al Estado, en este caso al Ministerio de Educación en su calidad de órgano de la Administración central, a realizar una política activa en el campo de las desigualdades regionales:

— El artículo 138 establece una clara responsabilidad del Estado en términos generales: “El Estado garantiza la *realización efectiva* del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución [...]. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”.

— El artículo 149.1.1 asigna al Estado una competencia exclusiva en sentido estricto: la de regular “las *condiciones básicas* que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos” constitucionales. Hay que recordar de nuevo que la educación está catalogada en la Constitución como un derecho fundamental, sometido a una protección específica, que obviamente no puede ser sólo de carácter judicial.

— El artículo 158 faculta al Estado para establecer en sus presupuestos generales “una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la *garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales* en todo el territorio español”¹⁷. Desarrollando este mandato constitucional, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) recogió en su artículo 15 esta obligación constitucional del Estado, estableciendo que el nivel míni-

¹⁷ La cursiva es obviamente nuestra.

mo de prestación de los servicios públicos fundamentales será “el nivel medio de los mismos en el territorio nacional”¹⁸.

En consecuencia, la cuestión se centra en definir cuáles son esos niveles medios que hay que garantizar en la prestación del servicio público de la educación a toda la nación. Se trata, por tanto, de que el Ministerio de Educación, como órgano del Estado, y en colaboración con las comunidades autónomas, asuma la responsabilidad de la delimitación de esos niveles medios. Sobre tal base, complementada por las exigencias derivadas de los principios de solidaridad y de igualdad de oportunidades, el Ministerio de Educación debería establecer unos programas nacionales para combatir las desigualdades territoriales. Estos programas nacionales de compensación educativa, cuya ejecución correspondería a las comunidades autónomas, asegurarían financieramente la solidaridad interterritorial, las condiciones básicas para el ejercicio del derecho a la educación y los niveles medios de prestación del servicio público de la educación. Garantizada la igualdad de oportunidades a escala territorial, las comunidades seguirían definiendo y articulando sus propias prioridades y sus políticas de gasto, aunque siempre comprometidas en su ámbito específico por el principio de solidaridad que vincula a todos los poderes públicos.

5.3 Nueva organización descentralizada

La organización de la educación en los últimos 20 años ha estado condicionada por el proceso gradual de implantación efectiva de la descentralización. El hecho de que la Constitución articulara diversas vías de acceso al pleno ejercicio de la autonomía produjo un modelo híbrido donde, de una parte, se establecieron unas administraciones autonómicas prácticamente de nueva planta –las correspondientes a las comunidades que accedieron rápidamente a la autonomía– y, de otra, continuó operando una administración central, representada por el Ministerio de Educación, que no solamente ejerció sus competencias constitucionales sino que administró también durante cuatro lustros a las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía más lenta del artículo 143.

Las nuevas administraciones autonómicas

Las comunidades autónomas que asumieron sus competencias en el proceso de traspasos durante los años 1980 a 1983 (Cataluña, País Vasco,

¹⁸ Ministerio de Educación y Ciencia, *La educación y el proceso autonómico*, vol. I, 1986, p. 58. Recuérdese que desde la Ley General de Educación de 1970 la educación ha sido incluida en nuestro ordenamiento jurídico en la categoría de los servicios públicos fundamentales. Dicha ley dice literalmente en su artículo tercero: “La educación, que a todos los efectos será considerada como servicio público fundamental [...]”.

Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias), y Navarra, que lo hizo en 1990, ejercieron sus potestades legislativas y ejecutivas desde el primer momento. En contra de lo que algunos pensaron, todas estas comunidades supieron crear una administración educativa de nueva planta, aunque importando el modelo binario de la vieja tradición estatal (servicios centrales y órganos periféricos).

A tal fin, las comunidades autónomas recibieron en los traspasos las direcciones provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia, si bien la rígida y firme centralización operada durante el franquismo hizo de los órganos periféricos del Estado unos servicios entecos, poco abastecidos de personal y con escasos recursos. El ramo de la educación no fue una excepción, lo que explica que las comunidades tuvieran que improvisar en cierto modo una administración educativa. Diez o quince años más tarde podemos decir que la organización de la educación en estas comunidades, a pesar de las múltiples dificultades, ha funcionado razonablemente bien.

Esto no significa que no se hayan producido tensiones o conflictos de competencias en el ámbito de relación con las autoridades educativas del Estado. Como ya quedó indicado, las relaciones entre los poderes dentro de un marco autonómico o federal son siempre relaciones dinámicas en las que ambas potestades tratan de preservar su ámbito competencial, o, en otros términos, están siempre atentas a que la otra parte no sobrepase la autoridad recibida a costa de la suya propia. Utilizando el símil de un conocido administrativista, el sistema autonómico puede ser comparado con el sistema solar, en el que cada planeta describe una órbita alrededor del sol, existiendo una armonía que es fruto de dos fuerzas de distinto signo. En el sistema autonómico, el equilibrio final es producto de diversos contrapesos parciales entre el Estado y las comunidades. De ahí que, a veces, el equilibrio se rompa y surja el conflicto. No obstante, los conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional han sido relativamente escasos —en estos últimos años apenas han existido—, sin duda gracias al esfuerzo de las autoridades ministeriales y de las autonómicas, que, al igual que en otras materias, han ido creando lazos de relación y espacios de cooperación.

El Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación ha sido hasta el año 2000 una organización bifronte: de un lado, ha seguido siendo un organismo gestor respecto de las comunidades que no accedieron a la plena competencia en la primera etapa, y, de otro, ha asumido con dinamismo las funciones autonómicas que le reconoce el “bloque de constitucionalidad” (aunque no todas las competencias se hayan asumido con la misma intensidad). Además, en los años noventa acometió una profunda reforma del sistema educativo que supuso inevitablemente una considerable carga de gestión.

El Ministerio de Educación ha ejercido con gran amplitud la competencia relativa a la ordenación general de la educación, sobre todo a partir de la reforma educativa de 1990: ha determinado los diversos niveles educativos, los ciclos, etapas, modalidades y especialidades de la enseñanza, el número de cursos de cada uno de los niveles, la duración de la escolaridad básica y los requisitos de paso de un nivel a otro. Y lo ha hecho no sólo respetando los cauces procedimentales establecidos por la LOGSE (acuerdo previo, consulta e informe de las comunidades autónomas), sino llevando también las decisiones principales al seno de la Conferencia de Educación.

Asimismo, ha ejercido la competencia sobre las enseñanzas mínimas (aquellas enseñanzas comunes al territorio nacional que garantizan por sí mismas una formación general a todos los españoles). Fruto de esta competencia ha sido el currículo básico nacional de la educación escolar. En el ámbito universitario, esta competencia se ha ejercido diseñando las directrices generales de los nuevos planes de estudio.

Sin embargo, la alta inspección, competencia que fue introducida precisamente por los estatutos de autonomía, ha tenido un escaso relieve. Esta competencia es fundamentalmente de control normativo, es decir, vigila el cumplimiento por las comunidades de la legislación estatal, aunque, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no debe descartarse el ejercicio de facultades ejecutivas inherentes a la función de fiscalización. Por otra parte, entre las funciones de los servicios periféricos de alta inspección se halla la de elevar a las autoridades del Estado una memoria anual sobre la situación de la educación en las respectivas comunidades autónomas, lo que sin duda puede constituir una fuente de información importante sobre el funcionamiento del sistema educativo. Sin embargo, hasta el momento el Ministerio de Educación se ha limitado a regular el contenido de esta competencia (1981) y a extender los servicios de alta inspección a cada una de las siete comunidades autónomas en pleno ejercicio de sus competencias con escasa operatividad. Lo mismo se ha ido haciendo con las comunidades que a partir de 1997 recibieron los traspasos.

Otros aspectos básicos, desde la perspectiva de la potestad de normación del Estado, han sido también cubiertos por el Ministerio de Educación: la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, tanto escolares como universitarios; la regulación de los nuevos títulos de Formación Profesional media y superior, en el ámbito de la reforma educativa; el régimen estatutario de la función pública docente, etc.

