



Biblioteca Digital

Organización
de Estados
Iberoamericanos

para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

Revista Iberoamericana de Educación

Número 4

Enero - Abril 1994

Monográfico: **Descentralización Educativa (y 2)**

Datos Artículo

Título: Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España

Autor: Antonio Viñao Frago

Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España¹

Antonio Viñao Frago (*)

Al iniciarse la década de los 80, recién aprobados la Constitución de 1978, los estatutos de autonomía de Cataluña y el País Vasco en 1979, y de Galicia en 1981, y la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE) en 1980, llevé a cabo, junto con Juan Monreal, una investigación sobre los distintos modelos de centralización y descentralización educativa, las cuestiones que planteaban y, de un modo más detallado, sobre el modelo español en fase de reforma en aquellos momentos (Monreal y Viñao, 1982). Uno de los temas más sugestivos de dicho estudio -financiado por el Plan Nacional de 1979 de la red INCIE-ICES-, el de las relaciones entre la participación y la descentralización educativas, fue objeto de un análisis más específico en dos trabajos posteriores elaborados tras los primeros de aplicación de las reformas introducidas. El segundo de ellos, además, cuando el proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE), que se hallaba en vías de aprobación, venía a modificar sustancialmente dichas relaciones (Viñao, 1983 y 1985-a).

29

Introducción

En 1993, la situación parece algo diferente y consolidada. De las 17 comunidades autónomas existentes, 7 de ellas poseen competencias plenas en materia educativa -País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias, Valencia y Navarra-, habiendo desarrollado en los últimos años políticas educativas en algunos aspectos diferentes a la del Ministerio de Educación y Ciencia estatal. Lo previsible es que el resto de ellas obtenga

(*) Antonio Viñao Frago, Universidad de Murcia.

dichas competencias a lo largo de la actual década. Se dispone, por tanto, de cierta información y experiencia sobre el proceso de descentralización, así como sobre el de participación establecido de un modo restringido, primero, por la LOECE de 1980 y después, de manera más amplia y profunda, por la LODE en 1985. Por otra parte, si la aprobación, en 1985, de la Ley de Reforma Universitaria (LRU) y la LODE delimitaron el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en esa materia compartida o concurrente que es la educación, la publicación de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), en 1990, ha venido a modificar y a precisar aún más dicho reparto, prestando una atención especial a la calidad de la educación, al currículo y a la evaluación del sistema educativo. La atribución de esta última tarea, en su artículo 62, a las administraciones educativas -es decir, al Estado y a las comunidades autónomas de un modo compartido- y la creación, con tal finalidad, de un nuevo organismo de ámbito estatal -el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE)-, cuya organización y medios se han establecido previa consulta a las comunidades autónomas que, además, participan en su gobierno y funcionamiento, permite y exige un nuevo análisis de las relaciones no ya entre la descentralización y la participación sin más, sino, ahora a tres bandas, entre la descentralización y la participación en el contexto de un sistema emergente de evaluación, a escala nacional, del sistema educativo. La configuración y el funcionamiento de este sistema emergente han de verse necesariamente afectados por la política seguida en ambos procesos y estos, a su vez, por dichas configuración y funcionamiento. Es en este contexto en el que hay que insertar las observaciones que siguen. Unas observaciones que pretenden trascenderlo para constituir, en un marco más general, una reflexión sobre el ejercicio del poder en los sistemas educativos. De ahí que sean necesarias unas precisiones previas sobre esta cuestión que den sentido al tema central de este trabajo: las teorías, prácticas y usos de la descentralización y la participación en el sistema educativo español tras la Constitución de 1978.

Espacios de poder y sistemas educativos

“Los tres incentivos fundamentales que dominan la vida del hombre en la sociedad y rigen la totalidad de las relaciones humanas, son: el amor, la fe y el poder; de una manera misteriosa están unidos y entrelazados. Sabemos que el poder de la fe mueve montañas, y que el poder del amor...es el vencedor en todas las batallas; pero no es menos propio del hombre el amor al poder y la fe en el poder”. (Loewenstein, 1976: 23).

Con estas palabras iniciaba Karl Loewenstein su *Teoría de la constitución*. Con ellas, al transcribirlas, estoy indicando que la cuestión sobre la que versa este trabajo es, en último término, el poder. Aunque no aluda a él, aunque no lo nombre, siempre, allá al fondo, lo tendré en la mente. El poder constituye el tema nuclear del derecho constitucional y de la ciencia política. Igual sucede cuando hablamos de centralización o de descentralización, de participación o de evaluación. En cualquier sistema u organización. En este caso en el sistema educativo y en la organización escolar.

La noción de poder implica otras dos: la de decisión y la del lugar o instancia desde el que alguien decide sobre una cuestión determinada. Lleva aparejada, asimismo, las de proceso y flujo, así como las de escenario o contexto. Como gustan decir los anglosajones, utilizando un término muy español, la de la arena donde tienen lugar los acuerdos y negociaciones, las presiones e imposiciones, los conflictos y tensiones. El sistema educativo y la organización escolar serían, vistos así, la arena o escenario en el que unas determinadas instancias toman una serie de decisiones mediante un proceso y en un contexto que, limitado formalmente a las mismas, excede sin embargo a ellas. Constituyen, de este modo, espacios de poder y toma de decisiones, espacios de conflicto con todo lo que ello implica de tensiones y dilemas, de ambigüedades y contradicciones. Espacios y toma de decisiones en las que confluyen individuos y grupos: grupos de presión o interés -según la clásica distinción de Meynaud-, grupos implicados o afectados -institucional y formalmente o con pretensiones de serlo-, grupos internos y externos. Espacios y procesos en los que, por ello, se generan comportamientos y tendencias identificables, de un modo general, como tendencias y comportamientos propios de los seres humanos en el seno de organizaciones y en relación con el poder, los conflictos, las reformas o los cambios. Una de estas tendencias, el etnocentrismo posicional, aclara algunos de los comportamientos habituales en los procesos de centralización y descentralización, así como de participación en los sistemas educativos y organizaciones escolares. Su exposición permite entender algunas de las realidades y problemas del modelo español de descentralización y participación educativas.

