

BERCEO

revista riojana de
ciencias sociales
y humanidades



171

ier

Instituto de Estudios Riojanos

BERCEO. REVISTA RIOJANA DE CIENCIAS
SOCIALES Y HUMANIDADES.
Nº 171, 2º Sem., 2016, Logroño (España).
P. 1-165, ISSN: 0210-8550

INSTITUTO DE ESTUDIOS RIOJANOS

BERCEO

REVISTA RIOJANA DE CIENCIAS
SOCIALES Y HUMANIDADES

Núm. 171

EDUCACIÓN, CONSTRUCCIONES IDENTITARIAS
Y CAMBIO SOCIAL

Sergio Andrés Cabello
(Coord.)



Gobierno de La Rioja
Instituto de Estudios Riojanos
LOGROÑO
2016

Educación, construcciones identitarias y cambio social/ Sergio Andrés Cabello (coordinador). – Logroño : Instituto de Estudios Riojanos, 2016.-165 p.: il. ; 24 cm
Número monográfico de: *Berceo* : revista riojana de ciencias sociales y humanidades, ISSN 0210-8550. -- N. 171 (2º sem. 2016)
1. Identidad colectiva - La Rioja. I. Andrés Cabello, Sergio. II. Instituto de Estudios Riojanos.
316.45(460.21)

La revista *Berceo*, editada por el Instituto de Estudios Riojanos, publica estudios científicos de las Áreas de Ciencias Sociales, Filología, Historia y Patrimonio Regional con el objetivo de aportar conocimiento relevante para la investigación y el desarrollo cultural de La Rioja. Estos trabajos van dirigidos a la comunidad científica, así como a otras personas interesadas en estas materias, de los ámbitos regional, nacional e internacional.

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de esta publicación pueden reproducirse, registrarse o transmitirse por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por medio, sea electrónico, mecánico, fotoquímico, magnético o electroóptico, por fotocopia, grabación o cualquier otro, sin permiso previo por escrito de los titulares del copyright.

© Copyright 2016
Instituto de Estudios Riojanos
C/ Portales, 2. 26001-Logroño
www.larioja.org/ier

© Imagen de cubierta: Julio Caro Baroja (Oskar G. de Vallejo/Fundación CDESC)

Diseño de cubierta e interior: ICE Comunicación

Producción gráfica: lamirada.es (Logroño)

ISSN 0210-8550

Depósito Legal LO-4-1958

Impreso en España - Printed in Spain

DIRECTORA:

M^a Ángeles Díez Coronado (Universidad de La Rioja)

CONSEJO DE REDACCIÓN:

Jean François Botrel (Université de Rennes 2)
Jorge Fernández López (Universidad de La Rioja)
Ignacio Gil-Díez Usandizaga (Universidad de La Rioja)
Aurora Martínez Ezquerro (Universidad de La Rioja)
Enrique Ramalle Gómara (Universidad Nacional de Educación a Distancia)
Penélope Ramírez Benito (Universidad Nacional de Educación a Distancia)
Ana Rosa Terroba Reinas (Instituto de Estudios Riojanos)

CONSEJO CIENTÍFICO:

Don Paul Abbott (Universidad de California, EE.UU.)
Tomás Albaladejo Mayordomo (Universidad Autónoma de Madrid)
Sergio Andrés Cabello (Universidad de La Rioja)
Begoña Arrúe Ugarte (Universidad de La Rioja)
Eugenio F. Biagini (Universidad de Cambridge, Reino Unido)
Francisco Javier Blasco Pascual (Universidad de Valladolid)
José Antonio Caballero López (Universidad de La Rioja)
José Luis Calvo Palacios (Universidad de Zaragoza)
Juan Carrasco (Universidad Pública de Navarra)
Juan José Carreras López (Universidad de Zaragoza)
José Miguel Delgado Idarreta (Universidad de La Rioja)
Jean-Michel Desvois (Universidad de Burdeos, Francia)
Rafael Domingo Oslé (Universidad de Navarra)
Pilar Duarte Garasa (Consejería de Educación, Cultura y Turismo)
Juan Francisco Esteban Lorente (Universidad de Zaragoza)
José Ignacio García Armendáriz (Universidad de Barcelona)
Francisco Javier García Turza (Universidad de La Rioja)
Fernando Gómez Bezares (Universidad de Deusto)
Fernando González Ollé (Universidad de Navarra)
Ignacio Granado Hijelmo (Consejo Consultivo de La Rioja)
Isabel Verónica Jara Hinojosa (Universidad de Chile)
M^a Jesús Lacarra Ducau (Universidad de Zaragoza)
M^a Ángeles Libano Zumalacárregui (Universidad Pública del País Vasco)
Carmen López Sáenz (Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid)
Miguel Ángel Marín López (Universidad de La Rioja)
Manuel Martín Bueno (Universidad de Zaragoza)
Ángel Martín Duque (Universidad de Navarra)
Ricardo Mora de Frutos (Instituto de Estudios Riojanos)
José Gabriel Moya Valgañón (Instituto de Estudios Riojanos)
M^a Isabel Murillo García-Atance (Archivo Municipal de Logroño)
Miguel Ángel Muro Munilla (Universidad de La Rioja)
José Luis Ollero Vallés (Instituto de Estudios Riojanos)
Mónica Orduña Prada (Instituto de Estudios Riojanos)
Germán Orón Moratal (Universidad Jaume I de Castellón)
Inés Palleiro y Landeira (Universidad de Buenos Aires)
Miguel Panadero Moya (Universidad de Castilla- La Mancha)
Carlos Pérez Arrondo (Universidad de Zaragoza)
José Luis Pérez Pastor (Instituto de Estudios Riojanos)
Micaela Pérez Sáenz (Archivo Histórico Provincial de La Rioja)
Manuel Prendes Guardiola (Universidad de Piura, Perú)
Luis Ribot García (Universidad Nacional de Educación a Distancia)
Emilio del Río Sanz (Universidad de La Rioja)
Jesús Rubio (Universidad de Zaragoza)
Santiago U. Sánchez Jiménez (Universidad Autónoma de Madrid)
José Miguel Santacreu (Universidad de Alicante)
Soledad Silva y Verástegui (Universidad del País Vasco)
José Ángel Túa Blesa Lalinde (Universidad de Zaragoza)
Isabel Uría Maqua (Universidad de Oviedo)
José Francisco Val Álvaro (Universidad de Zaragoza)
Rebeca Viguera Ruiz (Universidad de La Rioja)
René Zenteno (Universidad de Texas en San Antonio, EEUU)

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN:

Instituto de Estudios Riojanos
C/ Portales, 2
26071 Logroño
Tel.: 941 291 187 . Fax: 941 291 910
E-mail: publicaciones.ier@larioja.org

Web: www.larioja.org/ier
Suscripción anual España (2 números): 15 €
Suscripción anual extranjero (2 números): 20 €
Número suelto: 9 €



Berceo se encuentra en las siguientes bases de datos bibliográficas, directorios y repositorios:

APH (L'Année Philologique)

CARDHUS PLUS (Sistema de clasificación de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y Humanidades)

DIALNET (Portal de difusión de la producción científica hispana)

ERIH (European Science Foundation History)

ISOC (Ciencias Sociales y Humanidades, CSIC)

LATINDEX (Sistema regional de información en línea para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)

MIAR (Matriu d'informació per a l'avaluació de revistes)

MLA (Modern Language Association database)

PIO (Periodical Index Online)

REGESTA IMPERII (Base de datos internacional del ámbito de la historia)

ULRICH'S (International periodical directory)