En cambio, la programación general de la enseñanza, delimitada en las leyes orgánicas de educación como una competencia concurrente (es decir, que sólo puede ser ejercida conjuntamente por el Estado y las co-

munidades autónomas), no ha sido hasta el momento suficientemente aplicada. Sin embargo, la programación general de la enseñanza constituye, según el artículo 27 de la Constitución, una garantía del derecho a la educación y un cauce para la participación efectiva de todos los sectores afectados.

Siendo una competencia constitucionalmente importante, la realidad es que ni la doctrina ni la práctica política le han prestado gran atención. Hay que reconocer que, aunque es un concepto bastante novedoso en nuestro ordenamiento constitucional, su plasmación legal ha resultado en buena parte defectuosa. El artículo 27 de la LODE establece: "El Estado y las Comunidades Autónomas definirán las necesidades prioritarias en materia educativa, fijarán los objetivos de actuación del período que se considere y determinarán los recursos necesarios"¹⁹; pero hasta el momento todo ha quedado en una programación de puestos escolares adscrita a un territorio determinado, fuera éste el de las comunidades con plena competencia o el de las administradas por el Ministerio de Educación. Esta redacción legal no ha sido, pues, suficientemente clara para evitar una interpretación restrictiva de la ley, y consecuentemente del mandato constitucional, identificando la programación general de la enseñanza con la planificación de puestos escolares. Sin embargo, y sin menoscabo de subrayar que la planificación nunca es puramente cuantitativa, debe atenderse tanto a la letra como al espíritu de la Constitución, que interrelacionan la programación general de la enseñanza con la garantía de los derechos de educación y con la participación de los sectores afectados.

Ese espíritu está también en el artículo 27 de la LODE, ya que, en definitiva, establecer las prioridades y fijar los objetivos generales de la enseñanza significa resaltar la relación de la programación general con fines y valores, que por supuesto incluyen una planificación técnica, sea cual fuere su delimitación territorial, pero también elementos esencialmente cualitativos que pertenecen al campo estricto de la política educativa. Como veremos más adelante, la programación general de la enseñanza, tal y como la concibieron los constituyentes, no se agota en las políticas instrumentales de delimitación de la oferta escolar sino que abarca también variables cualitativas tan importantes para la enseñanza como la organización escolar, los contenidos de la educación, los métodos didácticos, la formación docente o la autonomía de los centros. Por tales razones, la programación general de la enseñanza debería estar llamada a desempeñar un papel principal en el nuevo mapa autonómico.

¹⁹ Ministerio de Educación y Ciencia, *Ley Orgánica del Derecho a la Educación*, Madrid, 1985, p. 41.

6. Coordinación, cooperación y participación

No resulta fácil deslindar el principio de coordinación del de cooperación, ni en la teoría ni en la práctica política. De hecho, muchos autores utilizan ambos términos como sinónimos. Sin embargo, son principios de naturaleza distinta y, lo que es más importante, de consecuencias diferentes.

El concepto de coordinación no solamente no excluye una cierta relación jerárquica, sino que parece destinado a imponerla: sólo puede coordinar quien se encuentra en una posición que haga posible la aceptación de esta función. Por eso, la coordinación implica necesariamente una decisión unilateral, mientras que la cooperación supone una decisión compartida, bilateral o plurilateral. Obviamente, el principio de coordinación está ligado con la supremacía que constitucionalmente se predica del Estado respecto de las comunidades autónomas, por lo que constituye, en sentido estricto, una auténtica competencia del Estado que impone a las comunidades deberes de relación y de ejecución.

Ahora bien, como competencia exclusiva del Estado es, como todas ellas, una competencia tasada. En el sentido estricto que estamos dando a la coordinación, el Estado sólo puede imponer deberes en los casos establecidos en el artículo 149.1 de la Constitución:

- Coordinación de la planificación general de la actividad económica.
- Coordinación general de la investigación científica y técnica.
- Coordinación general de la sanidad.

La coordinación, repetimos, sería una potestad unilateral que sólo se puede ejercer en los tres casos citados por la Constitución. Los constitucionalistas entienden que es así, salvo una excepción: la que señala como competencia del Estado regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos fundamentales (artículo 149.1.1^ª). Es decir, la situación del Estado como garante de una igualdad básica implica la potestad coordinadora, precisamente para evitar las desigualdades entre las comunidades autónomas. Pero incluso en este caso, el principio de coordinación no implica la ampliación de las competencias del Estado ni la invasión de las competencias ajenas de las comunidades autónomas. Más aún, debe partirse de una interpretación restrictiva respecto de las llamadas condiciones básicas de la igualdad.

Tales conceptualizaciones, aplicadas a la descentralización educativa, suponen que la coordinación debería circunscribirse a la función compensatoria del Estado en relación con las condiciones básicas de la igualdad, toda vez que la competencia de coordinación lleva consigo no sólo deberes de relación, sino incluso de ejecución (por supuesto, a cargo de las propias

comunidades autónomas). Todo ello equivale a decir que, en general y desde luego en educación, el principio básico que debe presidir la articulación del sistema autonómico es la cooperación.

La cooperación es el principio que mejor se adapta a la solución autonómica y el que se predica hoy en los modelos federales. Así lo ha entendido también desde sus inicios el Tribunal Constitucional, que en la temprana sentencia 18/1982 señaló que la cooperación es un deber que dimana del “general deber de auxilio recíproco entre las autoridades estatales y autonómicas”; y añade que “este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución”²⁰. Implica, pues, una concepción de las competencias muy lejana a la de los compartimentos estancos. En el caso de la educación significa que no se trata de que el Estado ejerza unilateralmente sus competencias de normación y que las comunidades hagan lo mismo respecto a las suyas de ejecución, sino que ambos poderes públicos entrelacen sus facultades mediante técnicas de colaboración permanente.

En los primeros momentos del proceso autonómico se utilizaron profusamente, como fórmula de cooperación, las comisiones paritarias –integradas por representantes estatales y autonómicos–, idóneas para la compleja labor de los traspasos de funciones y servicios. Hubo que esperar a que las autonomías de vía rápida comenzaran a tener sus propias administraciones para que surgieran las conferencias sectoriales, órganos que agrupaban a todos los consejeros y al ministro del ramo correspondiente. Éste ha sido, también, el caso de la educación, si bien la Conferencia de Educación fue pionera en cuanto a su temprana creación.

6.1 La Conferencia de Educación

La “Conferencia de Consejeros titulares de educación de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Ministro de Educación y Ciencia” nace en 1985 de la mano de la LODE, con tres funciones muy específicas: la programación general de la enseñanza, la coordinación de la política educativa y el intercambio de información²¹.

²⁰ Boletín Oficial del Estado, *Jurisprudencia constitucional*, tomo tercero, Madrid, 1983, p. 228.

²¹ El artículo 28 de la LODE dice: “A los fines previstos en el artículo anterior [la programación general], y con carácter previo a la deliberación del Consejo Escolar del Estado, se reunirá la Conferencia de Consejeros titulares de educación de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Ministro de Educación y Ciencia, convocada y presidida por éste. Asimismo, la Conferencia se reunirá cuantas veces sea preciso para asegurar la coordinación de la política educativa y el intercambio de información”.

A la vista de lo ya expuesto, resulta evidente que la Conferencia de Educación es un instrumento de cooperación y no de coordinación, ya que todas las partes que se integran carecen de poderes propios jerarquizados. Dicho de otro modo, la coordinación de las políticas educativas no corresponde al Ministerio de Educación, sino que compete *prima facie* a la Conferencia de Educación. En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional al señalar con carácter general (sentencia 76/1983) que las conferencias sectoriales no pueden sustituir a los órganos propios de las comunidades, poniendo de relieve que deben ser órganos de encuentro donde se examinen los problemas comunes y se discutan líneas de acción conjuntas. Al igual que en los modelos federales, los acuerdos de este órgano, aun gozando de unanimidad, carecen de fuerza jurídica de obligar y exigen de las autoridades estatales y autonómicas, en el ámbito respectivo de sus propias competencias, el uso de poderes normativos y de ejecución para poner en práctica tales decisiones autónomas.

La Conferencia de Educación se constituyó formalmente en 1986, sin que hasta el momento se haya regulado adecuadamente su organización, su estructura y su funcionamiento. En realidad, la frecuencia de sus reuniones viene dada por el programa de actuación que la propia Conferencia acuerda. A partir de 1990 se reunió con bastante asiduidad a fin de deliberar sobre la LOGSE y su posterior desarrollo reglamentario. Desde 1989 se levanta acta de las sesiones. No obstante, en los últimos años no ha sido convocada con regularidad, adoleciendo de una vida impropia de un órgano de cooperación que en los modelos federales tiene un papel protagonista.

Sus decisiones se preparan en comisiones, constituidas de mutuo acuerdo entre las partes, integradas por representantes ministeriales y autónomos, con una categoría personal de director general o asimilados. Las comisiones que han ido surgiendo muestran que este instrumento de cooperación se ha afianzado en pocos años. La enumeración no exhaustiva de las comisiones que han funcionado en el seno de la Conferencia indica por sí misma la importancia de este órgano para una auténtica cooperación entre las distintas Administraciones Públicas: la Comisión de Personal, que entiende de los múltiples aspectos derivados de la regulación de la función pública docente; la Comisión de Ordenación Académica, cuyo campo de acción incide de lleno en el nervio central del sistema educativo; la Comisión de Centros Escolares, relativa a los asuntos relacionados con la organización escolar; la Comisión de Programas Internacionales, auténtico cauce para la presencia de las comunidades autónomas en los programas educativos de carácter internacional que les afectan, especialmente los de la Unión Europea; la Comisión de Estadística, decisiva para la elaboración de las estadísticas educativas de todo el sistema educativo; por último, la recientemente creada Comisión General de Educación, llamada a reunirse con carácter previo a la convocatoria de la Conferencia para preparar y proponer el orden del día.

Finalmente, las comisiones han utilizado en múltiples ocasiones grupos de trabajo *ad hoc*, de carácter mixto, en función de las materias que debían ser objeto de estudio. Estos grupos no suelen tener carácter permanente y desaparecen una vez que entregan a la comisión respectiva el estudio requerido.

6.2 El Instituto Nacional de Calidad y Evaluación

La LOGSE creó en 1990 un órgano llamado a realizar funciones de peso en el ámbito de la cooperación de todas las administraciones públicas educativas. La ley encomienda al Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) la evaluación general del sistema educativo y de las distintas enseñanzas. Para ello, la ley orgánica dispone que, tanto en su organización como en su funcionamiento, el principio básico inspirador es el de la participación de las administraciones educativas de las comunidades autónomas en los trabajos del Instituto.

El Real Decreto 928/1993, de 18 de junio, regulador del INCE, ha sido fiel a este principio inspirador al establecer sus órganos de gobierno: la Conferencia de Educación, que acabamos de reseñar; el Consejo Rector, integrado por representantes de la Administración central y de las Administraciones autonómicas; el Comité Científico, formado por personalidades de prestigio; y el Director, constituido no como una autoridad jerárquica, sino como impulsor y animador del Instituto.

De todos los órganos señalados, la Conferencia se configura como máxima instancia decisoria. Esto quiere decir que estamos ante un auténtico órgano de cooperación en la línea de los modernos modelos federales de asociación o de cooperación. Así lo atestiguan las funciones asignadas a la Conferencia de Educación como órgano director: acuerda los criterios y prioridades que deben presidir la labor del Instituto; aprueba los planes de actuación del organismo; da su conformidad a los informes elaborados por el Instituto; toma los acuerdos relacionados con la evaluación del sistema educativo. Le siguen, por orden de importancia, el Consejo Rector, órgano operativo que eleva a la Conferencia los asuntos indicados, y el Director, órgano fundamentalmente de propuesta, gestión y vigilancia de los planes de actuación del Instituto (para las propuestas, este órgano unipersonal se apoya en el Comité Científico, formado por consultores encargados de velar por la calidad de los trabajos). Obviamente, la aplicación de estos planes en el territorio de las comunidades autónomas corresponde a sus respectivas administraciones educativas.

Las actuaciones del INCE se han diversificado. En primer lugar, están las acciones de carácter permanente, entre las que se encuentran tareas tan importantes como la elaboración de un sistema estatal de indicadores edu-

cativos, la confección de pruebas de rendimiento escolar o el diseño de programas para la formación de especialistas en evaluación. En segundo lugar, el INCE participa en estudios internacionales, sean de la OCDE, de la Unión Europea o de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). En tercer lugar, ha asumido proyectos específicos de evaluación de las diversas enseñanzas del sistema escolar; hasta el momento ha realizado dos evaluaciones de la Educación Primaria, una de Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y otra del aprendizaje de las lenguas extranjeras en las aulas.

De todas estas actividades quizás la que más impacto ha tenido en la opinión pública fue el informe que sobre la Educación Secundaria Obligatoria presentó en 1997²². El estudio encontró una gran aceptación por su indudable calidad técnica y por la independencia de juicio que mostró en sus análisis y conclusiones, pero dejó ver uno de los puntos débiles del modelo: la comunidad autónoma de Andalucía, cuya extensión territorial es notoria, y la de Canarias, con su particularidad insular, se desvincularon al poco tiempo de los trabajos. Esta ausencia no fue nunca suficientemente explicada. Pero del mismo modo que la información estadística del conjunto del sistema educativo no admite ausencias parciales, la evaluación global de éste exige la cooperación de todos para que resulte efectivamente un instrumento de información y, en su caso, de rectificación.

6.3 El Consejo Escolar del Estado

La LODE creó el Consejo Escolar del Estado (CEE) en 1985. Importa destacar que su funcionamiento se inserta en el Título II, dedicado a “la participación en la programación general de la enseñanza”. Esto quiere decir, y el artículo 30 lo expresa literalmente, que el CEE es, en primer lugar, un órgano de participación en la programación general de la enseñanza y, en segundo lugar, un órgano de asesoramiento respecto de las disposiciones emanadas del Gobierno²³. Más aún, entre las materias que el artículo 32 delimita, y en las que el CEE “será consultado preceptivamente”, figura en primer lugar la programación general.

Sin embargo, el CEE ha venido funcionando a lo largo de los tres últimos lustros fundamentalmente como órgano de asesoramiento del Minis-

²² INCE, *Diagnóstico del Sistema Educativo. La escuela secundaria obligatoria. 1997*, Ministerio de Educación y Cultura, 1998. El Informe contaba con los siguientes volúmenes: 1. Elementos para un diagnóstico del sistema educativo español. Informe global; 2. Los resultados escolares; 3. Planes de estudio y métodos de enseñanza; 4. Funcionamiento de los centros; 5. La función docente; 6. Familia y escuela.

²³ El artículo 30 dice: “El Consejo Escolar del Estado es el órgano de ámbito nacional para la participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza y de asesoramiento respecto de los proyectos de ley o reglamentos que hayan de ser propuestos o dictados por el Gobierno”.

terio de Educación, asistiéndole tanto en su papel de órgano central que ejerce sus competencias estatales como en su condición de órgano gestor de las comunidades autónomas del artículo 143. Es cierto que los sectores afectados (las asociaciones, sindicatos y confederaciones de ámbito estatal que constituyen la comunidad educativa) han podido participar en esa labor de asesoramiento respecto de las múltiples disposiciones emanadas durante esos años. Incluso puede decirse que algunas de esas disposiciones han formado parte de la programación general de la enseñanza. Sin embargo, la programación general de la enseñanza es un concepto más amplio. Como ya se señaló, el espíritu constituyente, al establecer la programación general, ligó este concepto con la garantía del derecho a la educación y con la participación de la comunidad educativa. Por otra parte, el legislador, al regular la participación en la programación general de la enseñanza, se mostró también exigente, yendo más allá de la pura participación de los sectores afectados en el asesoramiento de las disposiciones del Estado, por muy importantes que éstas sean. En esa dirección debe considerarse el apartado tercero del artículo 32 de la LODE, que faculta al CEE para formular propuestas sobre la programación general y sobre la calidad de la enseñanza, iniciativas que el CEE no ha llevado a cabo hasta el momento²⁴.