ÍNDICE

SERGIO ANDRÉS CABELLO Introducción	9
ALEJANDRO TIANA FERRER La organización del sistema educativo en un marco federal. Análisis y propuestas <i>The organization of the education system in a federal setting. Analyses and proposals</i>	13-33
DAVID DONCEL ABAD Identidad cultural autonómica en el sistema educativo español <i>Autonomous cultural identities in the Spanish educational system</i>	35-58
SERGIO ANDRÉS CABELLO La identidad riojana y su relato tres décadas después <i>Riojan identity and his account three decades later</i>	59-76
ENRIQUE RAMALLE GÓMARA La imagen de la identidad riojana en la obra de Pío Baroja <i>Riojan identity in the work of Pío Baroja</i>	77-86
ION MARTÍNEZ LOREA Memorias livianas e identidades pesadas. La re-significación patrimonial del espacio público urbano <i>Light-Memories and Heavy Identities. The Patrimonial Resignification of the Urban Public Space</i>	87-109
JOAQUÍN GIRÓ Una romería de hombres solos. Los esclavos de la Virgen de la Soledad <i>A Pilgrimage of single men. The slaves of our Lady of Solitude</i>	111-131
MARGARITA MACHADO-CASAS, HOWARD SMITH, FARIMA POUR-KHORSHID El lenguaje como problema, derecho, recurso y resistencia identitaria: las realidades de la plurilingüe Costa Atlántica de Nicaragua <i>Language as Problem, Right, Resource and Identity Resistance: The Realities of Nicaragua's Multilingual Atlantic Coast</i>	133-146
JULIO CARO BAROJA Reflexiones sobre la historia de La Rioja (Transcripción de la conferencia impartida en el Ateneo Riojano el 11 de abril de 1984)	147-155

LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO EN UN MARCO FEDERAL. ANÁLISIS Y PROPUESTAS

ALEJANDRO TIANA FERRER*

RESUMEN

Este trabajo está dedicado a analizar las implicaciones que para la organización del sistema educativo tendría el inicio de un proceso de federalización en el Estado español. En primer lugar, se presenta la situación actual de la organización de la educación en el Estado de las autonomías, tal como quedó esbozada en la Constitución de 1978 y ha venido desarrollándose desde entonces. En segundo lugar, se analizan las cuestiones clave que implicaría la adopción de un sistema educativo de corte federal. En tercer lugar, se realizan algunas propuestas en esta materia en la perspectiva de la federalización del Estado español. El objetivo del trabajo no es otro que estimular la discusión pública acerca de un asunto – la organización federal del Estado - que continúa teniendo relevancia en la España actual.

Palabras clave: sistema educativo, federalismo, descentralización, competencias educativas

This paper aims at analyzing what the implications of starting a process of development of a federal structure for the Spanish State would be for the organization of the education system. In the first section, the situation of the current educational organization is presented, according to the design originally set in the 1978 Constitution and modified by further developments. In the second section, the key questions raised for the organization of the education system by the adoption of a federalist model of the State are analyzed. In the third section, some proposals oriented to reorganizing the education system in the perspective of the adoption of a federalist model are presented. The purpose of this paper is to encourage public discussion on the different aspects related to the federal organization of the State, a relevant subject in Spain nowadays.

Keywords: education system, federalism, decentralization, educational responsibilities

* UNED. atiana@edu.uned.es

En el contexto del debate que se está produciendo en los últimos años en España acerca del modelo vigente de organización territorial, la educación ocupa un lugar relevante. Dicha relevancia no debe sorprender, puesto que, desde su fase de constitución, a finales del siglo XVIII, los sistemas educativos han desempeñado una función central en el proceso de formación de los Estados nacionales, como han puesto de relieve diversos especialistas¹. Además, la educación ha venido a configurarse como uno de los pilares básicos para el desarrollo del Estado del bienestar. En consecuencia, resulta inevitable centrar la mirada en la educación cuando se analizan las posibilidades y las exigencias que plantearía un cambio en el modelo de organización territorial del Estado español.

1. LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO EN EL ACTUAL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS²

La Constitución de 1978 sentó las bases para el reparto de competencias en materia de educación, al igual que hizo en otros ámbitos. Los artículos 148 y 149 establecen los límites generales de dicho reparto, al determinar las competencias que podrán asumir las comunidades autónomas y las que corresponden de manera exclusiva al Estado. Entre las primeras, la única competencia mencionada que se refiere explícitamente a la educación consiste en “el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma” (CE, art. 148.1.17^a). Por su parte, entre las competencias exclusivas del Estado se incluye una genérica, “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (CE, art. 149.1.1^a), y otra específica sobre educación, consistente en la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia” (CE, art. 149.1.30^a). Además, también se atribuyen al Estado la determinación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, lo que afecta específicamente a los funcionarios docentes (CE, art. 149.1.19^a), y la recolección y realización de las estadísticas para fines estatales, que lógicamente incluyen las referidas a la educación (CE, art. 149.1.31^a). Este artículo establece asimismo que “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las

1. Véase por ejemplo Archer, M.S. (1984). *Social Origins of Educational Systems*. London, Beverly Hills & New Delhi: SAGE y Green, A. (1990). *Education and State Formation. The Rise of Education Systems in England, France and the USA*. London: MacMillan.

2. La información contenida en este apartado puede ampliarse en Tiana, A. (2009). *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación*. Las Rozas, Madrid: Wolters Kluwer, pp. 83-97. También tiene un especial interés la lectura de Gámez Mejías, M.M. (2010). *La administración educativa: control y autonomía*. Madrid: Iustel y Bonal, X. et al. (2005). *La descentralización educativa en España. Una mirada comparativa a los sistemas escolares de las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Fundació Carles Pi y Suñer.

Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”, al tiempo que afirma que “la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas” (CE, art. 149.3). Este es el marco general a partir del cual se ha desarrollado la actual distribución de competencias en materia de educación.

Dado el amplio margen de indefinición constitucional acerca del reparto de las competencias educativas y teniendo en cuenta que las no atribuidas a las comunidades autónomas corresponderían al Estado, no debe extrañar que la elaboración de los Estatutos de Autonomía, comenzando por los del País Vasco y Cataluña, los primeros en ser tramitados, implicase una intensa negociación. Como resultado final de ese laborioso proceso, se alcanzó un compromiso entre la pretensión del poder central de ampliar lo más posible su ámbito de actuación y el deseo de las administraciones autonómicas de ejercer las más amplias competencias que fuese posible en materia de educación. La fórmula que finalmente se incorporaría en todos los Estatutos consistió en atribuir a las comunidades autónomas la regulación y la administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de la competencia del Estado en materia de regulación y expedición de los títulos académicos y profesionales, así como sobre la aprobación de las normas básicas de desarrollo del artículo 27 y la organización de la Alta inspección para asegurar su cumplimiento y efectividad. Con ligeros matices, esa es la fórmula que aparece en los diversos Estatutos de Autonomía y que deslinda de modo general las competencias respectivas del Estado y de las comunidades autónomas en materia de educación.

Con posterioridad a la Constitución de 1978, la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE) descendió a un mayor grado de detalle en el reparto de competencias, atribuyendo explícitamente al Estado las siguientes: a) la ordenación general del sistema educativo; b) la programación general de la enseñanza en los términos establecidos en la propia ley; c) la fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales con validez estatal; d) la Alta inspección y demás facultades que permitan garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos (LODE, disposición adicional 1ª.2). A esta relación, la LOMCE añadió el nuevo apartado: e) el diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de los títulos emitidos (LOMCE, artículo único, cinco, nuevo artículo 6 bis de la LOE).

En realidad, como muchos constitucionalistas han subrayado, algunas de las competencias atribuidas en exclusiva al Estado por la LODE no conllevan una capacidad ilimitada de regulación y gestión, sino que se limitan a la aprobación de la normativa básica que debe ser posteriormente desarrollada y ejecutada por parte de las administraciones autonómicas. Por lo tanto, puede decirse que se trata en buena medida de competencias concurrentes o compartidas, puesto que no son ejercidas por el Estado ni por las comunidades autónomas en toda su extensión.

Las disposiciones mencionadas, incluidas en la Constitución de 1978, en los diversos Estatutos de Autonomía y en la LODE, definen el modelo español actualmente vigente de reparto de competencias en materia de educación. En la actualidad, todavía subsisten algunas discrepancias en la interpretación de ciertas competencias, sobre todo las de carácter compartido. La principal discusión se centra en torno al rango normativo que deben tener las normas de carácter básico para el conjunto del Estado. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional apunta hacia la necesidad de que tengan rango de ley, si bien admite ciertas excepciones, como las que afectan al currículo común, que difícilmente puede recogerse en una norma de ese rango y naturaleza. El Estatuto de Cataluña apuntaba de forma explícita en esa dirección, en un artículo que fue objetado por la sentencia del Tribunal Constitucional.