7. Luces y sombras de la descentralización

Cuando el proceso autonómico estaba todavía a mitad de camino, era opinión común afirmar que “resulta patente el impresionante esfuerzo descentralizador que en el orden político y administrativo se ha llevado a cabo en nuestro sistema constitucional del Estado de las Autonomías”²⁵. Este juicio no es sólo de uso doméstico; también desde el exterior se estudia la descentralización española con interés y con respeto. En el caso de la educación, un competente observador del proceso autonómico desde sus comienzos ha hablado recientemente del “éxito de España en la descentrali-

²⁴ Dicho apartado tercero dice: “El Consejo Escolar del Estado, *por propia iniciativa*, podrá formular propuestas al Ministerio de Educación y Ciencia sobre cuestiones relacionadas con los puntos enumerados en los apartados anteriores y sobre cualquier otra concerniente a la calidad de la enseñanza” (la cursiva es lógicamente nuestra). Las cuestiones a que se remite este artículo son: la programación general, las normas básicas de educación, los títulos académicos y profesionales, la igualdad de oportunidades, la ordenación general de la educación y los requisitos mínimos de los centros, aspectos sobre los que también debe ser consultado preceptivamente a la hora de legislarse sobre ellos.

²⁵ Bassol Coma, M., “La distribución de las competencias ejecutivas entre las distintas organizaciones administrativas”, en Martín-Retortillo, S. (coord.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. IV, Civitas, Madrid, 1991, p. 3.447.

zación de la educación”²⁶ y lo ha atribuido a la feliz concurrencia de factores tan importantes como la estructura democrática de gobierno, la tensión centro-periferia y la consiguiente presión a favor de la continuación del proceso, la efectiva implantación de una administración regional y la prudencia en la dirección de unos cambios que han sido siempre de carácter gradual, nunca bruscos.

Teniendo esto presente, ¿se puede hacer un balance de cuatro lustros de descentralización educativa? Se puede y se debe, siempre que seamos capaces de vencer las dos tentaciones en las que solemos incurrir muy a menudo: la ilusión autocomplaciente de que todo se ha hecho bien, o, en el extremo opuesto, el pesimismo colectivo de que todo se ha hecho mal, al que también somos propensos. Veamos en primer lugar los aspectos positivos.

□ El primero, y sin duda el más general y espectacular, es que hemos sido capaces de producir un doble proceso constituyente: de una parte, una distribución horizontal del poder del Estado, con el tránsito pacífico de una dictadura a una democracia (aun cuando ese proceso arroje también zonas de sombra que es urgente salgan ya a la luz); de otra, una distribución vertical de ese mismo poder mediante una descentralización de la autoridad estatal y una reordenación territorial dirigida hacia las nacionalidades y las regiones (todo ello con independencia del problema político, aún pendiente, de la inserción definitiva de algunas nacionalidades en el seno del Estado). Dicho en otros términos: pasados más de cuatro lustros desde las primeras elecciones libres, los españoles hemos sido capaces de abrir y de consolidar un proceso pacífico y consensuado de refundación del Estado. Desde la perspectiva de la educación, ha sido también un período constituyente durante el cual se ha concretado el reparto competencial y se han realizado con eficacia los trasposos de los servicios educativos a las 17 comunidades autónomas.

□ Se ha creado una cultura autonómica común que, en general, ha dado lugar a unos Parlamentos regionales con un funcionamiento similar al Parlamento nacional, unos hábitos autonómicos que han arraigado en la población y una progresiva reordenación financiera que, con todas sus limitaciones, ha hecho posible una gradual realización del principio de autonomía. En el ámbito de la educación, esta cultura autonómica común ha permitido superar las grandes dificultades iniciales que amenazaban la efectividad de la descentralización educativa: tradición estatista de los cuerpos docentes y de inspección; desconcierto de la opinión pública ante la aparición de las primeras autoridades autonómicas; extraordinario volumen de gestión como consecuencia de la complejidad actual de los siste-

²⁶ Hanson, E. M., *Educational Decentralization in Spain: A Twenty-Year Struggle for Reform*, The World Bank, Washington D. C., 2000, p. 61.

mas educativos, etc. Todos estos inconvenientes, y otros de mayor o menor envergadura, han podido ser vencidos, o al menos atenuados, gracias a esa cultura autonómica que día a día se ha ido imponiendo entre las diversas autoridades territoriales y entre la población. Algunas dificultades fueron menores de las esperadas, como fue el caso de la adscripción del profesorado a sus respectivas comunidades, posiblemente porque las autoridades educativas centrales y autonómicas supieron garantizar a los cuerpos docentes el derecho a la movilidad por todo el territorio de la nación.

□ Se adoptó un procedimiento extraordinariamente dinámico en los traspasos de competencias. El hecho de que la Constitución estableciera dos ritmos distintos de acceso a la autonomía ha producido un escalonamiento gradual del ejercicio de la competencia que ha permitido una transferencia ordenada y sin grandes conmociones administrativas. Por otra parte, que los traspasos fueran finalmente un logro se debió en buena medida al rigor con que en general fueron negociados: partida por partida y competencia por competencia, con estricta delimitación de las funciones y de los servicios transferidos.

□ Finalmente, las siete comunidades que fueron pioneras en el ejercicio de la competencia han realizado en general un esfuerzo importante por mejorar la situación de la enseñanza en sus respectivos territorios, lo que se ha reflejado en mejores tasas de escolarización, en el incremento de recursos, en la red de centros, etc., aunque lógicamente no todas han destacado por igual a la hora de formular sus prioridades y sus políticas en esta materia. Es de esperar que las diez comunidades que se han incorporado recientemente al ejercicio pleno de la competencia desempeñen un papel similar, e incluso que algunas puedan superarlo.

Ahora bien, reconociendo que el doble proceso de democratización y descentralización del poder político ha sido para España uno de los mayores aciertos del siglo XX –tan negativo en otros aspectos–, debemos examinar también las carencias y deficiencias que subsisten en la actualidad, porque si no se subsanan adecuadamente pueden malograr en el futuro el proceso autonómico de descentralización educativa.

Veamos en primer lugar la organización del Ministerio de Educación. Resulta preocupante contemplar que durante el proceso autonómico el organigrama ministerial apenas ha sufrido cambios importantes, incluyendo aquí, especialmente, las reformas orgánicas introducidas al compás de los importantes traspasos efectuados, como por ejemplo las transferencias de las universidades a las comunidades autónomas. Así, el Real Decreto 1954/1995, de 1 de diciembre, que reorganizó el ministerio con tal motivo, es un buen botón de muestra de las resistencias internas de la Administración central a reducir sus espacios de poder. Traspasadas todas las universidades, salvo la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (que siguen dependiendo

del Estado), la única modificación importante que se realizó fue fusionar las dos direcciones generales de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación en una sola, pero conservando todas las subdirecciones generales con pequeñas modificaciones terminológicas.

Un paso importante, aunque todavía tímido e insuficiente, ha sido la última reforma orgánica promovida por el Real Decreto 691/2000, de 12 de mayo, que impulsó una reestructuración orgánica a la vista de la culminación de los traspasos de funciones y servicios educativos. Dicha reforma orgánica, por una parte, sólo suprime dos direcciones generales, vaciadas de gestión por los citados traspasos, y, por otra, mantiene una inflación de órganos superiores que no se justifica: una Secretaría de Estado de Educación y Universidades, una Secretaría General de Educación y Formación Profesional con rango de subsecretaría y una subsecretaría tradicional. Esta estructura orgánica parece excesiva en principio para un ministerio que ha dejado de ser titular de los centros docentes y que carece prácticamente de competencias de gestión (las pocas que conserva tienen un carácter residual y la mayor parte son perfectamente delegables en las propias comunidades autónomas, como podría ser en su momento el caso de Ceuta y Melilla).