En todo caso, creo que puede decirse que el reparto competencial está suficientemente asentado y ha resistido el paso del tiempo. Una de las principales consecuencias de dicho modelo consiste en que las políticas educativas concretas son el resultado del desarrollo de unas directrices estatales y de unas políticas específicas de ámbito autonómico.

El ejercicio de las competencias que el Estado español tiene atribuidas en materia de educación configura un sistema educativo único para todo el país, aunque no sea completamente uniforme. De hecho, algunos autores han introducido una distinción, a mi juicio tan oportuna como fructífera, entre *sistemas* y *modelos* educativos. Así, Jesús Jiménez indica que “con el paso del tiempo se han ido dibujando, con mayor o menor precisión, diecisiete ‘modelos educativos’, lo que no quiere decir que se hayan configurado diecisiete ‘sistemas’ diferentes”³. Y es que la competencia estatal para dictar la normativa básica, a la que deben atenerse los subsiguientes desarrollos autonómicos, asegura la existencia de un sistema educativo único, que se traduce en elementos tan tangibles como una estructura uniforme de las sucesivas etapas educativas, un núcleo curricular común⁴ y unas directrices

3. Jiménez, J. (2010). “Diez años de transferencias”. *Cuadernos de Pedagogía*, 399, pp. 52-77.

4. En la LOGSE (1990), la LOCE (2002) y la LOE (2006) el currículo común se plasmó en las denominadas enseñanzas mínimas, que representaban un porcentaje (mínimo o máximo) del tiempo escolar dedicado a las distintas materias o asignaturas y que a su vez debía ser respetado en los currículos adoptados para cada etapa por parte de las comunidades autónomas. Aunque dicho porcentaje cambió ligeramente, en la LOE quedó fijado en el 55% de los

básicas comunes para los títulos universitarios, unos cuerpos docentes estatales y unas condiciones homologadas para la obtención de títulos.

La capacidad de dictar la normativa básica se ha traducido en la aprobación de una serie de leyes que regulan el ejercicio del derecho a la educación y establecen la ordenación general del sistema educativo, de las que en el momento actual están vigentes las siguientes: la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE), que ha sufrido varias modificaciones con el paso de los años, la Ley Orgánica de Educación (LOE), modificada por la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (LOCFP) y la Ley Orgánica de Universidades (LOU), con su texto original de 2001 y su modificación de 2007. A ellas habría que añadir otras leyes que también desarrollaron la Constitución de 1978 en materia de educación y que ya han sido derogadas, como la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE), la Ley de Reforma Universitaria (LRU), la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Educativos (LOPEG) y la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE).

Estas normas básicas han sido posteriormente desarrolladas por diversas normas estatales y por otras de carácter autonómico, hasta completar el cuerpo normativo vigente en materia de educación. Este conjunto normativo permite hablar con propiedad de la existencia de un único sistema educativo español, con unos rasgos claramente distinguibles y con ciertas variedades o modelos autonómicos, que se aprecian sobre todo en lo que se refiere a la organización, el funcionamiento y la gestión del sistema.

El funcionamiento de un sistema educativo descentralizado como es el español implica, como contrapartida, la existencia de unos mecanismos de coordinación que aseguren su coherencia. En nuestro caso destacan especialmente dos: la denominada Alta inspección y la Conferencia Sectorial de Educación.

La Alta inspección educativa tiene como objetivo “garantizar el cumplimiento de las facultades que le están atribuidas [al Estado] en materia de enseñanza y la observancia de los principios y normas constitucionales aplicables y demás normas básicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución” (LOE, art. 149). Entre sus funciones destacan las de comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Estado en la ordenación general del sistema educativo, el cumplimiento de las condiciones para la obtención de los títulos y la inclusión de las enseñanzas mínimas en los currículos autonómicos, así como velar por el cumplimiento de las con-

contenidos escolares para la educación no universitaria, en el caso de comunidades con lengua propia, y en un 65% para las que no la tuviesen. La LOMCE (2013) cambió esta definición, estableciendo un sistema más rígido que distingue entre materias troncales, específicas y de libre configuración autonómica, que deja una menor capacidad de decisión a las comunidades autónomas.

diciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y sus deberes en materia de educación y verificar la adecuación de la concesión de las subvenciones y las becas a los criterios estatales (LOE, art. 150.1).

El trabajo de la Alta inspección no tiene relación directa con el realizado por los servicios de inspección educativa (que supervisan aspectos tales como el funcionamiento de los centros escolares, la práctica docente o el ejercicio de la función directiva), aunque esta distinción no sea siempre bien entendida fuera del mundo educativo. En efecto, el ejercicio de las competencias propias de las comunidades autónomas implica que su responsabilidad es plena en todos los aspectos relativos al funcionamiento cotidiano del sistema educativo. La Alta inspección tiene reservado el control del cumplimiento de la normativa estatal, pero no funciona como una inspección educativa supracomunitaria, al estilo de la antigua Inspección Central del Ministerio de Educación y Ciencia. Aunque no falten quienes reclamen su intervención directa en los centros educativos dependientes de las comunidades autónomas, no ostenta la competencia para realizar tal tarea.

Para cumplir los fines que tiene atribuidos, la Alta inspección cuenta con algunos funcionarios en cada comunidad autónoma, que se integran orgánicamente en las Delegaciones del Gobierno, si bien su dependencia funcional es del Ministerio de Educación. Una parte importante de su trabajo consiste en analizar las normas educativas que desarrollan las comunidades autónomas, con objeto de asegurar su adecuación a la legislación básica de carácter estatal, y poner los medios para reclamar su cumplimiento cuando se observe que no se respeta. Además, los servicios de la Alta inspección desempeñan funciones de representación de los intereses educativos del Estado en los territorios autonómicos.

El segundo elemento de coordinación es la Conferencia Sectorial de Educación, que reúne a los titulares del ministerio y de las consejerías responsables de este área en el Gobierno y en las diversas comunidades autónomas. Se trata de un organismo que existe en todos los ámbitos sectoriales y que con el paso del tiempo se ha convertido en el foro principal de deliberación y de coordinación de las políticas educativas.

El funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Educación se previó ya en la LOE, con el fin de debatir acerca de la programación general de la enseñanza y con carácter previo a la deliberación que debía realizar el Consejo Escolar del Estado sobre esta cuestión. Allí se preveía también, en términos bastante generales, que “la Conferencia se reunirá cuantas veces sea preciso para asegurar la coordinación de la política educativa y el intercambio de información” (LOE, art. 28). Posteriormente, esas previsiones iniciales tan genéricas se han ido ampliando y precisando, hasta configurar el órgano complejo y con tareas múltiples que es la Conferencia en la actualidad. Como muestra de esa ampliación de cometidos, baste destacar que la LOE dispone que “la referencia en el articulado de esta Ley a las consultas previas a las Comunidades Autónomas se entienden realizadas en el seno de

la Conferencia Sectorial” (LOE, disposición adicional 18^a), con lo que de hecho se convierte en el foro fundamental de consulta y debate interterritorial.

La Conferencia Sectorial de Educación se ha ido dotando de una estructura de funcionamiento que le permite abordar con profundidad y detalle las cuestiones que le competen o que le son sometidas. Así, cuenta con diversas comisiones: la Comisión General de Educación, que agrupa a los viceconsejeros de Educación o cargos equivalentes y actúa en la práctica como un foro permanente de debate y cooperación entre el ministerio y las comunidades autónomas; y otras comisiones, dedicadas de manera monográfica a las cuestiones relativas al personal y los recursos humanos, a la ordenación académica, a la formación profesional, a los programas educativos europeos y a las estadísticas educativas, en las que se reúnen los responsables ministeriales y autonómicos de cada uno de esos campos. El funcionamiento regular de tales comisiones ha resultado muy beneficioso para el desarrollo del sistema educativo. Quizás el único inconveniente que pueda achacárseles consista en que su funcionamiento, su regularidad y su dinámica dependen en buena medida de la voluntad de coordinación manifestada por el propio Ministerio de Educación, que es quien ostenta la secretaría del órgano.

Aunque esa ha sido la única conferencia existente entre los años 1985 y 2007, la reforma parcial de la LOU llevada a cabo en ese último año creó una Conferencia General de Política Universitaria, constituida por los titulares del ministerio y de las consejerías responsables de la política universitaria (LOU, art. 27 bis). De hecho, esta reforma ha venido a suponer una división del anterior Consejo de Coordinación Universitaria (originalmente denominado Consejo de Universidades) en dos componentes, uno de representación específicamente universitaria (llamado de nuevo Consejo de Universidades) y otro de representación autonómica (la nueva Conferencia General de Política Universitaria).

2. CUESTIONES CLAVE PARA LA DEFINICIÓN DE UN MODELO EDUCATIVO FEDERAL

Cuando nos planteamos la cuestión de cuál sea el modelo de sistema educativo que resulta más adecuado para un Estado federal, conviene echar un vistazo a la realidad existente en este tipo de organización estatal. Y la primera observación que inmediatamente surge se refiere a la gran heterogeneidad de situaciones que se aprecia.

En efecto, la heterogeneidad de sus rasgos constitutivos resulta ser la característica más sobresaliente. Así, los Estados con organización federal son en la actualidad en torno al 15% de los existentes en el mundo, si bien cuentan con una proporción cercana al 40% de la población mundial. Eso quiere decir que se trata generalmente de Estados con una considerable población. Y ése es efectivamente el caso de países como Estados Unidos, Alemania, Brasil, México o India, si bien no se puede olvidar que, en el extremo contrario, existen algunos Estados federales tan pequeños como la

Micronesia⁵. Y esa heterogeneidad no se limita por otra parte al tamaño de su población, sino que también afecta a su historia y a su tradición democrática, a su grado de desarrollo y a la pujanza de su economía, al número de las unidades territoriales que los componen, a su estructura constitucional y política o al modelo adoptado para llevar a cabo el reparto de competencias en los distintos ámbitos de la esfera política. Aunque pueda parecer paradójico, el único rasgo común a todos ellos consiste precisamente en su definición federal, pero en todo lo demás se caracterizan por su diversidad.

Otro tanto podría decirse del modo en que dichos Estados organizan sus sistemas educativos. La diversidad es también apreciable, por ejemplo, en lo que respecta a la existencia o no de una delimitación nítida de las competencias educativas respectivas del poder central y de las unidades territoriales, a los aspectos que unas y otras abarcan, a los modos y mecanismos utilizados para llevar a cabo la coordinación federal y al grado y niveles que alcanza la descentralización en materia educativa. Y lo mismo puede decirse acerca de otro asunto clave, como es el de la financiación de la educación en un contexto federal, que no trataré en estas páginas por tener unas connotaciones mucho más amplias y por convenir tratarlo en el marco general de la financiación de los servicios públicos, puesto que en buena parte su problemática es coincidente con lo que sucede en el caso de otros servicios, como los de salud o protección social.

En consecuencia, no resulta posible identificar un modelo ideal de organización federal, por encima de las circunstancias, historias y tradiciones singulares de cada configuración estatal concreta. Hay que aceptar que la adopción de uno u otro modelo dependerá siempre de la situación de partida, de las aspiraciones de las personas y organizaciones que impulsan el federalismo, del juego de las fuerzas centralizadoras y descentralizadoras en acción y del tipo de negociaciones que se lleven a cabo para la implantación y el desarrollo del sistema político. Y hay que adoptar además una visión dinámica, que tenga en cuenta la inevitabilidad del conflicto y admita la necesidad de la negociación y aun de la renegociación.

En esta situación, creo que conviene comenzar preguntándose acerca de cuáles son las cuestiones clave que hay que tomar en consideración a la hora de diseñar un programa educativo federal. Este es el enfoque que adoptaré en este apartado.

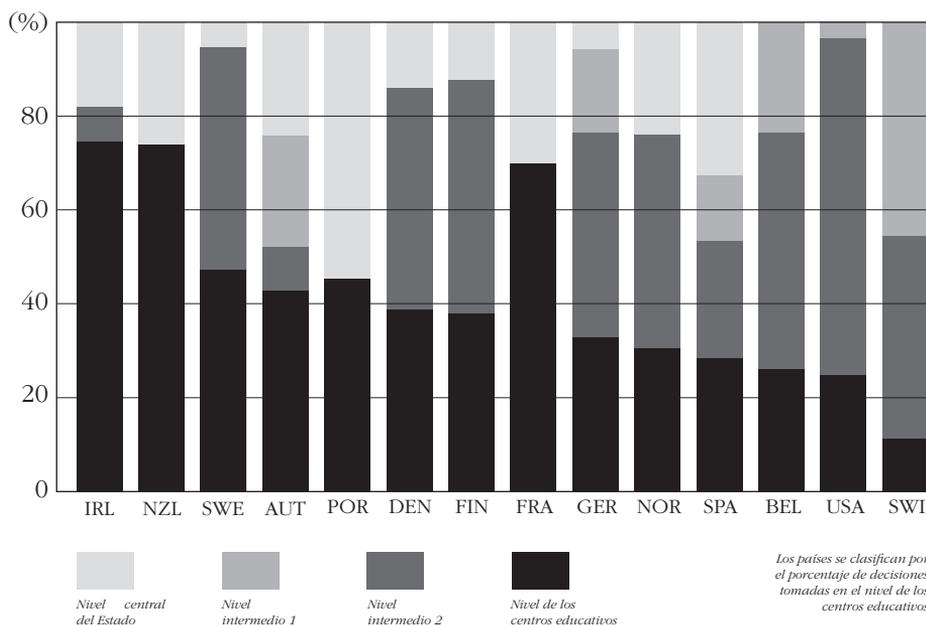
Un asunto muy relevante desde este punto de vista se refiere al grado de descentralización establecido y al tipo y las dimensiones de las unidades que cuentan con capacidad de decisión y con competencias concretas en materia de educación. El análisis de esta cuestión requiere además establecer una importante distinción, entre los conceptos de descentralización y de autonomía escolar, así como desentrañar los diversos tipos y los niveles

5. Anderson, G. (2008). *Una introducción al federalismo*. Madrid: Marcial Pons.

posibles de tal descentralización⁶. Para llevar a cabo dicho análisis recurriré a un material muy ilustrativo.

Un interesante indicador internacional de los sistemas educativos, desarrollado por la OCDE y publicado en la edición de 1993 de *Education at a Glance*, se plasmaba en un cuadro que recogía gráficamente la distribución de competencias en materia de educación secundaria inferior (la Educación Secundaria Obligatoria española) en la mitad de sus Estados miembros⁷. El gráfico estaba elaborado a partir de unos análisis realizados en cada país acerca de la proporción de decisiones que en esa etapa educativa correspondían a cuatro posibles niveles de decisión: 1) el nivel central del Estado; 2) el nivel intermedio 1, compuesto por los poderes regionales, autonómicos, estatales o de cualquier otra denominación equivalente; 3) el nivel intermedio 2, formado por los poderes municipales o distritales; y 4) el nivel de los centros educativos. La presentación, como puede apreciarse en el Gráfico 1, se hacía mediante una serie de columnas de barras, una por país, en las que se podía apreciar el peso relativo de cada nivel de decisión.

Gráfico 1. Niveles de decisión en la educación secundaria inferior (1991)



6. Véase Puelles, M. de (1992). "Informe sobre las experiencias de descentralización educativa en el mundo occidental". *Revista de Educación*, 299, pp. 353-376 y (1993). Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, 3, pp. 13-40.

7. OECD (1993). *Education at a Glance / Régards sur l'éducation*. Paris: OECD, p. 134.

El análisis del cuadro resulta muy ilustrativo, pues permite ir más allá de la imagen superficial que solemos tener acerca de la organización de los sistemas educativos. Así, por ejemplo, se aprecia que no en todos los países se toman decisiones en los cuatro niveles teóricamente existentes. Por citar algunos casos llamativos, en un extremo se situaría Portugal, donde sólo existirían el nivel de decisión central y el nivel de decisión del centro escolar, mientras que en el otro se situarían Alemania y España, con presencia de los cuatro niveles de decisión, aunque de distinta magnitud. El único nivel común a todos los países es el que corresponde a la escuela, aunque la tabla demuestra que la autonomía que se concede a los centros docentes es enormemente variable.