El desarrollo de esta estructura, realizada por el Real Decreto 1331/2000, de 7 de julio, confirma esta impresión. El ministerio, en su vertiente de educación, sigue manteniendo 6 direcciones generales y 38 subdirecciones generales, sin que se hayan reforzado proporcionalmente las unidades llamadas a ejercer las competencias estatales en esta materia, competencias que no son de gestión sino de normación básica, programación general de la enseñanza –a ejercer junto con las comunidades–, coordinación, cooperación, control y evaluación. Paradójicamente, la historia nos enseña que el éxito de la descentralización exige un Gobierno central fuerte, pero esto no se identifica con una inflación burocrática ni con abundantes unidades de gestión, sino con el robustecimiento de las funciones propias del Estado (aquellas que le han sido asignadas constitucionalmente).

En cuanto a la organización de la educación en las comunidades autónomas, ya hemos señalado que éstas adoptaron el modelo binario propio de la tradición estatal –servicios centrales y servicios periféricos–. Es decir, las nuevas Administraciones autonómicas repitieron un modelo que el Estado utilizó en el siglo XIX para impulsar la centralización y la uniformidad. Era lógico que en un primer momento las comunidades autónomas trataran de robustecer su organización, y a tales efectos nada mejor que el modelo binario implantado con relativo éxito por el poder central. Es verdad también que la Administración central no sufrió la profunda transformación que la nueva forma de Estado exigía, lo que no era ciertamente un estímulo, ni un ejemplo, a la hora de proceder las comunidades a la auto-limitación de su poder. Pero no es menos cierto que se ha desaprovecha-

do, hasta el momento, la ocasión de introducir fórmulas innovadoras de organización. Como se ha señalado con precisión, no se ha producido “una renovación del esquema que la Administración estatal presenta como consecuencia de una historia de la que carecen las nuevas entidades”²⁷. Es más, el mimetismo respecto a la organización estatal ha llevado a veces a las comunidades a vaciar de competencias de gestión a sus propios órganos periféricos, aplicando una política más centralizada que la efectuada en años anteriores por el propio Ministerio de Educación. De ahí que algunos autores hablen de la aparición de un policentrismo: frente al centro único en el que se convirtió la capital de España en el pasado, las capitales de las comunidades autónomas se han transformado en centros territoriales de poder, a los que es necesario acudir para resolver los problemas, muchos de pura gestión. En otras palabras, estamos ante un fenómeno de neocentralización.

Ocupémonos ahora de los órganos de coordinación, de cooperación y de participación. La existencia de una organización híbrida, bifronte, en el Ministerio de Educación no ha facilitado posiblemente un gran desarrollo de las fórmulas de coordinación y de cooperación. El desarrollo de estas técnicas, tan importantes en los federalismos modernos, será absolutamente necesario en el nuevo mapa autonómico.

Desde la perspectiva de la coordinación –considerada una competencia estatal (artículo 149.1.1^a de la Constitución)–, habría que resaltar la ineludible necesidad de desarrollar técnicas que permitan ejercer la función compensatoria del Estado. En cierto modo, estas fórmulas han sido utilizadas ya parcialmente –convenios de educación compensatoria–, pero el escenario de 17 comunidades en pleno ejercicio de su competencia exigirá del Estado una postura más dinámica y más vigilante en cuanto a las desigualdades regionales. Ahora bien, no se trata sólo de una mayor diligencia en este punto, también hay que aportar recursos. En este sentido, resulta escandaloso que las partidas presupuestarias del Ministerio de Educación dedicadas a la educación compensatoria, a excepción de los primeros años de gestión socialista, hayan reducido considerablemente su participación en el gasto total del ministerio: en la década de los noventa ha disminuido un 61%, del 0,82% de 1990 al 0,32% en 2000 (tabla 8). No parece un signo tranquilizador para lo que constitucionalmente es una función irrenunciable del Estado.

La cooperación ha encontrado en la Conferencia de Educación un cauce adecuado. Este organismo ha desempeñado un buen papel en el pasado inmediato, tanto en la elaboración de la LOGSE como en su desarro-

²⁷ Argullol Murgadas, E., “La Administración de las Comunidades Autónomas”, en Martín-Retortillo, S. (coord.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. IV, Civitas, Madrid, 1991, p. 3.467.

Tabla 8 – Evolución del gasto del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en educación compensatoria. En miles de pesetas y porcentaje. 1990-2000

	Gasto en educación compensatoria	Gasto total del MECD en educación	%
1990	7.955.351	967.462.640	0,82
1991	8.434.926	1.092.833.290	0,77
1992	8.819.194	1.169.573.261	0,75
1993	7.443.356	1.065.720.404	0,70
1994	7.481.890	1.082.006.332	0,69
1995	6.538.855	1.152.116.176	0,57
1996	6.458.500	1.031.514.400	0,63
1997	4.250.590	938.987.100	0,45
1998 (*)	4.861.076	994.708.536	0,49
1999	4.051.818	964.596.883	0,42
2000	1.522.946	473.935.497	0,32

(*) En este año se inicia la segunda fase de traspasos de las competencias educativas a las comunidades autónomas: Baleares en 1998; La Rioja, Aragón y Cantabria en 1999; y Madrid, Murcia, Castilla y León, Extremadura, Castilla-La Mancha y Asturias en 2000.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, varios años.

llo, pero el cambio de signo político operado en 1996 parece haber contribuido a su debilitamiento más que a su fortalecimiento, perdiendo protagonismo como foro en el que se pueden coordinar las políticas y, sobre todo, como espacio donde se puede articular con solidez la cooperación. A este respecto, el Consejo Escolar del Estado, en su último informe de 2001 “considera muy preocupante que la Conferencia Sectorial de Educación sólo se haya reunido una vez en todo el curso escolar objeto del Informe [...] No parece, por tanto, que, tal y como este Consejo Escolar del Estado viene demandando, se potencie el papel de la Conferencia Sectorial de Educación como órgano de decisión política sobre la base del consenso y del respeto a las competencias educativas del Estado y de las Comunidades Autónomas”. Esto no sólo supone, dice el informe, “falta de coordinación y diálogo”, sino que “testimonia el escaso papel que desempeña la Conferencia”²⁸.

Por otra parte, que 15 años después de su nacimiento no se haya dotado de una sólida estructura administrativa a la Conferencia indica poca sensibilidad institucional hacia este órgano de cooperación, sin descartar que es totalmente necesario dotarlo de mayores medios de cara a una nueva fase²⁹. En cierto modo es admirable que la Conferencia haya ido pro-

²⁸ Consejo Escolar del Estado, *op. cit.*, 2001, p. 288-289.

²⁹ Es verdad que la Conferencia aprobó un reglamento interno en el Pleno del 22 de julio de 1999, pero no tenemos noticia de que haya sido publicado oficialmente.

duciendo su propia organización y su propio funcionamiento con carácter interno, pero un Estado integrado por 17 comunidades exige un mayor desarrollo y una mayor complejidad que la que actualmente tiene este organismo. Basta contemplar la secretaría general de la Conferencia alemana, dotada con una plantilla de más de 200 funcionarios, para comprender que las funciones que tiene que asumir el organismo español, con apenas media docena de funcionarios especializados, necesitarán un buen soporte administrativo, unas reglas públicas de funcionamiento y un procedimiento flexible para la toma de decisiones. En cualquier caso, el camino deberá ser la autorregulación de la Conferencia y el consenso.

El Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, puesto en funcionamiento en 1994, nació con vigor y con empuje. Su organización pudo resultar idónea en la primera fase de los trasposos: una cámara decisoria, un consejo rector de administración mixta, un comité asesor cualificado y un órgano unipersonal de dirección y animación, pero la desvinculación de varias comunidades de diversos trabajos del Instituto proyecta su sombra sobre tareas ineludibles como la evaluación global del sistema educativo. Por otra parte, la existencia de 17 comunidades en los órganos de dirección plantea la necesidad de una reforma que lo fortalezca y que ponga los medios para las importantes funciones llamadas a desarrollar en un Estado descentralizado. Garantizar en esa reforma la transparencia de la información sobre los subsistemas educativos y la evaluación del conjunto del sistema exige la máxima tecnificación de este organismo, su neutralidad objetiva y la aplicación de parámetros libremente aceptados por todas las comunidades autónomas.

Hay un tercer organismo que debería ocupar un lugar importante desde el punto de vista de la participación de los sectores afectados por la educación, el Consejo Escolar del Estado. Constituido como órgano de participación y de asesoramiento, ha desempeñado bien sus funciones como organismo consultivo, incluso como cámara de expresión de los diversos intereses que existen en el mundo de la educación, pero no se le han dado medios para desarrollar su carácter de órgano de participación ni el propio organismo ha tomado iniciativas institucionales en este sentido. El hecho de que su presidente y ocho miembros del mismo sean designados por el ministro le ha restado posiblemente independencia y capacidad de iniciativa, lo que resulta patente desde el punto de vista de la participación. Por otra parte, las reuniones plenarias una vez al año, aunque sea para aprobar el importante informe anual sobre el sistema educativo, son totalmente insatisfactorias para el funcionamiento del Pleno y frustrantes para los diversos elementos de la comunidad escolar allí representados.

Por último, la información. Si no queremos que el sistema educativo español adolezca de una gran opacidad y si queremos hacer de la información un instrumento clave para mejorar la calidad de la educación, es pre-

ciso que circule de manera transparente en todas las direcciones. Es cierto que la información de las comunidades autónomas ha mejorado notablemente en los últimos años y que ha transitado con mayor fluidez, pero es necesario que las autonomías suministren toda la información existente sobre sus propios subsistemas educativos sin temor a la comparación, al análisis o a la crítica. Nadie debería olvidar que en un sistema democrático no existen espacios de inmunidad. Todos los organismos y poderes públicos, además de estar sometidos a los correspondientes controles jurídicos y políticos, están sujetos también a la crítica y al juicio de la opinión pública.

8. Los retos del futuro

Realizados los traspasos en materia de enseñanza y completados los de sanidad, se puede decir con rigor que estamos ya ante un modelo de Estado descentralizado en pleno funcionamiento institucional, ante una forma de Estado que ha alcanzado la mayoría de edad. Por tanto, un Estado que se encuentra en completo desenvolvimiento de sus potencialidades, pero también de sus debilidades.

A la hora de llevar a efecto un modelo de Estado caracterizado por la redistribución territorial del poder hay que tener en cuenta inevitablemente las reformas pendientes, algunas lamentablemente paralizadas, en especial la reordenación del Senado como cámara de representación territorial o la participación de las comunidades en las decisiones europeas que afectan particularmente a sus competencias (la adopción de un sistema de financiación que se caracterice por el consenso y por la estabilidad parece ir por buen camino, a tenor de la última reforma realizada en 2001, que, aunque sigue siendo insuficiente, ha mejorado de manera sustancial los mecanismos de financiación³⁰). Aunque estos macrofactores condicionarán durante algún tiempo la plena realización del modelo y aunque las autoridades educativas de carácter estatal y autonómico no tengan en su mano su efectivo cumplimiento, existen hoy múltiples aspectos de la descentralización de la educación que constituyen por sí mismos un reto y que pueden ser resueltos concordando la voluntad de ambas partes, es decir, ejerciendo dentro del ámbito de sus respectivas competencias la nece-

³⁰ Que en la reciente negociación de los traspasos de sanidad el Gobierno central haya condicionado la aplicación generalizada del nuevo sistema de financiación a la aceptación de la valoración unilateral de las transferencias, indica que estamos lejos aún del espíritu de cooperación como clave del Estado autonómico. Es cierto que finalmente ha habido acuerdo con las comunidades discrepantes, pero una vez más ha imperado la negociación bilateral y no la plena discusión del nuevo sistema de financiación, con todas sus implicaciones, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

saría colaboración mutua. Veamos cuáles son esos aspectos, los retos y las posibles soluciones para un futuro que es ya un ineludible presente.

En cuanto a la organización de las propias comunidades, se ha descrito ya cómo surgieron las primeras administraciones autonómicas, repitiendo prácticamente el modelo binario del Estado, pensado en el siglo XIX como un eficaz instrumento de centralización. En buena parte, las comunidades adoptaron ese modelo por necesidad –no tenían otro a la vista ni existían otros precedentes–, pero en parte también porque incurrieron en el error de querer reproducir el Estado en su ámbito territorial, aunque obviamente en menores proporciones. Pero imitada la causa, se produjeron en las nuevas entidades nacidas por mor de la descentralización los mismo efectos, es decir, lo que se ha llamado el policentrismo o, con palabras más crudas, el fenómeno de la aparición de la neocentralización en las comunidades autónomas. La solución no es, sin embargo, difícil. Se trata de que los servicios centrales de las comunidades se limiten a sus funciones de dirección, planeamiento, supervisión y evaluación, al tiempo que sus servicios periféricos se conviertan en lo que siempre debieron ser, auténticos órganos de gestión con capacidad para resolver los problemas en su propia esfera de actuación. Para ello están las técnicas administrativas de la atribución de competencias, de la delegación de funciones y de la desconcentración.

Por otra parte, la dinámica de la descentralización no se agota en las comunidades autónomas; hay otros ámbitos territoriales en los que puede y debe desplegarse. Tal es el camino que algunas comunidades han empezado a recorrer, por ejemplo Aragón y Cantabria, con la creación de las comarcas. El reconocimiento por parte de las comunidades de la existencia de comarcas naturales puede dar lugar a una nueva instancia territorial en la que se puedan comarcalizar algunos servicios educativos, usando para ello la técnica de la delegación, llevando de este modo a buen puerto el principio de acercar la decisión a los escalones intermedios.

Esto nos lleva a otra esfera en la que las comunidades autónomas se muestran renuentes: la municipalización de la educación. Es cierto que existe hoy un problema más general, cual es el papel de las administraciones locales en el Estado, lamentablemente marginadas hasta el momento. Es una de las “asignaturas pendientes” de nuestra transición, la más ignorada de las que se han ido afrontando, pero en la que tienen su cuota de responsabilidad tanto el Estado como las comunidades autónomas. La legislación actual, siguiendo una vieja tradición, otorga competencias a las corporaciones locales respecto al suministro de solares para las construcciones escolares y para la conservación y mantenimiento de los centros docentes; pero, en realidad, se trata más de obligaciones que de competencias. También muchos municipios colaboran con las comunidades autónomas en la oferta de actividades complementarias de los centros, en los

servicios de comedor escolar e, incluso, en la ampliación de ayudas al estudio. Pero cuando hablamos del papel de los entes municipales en el Estado autonómico estamos diciendo otra cosa, estamos invocando la necesidad de ir hacia una municipalización de servicios educativos de primer orden.

La municipalización de la educación –entendida como el acercamiento del poder de decisión a los entes naturales en los que la población vive y se desarrolla– implica hoy entregar a los municipios la responsabilidad sobre la Educación Infantil y la Educación Primaria, como ocurre desde hace algunos siglos en países pequeños como Suiza o en países grandes como Estados Unidos, a los que hace tiempo llegó la descentralización de la educación como último escalón de una estructura territorial múltiple. La municipalización de la educación, así entendida, es un reto pendiente del que nadie debe desentenderse. Esto no implica que las comunidades deban hacer frente a este desafío solas ni que deban hacerlo bruscamente: la descentralización exige tiempo (una de las claves de su éxito ha sido la de realizar este proceso de un modo gradual). Es verdad que la LODE y sobre todo la LOGSE han abierto vías de cooperación entre las administraciones educativas y las corporaciones locales, pero de lo que hablamos aquí es de una nueva descentralización territorial del poder que acerque la educación a las comunidades básicas. Asentado el Estado autonómico, la municipalización de la enseñanza es ya una necesidad inaplazable³¹. Las comunidades, entidades intermedias del Estado, disponen de múltiples técnicas de administración que pueden ir dosificando el proceso (la delegación de funciones, el encargo de gestión, la codependencia de órganos, los convenios, etc.). Empezar con prudencia, pero con firmeza, la vía de la municipalización significa reforzar la construcción del Estado autonómico, colocando bajo sus pies unos cimientos sólidos. Obviamente, no se trataría sólo de transferir o delegar competencias, también habría que traspasar los recursos.