Esta observación avala la necesidad de distinguir entre dos fenómenos que no siempre se diferencian adecuadamente⁸. Por una parte, podemos hablar del fenómeno de la *descentralización*, en la medida en que las competencias centrales se transfieren o se comparten con otros niveles de organización territorial, básicamente el nivel regional o autonómico y el nivel municipal o distrital. Por otra parte, tenemos que hablar del fenómeno de la *autonomía escolar*, que da cuenta de la capacidad de decisión que se asigna a los centros educativos.

Descendiendo al análisis de ambos fenómenos, apreciamos que los modelos de descentralización son muy diversos, existiendo tres tendencias básicas, que por comodidad y de manera muy simplificadora podríamos denominar de centralización, regionalización⁹ y municipalización, si bien lo habitual es que las tres se combinen en proporciones variables. Por otra parte, la autonomía escolar es una realidad existente en todos los sistemas educativos, aunque con dimensiones muy diferentes, como se aprecia en el gráfico. Hay que subrayar el hecho de que ambos fenómenos no están directamente relacionados entre sí, puesto que países con una alta centralización, como Francia o Portugal, pueden conceder gran autonomía a las escuelas, mientras que otros muy descentralizados, como Estados Unidos o Suiza, la limitan considerablemente.

Aunque en el gráfico no figuran un gran número de países federales, el análisis de los existentes resulta muy esclarecedor. Así, se aprecia que en algunos Estados federales se atribuyen ciertas competencias al nivel central (caso de Alemania), mientras que otros carecen de ellas (caso de Estados

8. Véase Egido Gálvez, I. (2000). *Política educativa y autonomía escolar. Una investigación sobre modelos europeos*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Didáctica y Teoría de la Educación y Gairín, J., coord. (2005). *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?* Las Rozas, Madrid: CISSPRAXIS.

9. El término "regionalización" no debe entenderse en sentido político estricto, sino como un término descriptivo que atribuye un conjunto de decisiones a lo que en distintos países se denominan regiones (Italia), comunidades autónomas (España), estados (Estados Unidos o México), provincias (Argentina o Canadá), cantones (Suiza) o denominaciones equivalentes. Del mismo modo, en este apartado se hablará de *regiones* en el sentido de *unidades territoriales*, utilizando ambos términos como sinónimos.

Unidos, Bélgica o Suiza). Pero también llama la atención que algunos Estados no regionalizados, como Suecia, adoptan la misma o menor proporción de decisiones a nivel central que otros países federales (Alemania) o autonómicos (España).

Otra observación interesante consiste en que la proporción de decisiones que se atribuyen a las unidades constitutivas de los países federales es también muy variable. Si se comparan las dos barras de la derecha, se apreciará que en Estados Unidos el nivel intermedio 2, correspondiente a los distritos escolares, tiene un mayor peso que el nivel intermedio 1, que corresponde a los estados que forman la Unión, al contrario de lo que sucede en Suiza, donde son los cantones quienes más peso tienen en la toma de decisiones.

Por su parte, la comparación entre Alemania y España pone de relieve que el peso relativo de los Länder y de las Comunidades Autónomas es equivalente, así como la magnitud de la autonomía escolar, radicando la diferencia entre los dos países en la mayor proporción de decisiones que compete al nivel intermedio 2 en el primer caso, o al nivel central en el segundo. Esta observación remite a otro aspecto, que requerirá atención más adelante, relativo al lugar que deben ocupar los poderes locales en la organización del sistema educativo en España. Es una cuestión todavía insatisfactoriamente resuelta, que no puede obviarse en este trabajo.

En mi opinión, todo ello nos indica que no existe una pauta única de reparto de las competencias en materia de educación entre los distintos niveles de organización del Estado, ni siquiera cuando hablamos de un Estado federal. No es por ese camino por donde podemos encontrar respuesta a la cuestión general que nos ocupa.

En consecuencia, si no es el peso relativo en la atribución de competencias el que permite identificar a un Estado federal, habrá que orientarse en otras direcciones ligeramente distintas para estar en condiciones de definir un modelo federal de sistema educativo. La primera de ellas se refiere a la nitidez de la delimitación de las competencias respectivas del Estado y de las unidades constitutivas de la federación. Tampoco aquí existe una situación homogénea. Si bien es cierto que hay algunos Estados federales, como Suiza o Canadá, donde las competencias educativas corresponden en exclusiva a las provincias o los cantones, en otros existen ciertos ámbitos de competencia del nivel central. Así, por no citar sino algunos casos relevantes y sin ánimo de exhaustividad, el gobierno estatal tiene algunas competencias en materia de determinación del currículo oficial en países como Australia, Argentina, México o Brasil; en materia de becas y ayudas al estudio en Estados Unidos, Alemania y Brasil; en la regulación de la educación básica en México, Brasil y Sudáfrica; en la promoción de programas federales en Estados Unidos, Argentina, Australia o India; o en la evaluación general del sistema educativo en Estados Unidos, Alemania, Argentina, Brasil o México.

Lo que sí constituye una diferencia clara entre los sistemas federales y los que no lo son es el carácter estable de las competencias atribuidas a las regiones, en comparación con los casos en que existe una simple descentralización. Así, en aquellos países donde la descentralización se produce por transferencia de algunas competencias por parte del nivel central hacia las unidades descentralizadas, está generalmente abierta la posibilidad de que se produzca un movimiento inverso. El riesgo es aún más acusado cuando lo que se produce es un fenómeno de *desconcentración*, donde no se transfiere la capacidad de establecer normativa, sino simplemente la competencia de ejecución o de gestión¹⁰. Frente a esta situación, en los países federales existe una atribución de competencias explícita y con vocación de permanencia, al margen de que siempre pueda ser objeto de discusión. Desde mi punto de vista, esta es una de las principales características (y una indudable ventaja) de la configuración federal, puesto que establece unas reglas del juego claras y explícitas, cuya transformación no puede ser fruto de voluntades parciales ni de la interpretación circunstancial de los acuerdos adoptados.

El hecho de que exista tal nitidez en la atribución no quiere decir que las competencias respectivas deban estar estrictamente diferenciadas o que no puedan existir competencias concurrentes o compartidas. Como se ha podido apreciar en la enumeración anterior, este último tipo de competencias son bastante habituales en los actuales Estados federales. En mi opinión, la existencia de una entidad suprarregional con vocación integradora avala la conveniencia de mantener algunas competencias compartidas o concurrentes, aunque obviamente obliga a establecer mecanismos y sistemas de debate y de acuerdo a nivel federal.

Esta última cuestión resulta ser de primera importancia en los Estados federales. En efecto, la gobernanza del sistema educativo estatal exige contar con algún sistema de coordinación. Incluso en aquellos países que carecen de un ministerio federal de Educación, como es el caso de Suiza o Canadá, existe algún tipo de Conferencia o Consejo federal de Educación que ejerce funciones de coordinación política.

El modo más habitual de coordinación se basa, en efecto, en la existencia de una Conferencia o Consejo de Educación, que en todos los casos reúne a los responsables de la educación de las regiones y que habitualmente también integra a las autoridades centrales (con las excepciones destacadas de Canadá, Suiza y Alemania). Este órgano es el responsable de adoptar los acuerdos necesarios para garantizar la homogeneidad del sistema educativo en las distintas unidades componentes de la federación, permitiendo así a los ciudadanos el ejercicio efectivo del derecho a la educación en todo el territorio del Estado.

10. Mur, R. (1993). "Notas sobre la organización desconcentrada de las administraciones educativas". *Revista Iberoamericana de Educación*, 3, pp. 41-62.