Respecto al papel del Ministerio de Educación en el Estado autonómico, ya quedó indicado que las últimas reformas orgánicas han resultado tímidas en el reajuste de la organización. Sin embargo, no se trata sólo de un problema de tamaño, de volumen ministerial (que lo es en parte, con la inevitable supresión de unidades de gestión y el consiguiente reajuste de plantilla), sino, sobre todo, de funciones. Desde la perspectiva del nuevo papel que debe adoptar el Ministerio de Educación, las últimas reformas orgánicas han resultado insuficientes. El futuro modelo de organización ministerial –si se quiere cumplir el rol asignado al Estado en materia de educación– tendrá que ser, por exigencia interna del Estado autonómico, un ministerio pequeño en cuanto al tamaño pero altamente cualificado,

³¹ Recordemos que en el modelo suizo fueron los cantones, los entes intermedios, los que por propia iniciativa “llenaron” las comunas o municipios de competencias educativas.

como sucede en los ministerios federales, con escasas o nulas competencias de gestión y con funciones legislativas, de programación general de la enseñanza –en colaboración con las comunidades autónomas–, de coordinación –función compensatoria del Estado–, de control –alta inspección³²–, de cooperación y de evaluación general del sistema educativo. Como anteriormente se indicó, esto no debilitará al Estado, sino que lo fortalecerá desde la perspectiva de sus propias competencias, asegurando así la dirección del sistema educativo descentralizado. Recuérdesse que el *Informe Delors*, al hacer referencia al problema de las desigualdades territoriales, decía: “Son muchos los ejemplos [...] que muestran que la descentralización puede agravar la desigualdad ya existente entre las regiones y entre los grupos sociales; en tales casos, el debilitamiento del papel del Estado central no permite la implantación de mecanismos compensatorios”. Y a esta afirmación sumaba otra: “La experiencia internacional demuestra que en los casos en que tiene éxito la descentralización ésta se produce a partir de una administración central sólida”³³.

En este nuevo modelo ministerial todas las funciones señaladas son extremadamente importantes y deberían contribuir a crear esa sólida Administración central de la que habla el *Informe Delors*; pero una de ellas debería desempeñar un papel cardinal: la programación general de la enseñanza. A estos efectos, debe resaltarse muy especialmente que es una competencia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas, es decir, ejercida conjuntamente. De ahí que la programación general de la enseñanza esté llamada a ser la clave de bóveda de todo el edificio autonómico en materia de educación. Para ello hay que superar la interpretación restrictiva que hasta ahora ha recibido. Como ya se indicó, la programación general de la enseñanza es algo más que una compleja operación cuantitativa de programación de puestos escolares, o si se quiere, de planificación de la oferta; incluye también variables cualitativas.

Desarrollar las variables cualitativas de la programación general de la enseñanza significa emprender con pulso firme el camino de la cooperación autonómica. Esto quiere decir que el Estado y las comunidades autónomas tendrán que sentarse juntos a: programar aspectos tan decisivos como la organización escolar (qué tipo de escuela queremos para hacer frente a los retos del futuro, algo que interesa a todas las partes, tanto al Estado como a las comunidades); delimitar los contenidos de la educación (qué enseñanzas han de transmitirse para modernizar el sistema educativo y preparar a los ciudadanos del siglo XXI); pronunciarse sobre los métodos didácticos (cómo ha de enseñarse en una sociedad sometida al im-

³² Cabría preguntarse si no debería revisarse el modelo de alta inspección creado en 1981, dada su inoperancia hasta el presente. En todo caso, debe recordarse que supervisar y garantizar el cumplimiento de las normas básicas de educación por las comunidades es una competencia atribuida al Estado por los propios estatutos de autonomía.

³³ Delors, J., *La educación encierra un tesoro*, Santillana-UNESCO, Madrid, 1996, p. 185.

pacto acelerado de la revolución tecnológica); acometer la formación del profesorado (qué perfil profesional debe tener el docente en este sistema moderno que hay que diseñar); definir también el perfil de los inspectores que necesita el sistema; finalmente, implantar la autonomía pedagógica de los centros docentes, lo que significa estudiar sus potencialidades pero también sus límites. Es obvio que el ejercicio dual de esta competencia por parte del Estado y de las comunidades exigirá un esfuerzo de cooperación de los poderes públicos, que debe ser encauzado por ambas partes institucionalmente. La Conferencia de Educación, foro de decisión conjunta, y el Consejo Escolar del Estado, máximo órgano de participación de los sectores afectados, tienen aquí un indudable papel protagonista.

Uno de los grandes riesgos de todos los sistemas educativos descentralizados, incluidos los federales, es que los signos comunes de identidad, los elementos que constituyen la cohesión territorial del Estado, pueden debilitarse o disminuir de tal modo que pongan en peligro esa uniformidad básica, ese *mínimum* sin el cual no pueden subsistir los Estados. El modelo lo tenemos en países como Alemania o Suiza, donde, a pesar de que los diversos Estados federados que componen esas naciones tienen la competencia en educación, se sigue hablando de un sistema educativo alemán o suizo. La explicación reside en que, respetando la diversidad, existe un fuerte sustrato común, alcanzado mediante la negociación, la coordinación, la cooperación y el consenso entre la Federación y los Estados. En el caso de España, el Estado posee para ello dos competencias muy importantes. Una es la programación general de la enseñanza, a la que acabamos de referirnos: el juego que puede producir esa competencia compartida puede ser decisivo para reforzar la cohesión territorial del Estado; la otra consiste en definir las enseñanzas mínimas que constituyen el currículo básico, común a todas las comunidades autónomas: enseñar lo que nos diferencia pero también lo que nos une es uno de los grandes retos del sistema educativo del siglo XXI.

Si la cohesión territorial o nacional constituye siempre un gran desafío, también lo es que el sistema educativo contribuya a reforzar la cohesión social. Estamos ante un gran reto: la desigual situación de partida de los diferentes subsistemas educativos. De no establecerse mecanismos compensatorios, las desigualdades territoriales en educación aumentarán en el futuro. La Constitución –como ya quedó indicado– establece que el Estado debe garantizar “la realización efectiva del principio de solidaridad” mediante la creación del Fondo de Compensación Interterritorial. Pero, además de este fondo de inversiones –tan lejos hoy de una realización efectiva de la solidaridad constitucional–, nuestra suprema ley autoriza a utilizar los Presupuestos Generales del Estado para adscribir a las comunidades asignaciones económicas que aseguren “un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales”, al mismo tiempo que imputa al Estado la responsabilidad de garantizar la igualdad de todos los españoles

en el ejercicio de los derechos fundamentales. Todo ello aboca a un mismo fin: el Estado debe garantizar unos niveles mínimos en la prestación del servicio público de la educación, que deben ser iguales para todas las comunidades. Se trata de una igualdad básica, lo que no se contradice con que, garantizado ese nivel mínimo, las comunidades tengan sus propias políticas dirigidas a superar esos mínimos y a alcanzar sus propias prioridades mediante el uso adecuado del gasto público. Todo ello significa, en fin, que el Ministerio de Educación, como órgano central del Estado, debe ejercer la función compensatoria. El informe del CEE sobre el curso 1998/99 lo reclamaba: "El Consejo Escolar del Estado considera que entre las tareas vinculadas a las de una efectiva programación general de la enseñanza, el MEC debe afrontar urgentemente la elaboración y dotación económica de un *Plan Estatal de Compensación de las Desigualdades Territoriales*, a fin de corregir las profundas e históricas diferencias que en el acceso al derecho a la educación presentan los ciudadanos de las diferentes Comunidades Autónomas"³⁴.