Este último aspecto hace referencia a una de las cuestiones que considero claves para la organización de un sistema educativo federal, consistente en el modo de afrontar las diferencias, y aún más, las desigualdades existentes entre las unidades o regiones que lo componen. Los especialistas han puesto reiteradamente de relieve la paradoja que se produce entre la igualdad jurídico-formal que implica la existencia de una federación y las desigualdades que realmente suelen existir entre sus componentes¹¹. A modo de simple ejemplo, la aplicación del estudio PISA a los Länder alemanes o a las comunidades autónomas españolas ha puesto de manifiesto las amplias diferencias interterritoriales existentes en lo que respecta a los resultados educativos logrados por los estudiantes al término de la escolaridad obligatoria, incluso aunque en el caso español no sean de las más acusadas.

La existencia de tales desigualdades y la necesidad de superarlas ha dado lugar en los Estados federales a políticas de distinto signo, que suelen seguir dos orientaciones complementarias. En primer lugar, ha llevado a la puesta en marcha de programas de compensación, que suelen incluir políticas federales de ayudas al estudio, dirigidas a la reducción de las desigualdades individuales, y de programas o transferencias interterritoriales, a través de una diversidad de mecanismos de compensación de las diferencias regionales. En segundo lugar, ha implicado la adopción de decisiones orientadas a la estandarización de ciertos elementos de los sistemas educativos, entre los que destacan especialmente tres: un núcleo curricular común, un sistema de control de la calidad de la educación, formado por programas de evaluación o exámenes estatales, y un sistema de homologación y reconocimiento de los títulos y certificados concedidos. La adopción de dichas decisiones se lleva a cabo principalmente a través de dos mecanismos alternativos o confluyentes: el establecimiento de una normativa común de carácter federal y la adopción de acuerdos en el seno de la Conferencia o Consejo de Educación.

Para cerrar este apartado, conviene señalar que la atribución de competencias en materia de educación a los distintos niveles de decisión y de gestión, así como la coordinación entre todos ellos y el tratamiento de las desigualdades existentes deberían dar respuesta a tres cuestiones clave que se plantean desde la perspectiva del derecho a la educación. La primera consiste en la eficacia de las políticas adoptadas, teniendo siempre en cuenta que el federalismo no consiste principalmente en un modelo de administración pública, sino que constituye sobre todo un modelo de organización política¹². La segunda se refiere a la gobernanza del sistema, teniendo en cuenta que la unidad conceptual y empírica del mismo quedaría garantizada por el marco constitucional y por la legislación, si bien hay que tener también en cuenta la interacción que se produce entre los actores. La tercera

11. Caamaño, F. (1999). "Federalismo asimétrico: la imposible renuncia al equilibrio". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 55, pp. 359-363.

12. Moreno, L. (2008). *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI (segunda edición revisada y actualizada).

es la cohesión social, que implica prestar atención a la coordinación y a la compensación de las desigualdades.

3. PROPUESTAS PARA LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO EN UN MARCO FEDERAL

Tras haber analizado las implicaciones y las alternativas que plantea en términos generales el diseño de un modelo de sistema educativo adecuado para un Estado federal, plantearé algunas propuestas específicas para su desarrollo en España. Antes de presentarlas, quiero subrayar nuevamente la idea de que cualquier diseño que realicemos no debe entenderse como un modelo abstracto, al margen de las condiciones concretas en que deba llevarse a cabo, puesto que cualquier proceso de federalización es el resultado del juego de un conjunto de fuerzas que operan en un contexto determinado, que a su vez condiciona tanto la estrategia a seguir por las distintas partes como el resultado final. Por ese motivo, lo que pudiera parecer adecuado o deseable en unas circunstancias concretas puede muy bien no serlo en otras. En el análisis que sigue me centraré en la situación española y en sus circunstancias concretas actuales, para no pecar de irreal.

Por otra parte, las propuestas que a continuación presentaré se basan en una serie de principios y de supuestos que conviene explicitar. Entre ellos hay dos que considero que merecen una atención especial. El primero consiste en la realidad actual de una amplia descentralización del sistema educativo español, que supera incluso a la existente en algunos países federales como México o Argentina. En mi opinión, en lo que se refiere estrictamente a sus contenidos educativos, el modelo que fija la LOE, posteriormente parcialmente desvirtuado por la LOMCE, podría resultar válido para ordenar la educación en un Estado federal, más allá de las especificaciones que contiene derivadas del marco autonómico existente. El segundo es la coexistencia en España de dos fenómenos que pueden parecer contrapuestos pero que en realidad se dan conjuntamente, como muy acertadamente analiza Luis Moreno. Se trata de las *identidades duales* y las *lealtades compartidas*, que reflejan el solapamiento en muchos casos de las afinidades territoriales entre lo general y lo particular¹³.

Ambas realidades condicionan, desde mi punto de vista, las alternativas que puedan plantearse. A continuación avanzaré algunas propuestas, explicando su sentido, con objeto de promover el debate en esta materia.

Propuesta 1. Mantener un sistema educativo único y reforzar el desarrollo de modelos educativos propios.

De acuerdo con lo que anteriormente se ha dicho acerca de la existencia en España de identidades duales y lealtades compartidas, creo que resulta conveniente mantener un sistema educativo único, en vez de favorecer la organización de sistemas diferentes. La distinción que se hizo más

13. Ibidem, pp. 128-141.

arriba entre *sistemas* y *modelos* educativos sirve para profundizar en esta cuestión. En la actualidad existen Estados federales que han optado (o han mantenido, lo que muchas veces ha sido el caso) sistemas diferentes para sus distintas unidades constitutivas, mientras que otros han optado por un sistema único. Alemania o Bélgica son un ejemplo del primer caso, mientras que México o Argentina lo son del segundo, por lo que las dos opciones pueden resultar apropiadas desde una perspectiva federal.

El mantenimiento de un sistema único tendría como ventaja la disminución del riesgo de desigualdad, aseguraría la efectividad del disfrute del derecho a la educación en todo el territorio estatal, favorecería la movilidad de los ciudadanos y de los estudiantes y ayudaría a mantener un mercado laboral único. En tiempos como los actuales, en que los sistemas educativos europeos se plantean su convergencia en un número creciente de aspectos, no parece muy razonable proponer una evolución que vaya en sentido contrario. Por otra parte, aunque pueda aceptarse la existencia de un planteamiento pluralista de las competencias federales, no se aprecian circunstancias especiales que aconsejen establecer un modelo asimétrico en materia de educación.

En mi opinión, los elementos básicos de dicho sistema educativo único deberían ser los siguientes:

- Una estructura educativa común, que respetase la duración de las distintas etapas y su organización básica, sin perjuicio de que pudiesen hacerse adaptaciones sobre las mismas (por ejemplo, en lo que respecta a las medidas específicas de atención a la diversidad del alumnado en las etapas obligatorias).
- Unos criterios comunes para la emisión de títulos y certificados, sin perjuicio de que la decisión concreta de la concesión deba recaer en las propias unidades territoriales.
- Un núcleo curricular común para las distintas etapas educativas, de unas proporciones y características similares a las establecidas en la LOE, sin perjuicio de su adaptación en cada territorio.
- Un sistema estatal de cualificaciones profesionales, que contribuya a la transparencia de las titulaciones y facilite la movilidad de los trabajadores, sin perjuicio de que los títulos profesionales específicos puedan adaptarse a las necesidades productivas concretas de cada unidad territorial.
- Un espacio único universitario, en el marco del espacio europeo de educación superior, sin perjuicio de la autonomía de las universidades.

Dicha normativa básica debería tener unas dimensiones reducidas y estar recogida en normas de alto rango legal, profundizando en los principios jurídicos que actualmente ya se aplican en esta materia. La novedad respecto de la situación actual estaría fundamentalmente en los modos y los

procedimientos de discusión, acuerdo y elaboración de dicha normativa, como se expondrá más adelante.

Ahora bien, el mantenimiento de un sistema único no debería impedir el reforzamiento de los modelos educativos propios de los diferentes territorios, como antes se ha señalado. Las unidades territoriales han de tener la capacidad de adaptar las normas básicas estatales a su situación y circunstancias específicas, con el compromiso de respetar el marco común acordado. El desarrollo de leyes educativas autonómicas, como las aprobadas en Andalucía, Cantabria, Castilla La Mancha, Cataluña o Extremadura, apunta en una dirección que debería profundizarse.

Propuesta 2. Establecer un reparto de competencias con rango constitucional

Una diferencia sustancial que habría que introducir para diseñar un sistema educativo federal frente al actual ordenamiento autonómico debería consistir en incluir en el texto constitucional el reparto básico de las competencias en materia de educación. En efecto, aunque buena parte de la distribución de competencias en el actual marco autonómico se encuentran recogidas en el denominado *bloque de constitucionalidad*, esto es, en la suma de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, otras atribuciones se incluyen en alguna ley orgánica, y muy especialmente en la LODE y la LOMCE. En consecuencia, sería posible que una mayoría parlamentaria ocasional pudiese modificar dicho reparto competencial, abriendo así un proceso sin duda conflictivo.

Delimitar las competencias en un texto de rango constitucional tendría la virtud de proporcionar una mayor seguridad jurídica acerca de la distribución de responsabilidades, evitando el riesgo de una modificación interesada por parte del nivel central o de las unidades federales. Esa delimitación podría redundar además en una mayor estabilidad normativa que la actualmente existente.

El hecho de que la distribución de competencias se establezca con rango constitucional no se opone a que puedan existir competencias concurrentes o compartidas, como se indicaba más arriba. En la práctica, hay ámbitos como el establecimiento del currículo de las diversas etapas educativas que inevitablemente deberían combinar los dos tipos de competencias. Pero, como se ha visto con anterioridad, se trata de una situación común en diversos sistemas federales, sin que ello imposibilite su funcionamiento. Este sería el caso ideal en un proceso de federalización en España.

Propuesta 3. Reforzar el papel de la Conferencia Sectorial de Educación y la Conferencia General de Política Universitaria como instrumentos de coordinación de las políticas educativas.

Aunque se señalaba anteriormente que la Conferencia Sectorial de Educación y la Conferencia General de Política Universitaria se han constituido en instrumentos capitales de coordinación en el Estado autonómico, no

cabe duda de que en un sistema federal deberían verse aún más reforzadas. En ese contexto, deberían constituir el espacio principal de debate y de acuerdo entre el gobierno central y las comunidades autónomas, así como entre estas últimas. Al igual que sucede en la mayor parte de los Estados federales, dichas Conferencias serían el lugar donde se adoptasen los acuerdos necesarios para asegurar la unidad del sistema educativo y la coherencia de las políticas educativas territoriales.

Para poder cumplir dicho papel, debería revisarse su normativa, estableciendo unos modos de funcionamiento más claros que en la actualidad y dotándolas de los medios necesarios para asegurar su funcionamiento. Por otra parte, sus reglas deberían ser más explícitas, dependiendo en menor medida su dinamismo de la voluntad manifestada por la autoridad ministerial.

Un aspecto al que habría que conceder especial importancia en un sistema federal es el relativo al seguimiento y control del cumplimiento de los acuerdos adoptados. Si la Conferencia es el espacio central de acuerdo, le debería corresponder también la responsabilidad de dicho seguimiento y control. En esta línea, cabría pensar en la sustitución de la Alta inspección actual por un sistema dependiente de la Conferencia Sectorial de Educación, que asegurase el cumplimiento de sus acuerdos y resolviese los eventuales conflictos que pudieran producirse. Frente a un modelo basado en el control jerárquico del cumplimiento de las normas, habría que pensar en otro más cooperativo en que participasen todas las unidades territoriales.

Propuesta 4. Reforzar los mecanismos de evaluación y mejora de la calidad de la educación.

En un contexto federal, la coherencia de las políticas educativas debería contribuir a asegurar la calidad de la educación ofrecida a los jóvenes. Ello implica la adopción de mecanismos compartidos de evaluación del sistema educativo.

Esta propuesta implicaría una actuación en al menos tres direcciones confluyentes. En primer lugar, supondría adaptar a España el mecanismo de determinación de objetivos educativos comunes y del seguimiento de los mismos que actualmente se aplica en la Unión Europea. Ante la diversidad de situaciones y circunstancias de los sistemas educativos europeos, la política desarrollada por la Unión a partir del año 2000, basada en el establecimiento de objetivos, puntos de referencia y mecanismos de seguimiento, resulta plenamente aplicable al caso español. Se trata de un modelo que tiene la virtud de definir unos objetivos políticos comunes, respetando al mismo tiempo la autonomía y la capacidad de decisión de las unidades implicadas, motivo por el que resulta pertinente para un Estado federal. Hay que decir, no obstante, que no se trata de una propuesta absolutamente novedosa en el caso español, pues ya a partir del año 2005 se comenzaron a dar pasos en esa dirección. Pero, al igual que sucede en otros ámbitos

que aquí se analizan, habría que reforzar esa tendencia y dotarla de mayor consistencia y centralidad.

En segundo lugar, habría que continuar desarrollando el modelo de cooperación que se inició entre el gobierno central y los autonómicos en materia de evaluaciones de diagnóstico. Este modo de actuación ha demostrado ser un mecanismo adecuado para llevar a cabo la evaluación general del sistema educativo, respetando al mismo tiempo las competencias de las comunidades autónomas. En consecuencia, se trata de un modelo que se debería potenciar y profundizar. Para adaptar la situación actual a las necesidades de un Estado federal, habría que pensar en reforzar la autonomía del actual Instituto Nacional de Evaluación Educativa, haciéndolo menos dependiente del Ministerio de Educación y asegurando una mayor participación de las unidades territoriales en su estructura de gobierno y en sus planes de actuación.

En tercer lugar, habría que contemplar la posibilidad de poner en marcha programas conjuntos de cooperación territorial, orientados hacia la mejora de la calidad de la educación. Los programas recientes de cooperación en las etapas primaria y secundaria, como el Plan de refuerzo, orientación y apoyo (PROA), el programa de refuerzo de la enseñanza y aprendizaje de lenguas extranjeras, el de refuerzo de las bibliotecas escolares, o el programa Escuela 2.0 podrían ejemplificar el alcance y modalidades de algunas de estas iniciativas, que deberían caer bajo la responsabilidad de la Conferencia Sectorial de Educación.

Propuesta 5. Reforzar las competencias educativas de los municipios y la autonomía de los centros docentes.

Si bien la adopción de un modelo federal obliga fundamentalmente a determinar el tipo de relaciones que deberían establecerse entre el gobierno central y las unidades constitutivas, no está de más señalar un aspecto que, en mi opinión, requeriría revisión en España. Se trata del tipo y el volumen de las competencias asignadas a otros niveles de decisión, y muy especialmente a los poderes locales y a los propios centros educativos.

En efecto, conviene indicar que la descentralización en materia de educación en España, importante como se ha dicho, no ha alcanzado por igual a todas las administraciones ni a todos los agentes que intervienen en el proceso educativo. Así, mientras que se han transferido competencias relevantes a las comunidades autónomas, no puede decirse lo mismo respecto de las provincias o ayuntamientos, ni tampoco respecto de las propias escuelas. En el primer caso, sus responsabilidades se limitan a la dotación de suelo para la edificación de centros docentes y a la participación en los gastos que genera el mantenimiento de estos últimos. En el segundo caso, la autonomía se reduce fundamentalmente a la gestión de los recursos presupuestarios dedicados a los gastos corrientes y a la gestión del currículo y la

vida cotidiana de la escuela, siendo ciertamente reducido, como se comentó con anterioridad¹⁴.

En comparación con muchos otros países, resulta llamativo el escaso nivel de responsabilidad que tienen en España las autoridades locales en materia de educación y aún más el limitado grado de autonomía de las escuelas, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de un factor que todos los estudios internacionales ponen en relación directa con la calidad de la educación. Caso aparte constituye la descentralización en materia universitaria, dado el principio de autonomía establecido por la Constitución para las universidades. Por lo tanto, podríamos concluir diciendo que en la actualidad el sistema educativo español es efectivamente descentralizado, pero sobre todo en lo relativo a la responsabilidad que las Comunidades Autónomas tienen en su desarrollo y gestión, y no tanto en la participación de otros niveles administrativos ni en el plano propiamente escolar.