En su último informe, el CEE llama la atención sobre la necesidad de articular conjuntamente el papel del Ministerio de Educación y la función de la Conferencia: "El Consejo Escolar del Estado entiende que, una vez completado el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas, la Conferencia Sectorial de Educación junto al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, deben convertirse en garantes de la vertebración y cohesión del Sistema Educativo"³⁵. Pero para ello hay que vertebrar previamente ambos. Por lo que respecta a la Conferencia, puede y deber ser: el foro en el que se realice la programación general de la enseñanza, entendida como formación de la política global del Estado en su conjunto; el espacio que haga posible la participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad estatal en materia de educación; la mesa redonda en la que se coordinen las diferentes políticas educativas en aspectos básicos y sustantivos que afecten al sistema educativo y donde se asegure la información recíproca. Pero para esto es preciso que el Ministerio de Educación evite la tentación de utilizar este órgano a su servicio y que las comunidades superen el recelo tradicional ante la existencia de una política educativa de Estado. En este sentido, sería positivo que la Conferencia fuera el lugar de encuentro donde se forjara lo que en los últimos años ha demandado la comunidad educativa: un pacto de Estado para la educación³⁶. A dife-

³⁴ Consejo Escolar del Estado, *op. cit.*, 2000, p. 6 (la cursiva es nuestra).

³⁵ Consejo Escolar del Estado, *op. cit.*, 2001, p. 2-3.

³⁶ En septiembre de 1997, 18 organizaciones del mundo de la educación –representantes de padres y alumnos, enseñanza pública y privada, sindicatos y asociaciones docentes– consensuaron un documento cuyo eje central fue la convicción, compartida por todos, de que la educación debía ser considerada como "una cuestión de la máxima prioridad" y, por tanto, objeto de "una política de Estado". Véase Fundación Encuentro, *Declaración conjunta en favor de la educación*, Madrid, 1997.

rencia de los pactos autonómicos de 1981 y 1992, negociados entre los dos grandes partidos nacionales, éste sería ahora un pacto de asociación entre el Estado y las comunidades autónomas, elaborado en el seno de la Conferencia de Educación, apoyado por las fuerzas políticas y aprobado por las Cortes Generales.

El Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, en el que deberán integrarse las diez comunidades que han accedido recientemente al pleno ejercicio de la competencia, necesitará también nuevas fórmulas de organización que realcen su papel e introduzcan mayor dinamismo. Las comunidades han ido creando sus propios órganos de evaluación o han asignado las funciones de evaluación a una unidad de su administración educativa; sin embargo, no se trata de sumar evaluaciones para conseguir un producto final, sino de participar y hacer entre todos la evaluación global del sistema educativo, partiendo de unos indicadores y de unos parámetros comunes. Es dudoso que en la embrionaria organización del INCE pueda encajar la participación activa de las 17 comunidades existentes. Por otro lado, los celos sobre el Instituto por parte de algunas comunidades, la falta de parámetros comunes a la hora de evaluar la educación, la opacidad habida en algunos casos, la incardinación administrativa del organismo como una simple subdirección general y la escasa credibilidad para afrontar la tarea de evaluar el sistema educativo aconsejan su transformación en una agencia especializada, rigurosamente técnica e independiente. Dado el nuevo carácter que un instituto de esta naturaleza adquiriría, debería periódicamente rendir cuentas de su importante función ante el Parlamento y someterse a su control.

Finalmente, no es obvio insistir en que el Consejo Escolar del Estado es fundamentalmente un órgano de participación. En este momento están representados en este organismo todas las asociaciones, sindicatos y confederaciones de ámbito estatal que componen la comunidad educativa. Pero en los últimos años se ha planteado la participación de las propias comunidades autónomas, bien de sus autoridades³⁷, bien de los consejos escolares autonómicos, lo que ha suscitado una polémica en torno a la cuestión. En el CEE, en cuanto órgano de representación de intereses, debería estar presente no sólo la voz de la participación social, sino también la de la representación territorial. Habría que buscar mecanismos institucionales para incorporarla, tal vez modificando la composición del Pleno o de la Comisión Permanente, facilitando su integración en ponencias específicas, creando otra comisión al lado de la Permanente, estableciendo comisiones

³⁷ En el anteproyecto de la LODE que el PSOE negoció, entre otras muchas instancias, con Convergencia y Unión, las comunidades autónomas figuraban representadas en el CEE, pero uno de los aspectos que se modificaron para conseguir su voto en las Cortes fue precisamente éste. Convergencia y Unión estimó que no era conveniente la presencia de las comunidades en el CEE.

ad hoc o simplemente institucionalizando las reuniones de presidentes de los consejos estatal y autonómicos. La reforma de este organismo debería incorporar asimismo una función que ha venido ejerciendo *de facto*: la de ser un foro de debate público donde se discutan los grandes problemas de la educación y donde se escuchen todas las voces. Por otra parte, para hacer más eficaz su labor de asesoramiento y dictamen sobre las normas básicas, sería necesario que –como reiteradamente ha expuesto el mismo CEE– este importante trámite fuera anterior a las reuniones de la Conferencia de Educación, facilitando a ésta la opinión de la comunidad educativa nacional e, incluso, de los propios consejos escolares autonómicos. Por último, el CEE debería ser escuchado a la hora de forjar un pacto de Estado para la educación como aquí se reivindica: la audiencia del CEE funcionaría como un trámite previo a la discusión y aprobación en la Conferencia de Educación.

De todo ello se deduce la urgente necesidad de reforzar el papel de los organismos citados. Esto supone no sólo su fortalecimiento, sino también su articulación conjunta, estableciendo las necesarias relaciones institucionales entre ellos, de modo que funcionen sinérgicamente al servicio de la coordinación y de la cooperación. La adecuada combinación de estas instituciones –un nuevo Ministerio de Educación, una fuerte Conferencia, un Instituto de Evaluación independiente y un reforzado Consejo Escolar del Estado– son la mejor garantía para el correcto funcionamiento del sistema educativo y para una auténtica mejora de la calidad de la educación.

Como recapitulación de todo lo expuesto, habría que subrayar que el camino hacia una nueva fase del proceso autonómico conduce necesariamente a la cooperación: las técnicas de cooperación deben ser objeto de un desarrollo y de una riqueza mayores. Hay que pensar en la aplicación de técnicas que ya han tenido una amplia realización en el federalismo cooperativo: comisiones paritarias, órganos de administración mixta, nuevos entes *ad hoc*, delegación de competencias, delegación de servicios, participación en órganos centrales, convenios, programas nacionales del Estado, etc. Los tiempos en que las competencias eran consideradas como compartimentos estancos deben ceder a las nuevas formas de cooperación. En nuestro caso, debemos dar un paso decidido y, como se ha dicho con expresión afortunada, tenemos que dejar atrás la mitología de las competencias exclusivas, consideradas en un sentido excluyente, para caminar firmemente por el sendero del autonomismo cooperativo.

El Ministerio de Educación, en cuanto órgano central del Estado, tiene que desempeñar un papel sustancial en este autonomismo cooperativo. Las autoridades centrales deben ser conscientes de que es necesario un nuevo ministerio como consecuencia de una situación constitucionalmente distinta, así como un nuevo liderazgo como resultado final del proceso auto-

nómico ya consumado. Como ha señalado el CEE, “la responsabilidad del Ministerio sobre el sistema educativo no disminuye tras el proceso de traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas”, debiendo centrarse –según este organismo– “en la vertebración de un único sistema educativo para todo el ámbito del Estado, con respeto a las competencias reconocidas en la Constitución y los Estatutos de Autonomía a las diversas Administraciones Educativas”³⁸. El Ministerio de Educación se encuentra de nuevo inmerso en un amplio proceso de reforma educativa, haciendo uso para ello de las competencias que tiene asignadas, una reforma que, no lo olvidemos, ha de ser gestionada y aplicada por las comunidades autónomas. Puede ocurrir lo mismo que sucedió en años pasados, que la atención absorbente que exigen las reformas impida prestar la atención debida al rol que el ministerio debe asumir en la nueva etapa autonómica de plena descentralización. Pero ni la reforma educativa ni la educación como competencia compartida podrán ver cumplidos sus ambiciosos objetivos si el Ministerio de Educación abdica de su responsabilidad en la dirección del sistema educativo en su conjunto. Para dirigir el sistema educativo, hoy plenamente descentralizado, el Ministerio de Educación tendrá que hacer de la cooperación la palabra clave del nuevo sistema autonómico.

³⁸ Consejo Escolar del Estado, *op. cit.*, 2000, p. 5 y 7.