A la hora de diseñar un sistema propiamente federal convendría prestar una mayor atención a ambos niveles, asignándoles unas competencias más claras. En lo que respecta a las competencias municipales en materia de educación, hay que recordar la mala experiencia histórica en este campo, derivada de la asignación de la responsabilidad en materia de educación primaria a unos ayuntamientos que no siempre contaban con los recursos para hacerse cargo de ella. La asunción, a comienzos del siglo XX, de la competencia en esta materia por parte de la administración central, sobre todo en lo que toca al pago de los haberes del magisterio, fomentó una dinámica inversa a la de otros países como Estados Unidos o el Reino Unido, que reforzaron el papel de los poderes locales en materia de educación. Pero a comienzos del siglo XXI, la necesidad de dotar a los sistemas educativos de un cierto grado de flexibilidad que les permita responder a la diversidad de circunstancias y condiciones de su entorno debería obligar a replantearse este principio. Y otro tanto podría decirse del necesario refuerzo de la autonomía escolar, bastante inferior a la que poseen los centros docentes en otros países federales y que resultaría aconsejable ampliar y reforzar para responder a los nuevos desafíos que se plantean.

Propuesta 6. Reforzar los sistemas de compensación de las desigualdades

La última propuesta tiene que ver con el establecimiento de mecanismos que permitan hacer frente a las desigualdades que forzosamente aparecerán en un sistema federal. Conviene resaltar que no se debe pensar que el federalismo necesariamente incrementará las desigualdades en relación con las existentes en un sistema centralizado, pero no cabe duda de que su aparición siempre constituye un factor de discusión de especial relevancia.

14. Véase Sánchez Gargallo, M.A. (2015). *La autonomía de la escuela pública*. Madrid: Lustel.

Es incluso uno de los argumentos favoritos de muchos oponentes a una estructura federal, que conviene tener en cuenta.

En mi opinión, un sistema federal debe asegurar la igualdad entre los ciudadanos, más allá de las circunstancias en que se encuentren o del territorio en el que vivan. Por ese motivo, me parece que resulta necesario mantener un sistema federal de becas y ayudas al estudio. Aunque soy consciente de que este es un asunto que genera mucha discusión en España y que provoca notables discrepancias, creo que vale la pena considerar la experiencia de un país de largo recorrido federalista, como Estados Unidos, que cuenta con este tipo de instrumento. Ello no es incompatible con la existencia de programas autonómicos de becas y ayudas al estudio, que pueden y deben desarrollarse en los diversos territorios. Pero la existencia de este tipo de programas de carácter federal constituye uno de los instrumentos más poderosos y visibles de cohesión interterritorial.

Otro tanto podría decirse de los sistemas de compensación de las desigualdades entre los distintos territorios, hoy por hoy poco desarrollados en España, pero que merecería la pena reforzar. Su concreción podría hacerse a través de la creación de un fondo de compensación interterritorial, gestionado por la Conferencia Sectorial de Educación y orientado a reducir las desigualdades existentes. El hecho de que muchos Estados federales no cuenten con este tipo de instrumentos no excluye que se pudiesen implantar en España. Es cierto que este tipo de solidaridad interterritorial plantea problemas y que no puede convertirse en un sistema de sostenimiento de las ineficiencias ni desincentivar el estímulo para la mejora, pero a mi juicio no debería descuidarse en un Estado federal.

4. PARA CONCLUIR

En las páginas anteriores he analizado las cuestiones centrales que a mi juicio plantea para el sistema educativo el inicio de un proceso de federalización. Aunque he pretendido argumentar que no existe un modelo único de sistema educativo que responda a las exigencias de dicho modelo de organización estatal, tampoco la diversidad de respuestas que pueden darse a esta cuestión es ilimitada.

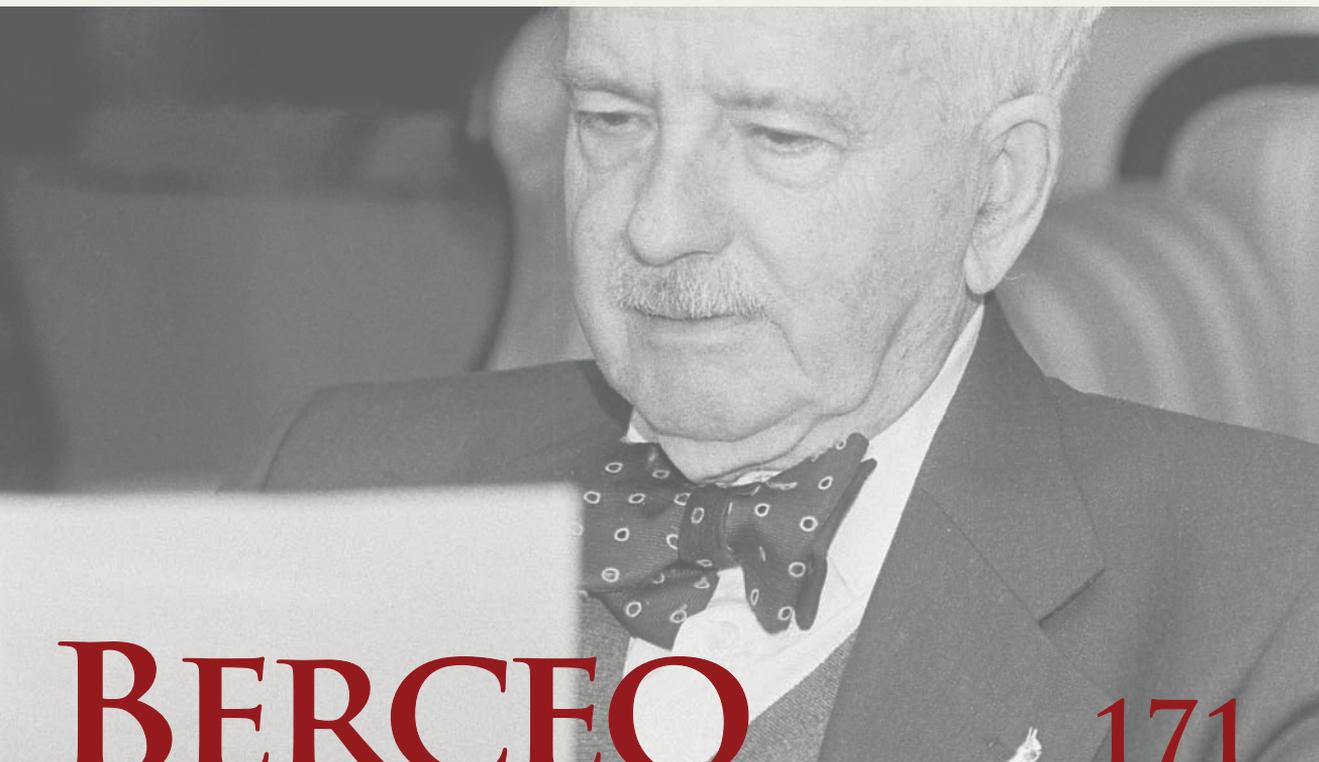
El análisis realizado ha tenido como objetivo principal valorar las condiciones y circunstancias que actualmente se dan en España y la incidencia que pueden tener en el diseño de un sistema educativo federal. Estando convencido de que la dirección que pueda tomar un proceso de este tipo y el resultado en que pueda concluir dependerán en buena medida de la situación de partida y del juego que desarrollen los actores que en él intervienen, he presentado un conjunto de propuestas con la intención de contribuir a un debate que estimo necesario.

Considero que la federalización de España puede suponer una respuesta adecuada para superar las tensiones territoriales que han caracterizado nuestra historia, tanto la más lejana como la reciente. Aunque no se trata

de un proceso sencillo, creo que vale la pena iniciar la discusión sobre la posible federalización del Estado español. Y desde esa perspectiva, no era posible descuidar las implicaciones que ello tendría para el sistema educativo. Ese y no otro ha sido el objetivo de estas páginas.

Si quiere comprar este libro, puede hacerlo directamente a través de la Librería del Instituto de Estudios Riojanos, a través de su librero habitual, o cumplimentando el formulario de pedidos que encontrará en la página web del IER y que le facilitamos en el siguiente enlace:

[http://www.larioja.org/
npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=488335](http://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=488335)



BERCEO 171



Gobierno de La Rioja
www.larioja.org