Su caracterización es muy simple. Por etnocentrismo situacional o posicional entiendo aquella tendencia habitual en los seres humanos integrados en organizaciones a considerar que el lugar o instancia en la que se hallan o en la que poseen o pueden ejercer más poder o influencia es, por lo general, la más adecuada para tomar una decisión determinada. Tras esta tendencia, en el fondo, late la noción de territorio. Una vez más

el poder. Y, más en concreto, dos prejuicios o actitudes valorativas de desconfianza y recelo, en un caso, frente a lo que hacen o harían quienes se hallan en instancias inferiores -es decir, frente a la descentralización hacia abajo, más allá del lugar que se ocupa- y de crítica negativa a la siempre a sus ojos ineficaz y distanciada gestión de quienes se hallan en instancias superiores -es decir, a la centralización hacia arriba-. Dos comportamientos son a su vez consecuencia de estas tendencias y actitudes. Uno es la pretensión y búsqueda de más poder y control sobre los espacios de decisión y gestión inferiores y, a la vez, paradojas de la vida, de autonomía frente a los superiores. El otro, que llamaré variabilidad etnocéntrica, es el cambio de criterio en relación con la centralización, descentralización y participación en un sistema u organización en función asimismo del lugar que se ocupa en la misma. Cambios de criterio que el transcurso del tiempo y la modificación de dicha posición ilustran tanto entre los grupos como entre los individuos. Tal sería el caso, por ejemplo, del profesor que pasa a ser director de un centro docente y más tarde alcalde o director provincial; el del profesor que es nombrado inspector, el del inspector que es nombrado director provincial, el del alcalde que pasa a ocupar una consejería de una comunidad autónoma o el del funcionario de un organismo periférico que pasa a prestar servicios en otro central. Todos los ejemplos son ascendentes pero pueden imaginarse, esos u otros, de modo descendente y otras muchas posibilidades para las que el lector o lectora hallarán sin duda casos conocidos -por no hablar del otrora ministro centralista que al ocupar la presidencia de una comunidad autónoma pide la constitución de una "administración única", es decir, la desaparición total de los agentes y servicios del poder central en las comunidades autónomas-. Tales cambios de criterio no deben ser vistos como una muestra de inconsistencia mental -antes al contrario-, sino como la lógica y natural consecuencia, más o menos acentuada, del cambio de perspectiva que el etnocentrismo posicional lleva consigo. Simplemente, el problema o cuestión se contempla desde el lugar que se ocupa y en función de cómo afecte al espacio de competencias que se poseen. La referencia posterior a lo acontecido en relación, por ejemplo, con la descentralización educativa durante el llamado sexenio democrático (1868-1874) ilustrará esta afirmación.

El carácter centralizado o descentralizado de un sistema educativo no es consecuencia de una decisión en abstracto. Tampoco es algo establecido para siempre. Depende de varios aspectos, dos de los cuales parecen ser fundamentales: la historia -tradicción, inercias, mentalidades, experiencias anteriores- y la organización política. Junto a otro tipo de factores ideológicos, geopolíticos, demográficos, lingüísticos, culturales, económicos, financieros, socioprofesionales- el análisis de los dos antes

indicados permite elaborar una tipología de sistemas educativos que vaya desde los que constituyen el paradigma de la centralización hasta los más descentralizados, pasando por toda una serie de modalidades intermedias (Monreal y Viñao, 1982: 9-111; de Puelles Benítez, 1992). Dicha tipología facilita la clasificación y la comparación; muestra la diversidad de soluciones adoptadas, la evolución y tendencias de cada uno de los sistemas, sus contradicciones y dilemas. Deja ver cómo en su seno se generan fuerzas centrífugas y centrípetas opuestas a las dominantes, cómo “no son sistemas estáticos, sino sistemas que vienen de y van hacia”, con “sus tensiones internas” y siempre “en situación de cambio”. Ponen al descubierto, en suma, los problemas y cuestiones básicas que plantean las diferentes opciones relativas a la centralización y descentralización -autonomía financiera y autonomía educativa; desigualdades territoriales y mecanismos de nivelación; coordinación, homogeneización y descentralización; autonomía, descentralización y participación-, así como el carácter ambivalente de la descentralización como filosofía y como técnica, como ideología y como praxis (Monreal y Viñao, 1992: 111-128).

“*Per se*”, en abstracto, tanto a la centralización como a la descentralización pueden señalárseles ventajas e inconvenientes (de Puelles Benítez, 1992). En las últimas décadas, sin embargo, parecen haber gozado de mayor predicamento y apoyo las tendencias en favor de la descentralización, al menos en los países con sistemas centralizados. Los argumentos son ya conocidos: una utilización más eficaz de los recursos, un mejor conocimiento de las necesidades, un mayor acercamiento a los usuarios y una mayor sensibilidad y adecuación a la diversidad y a las variaciones locales. También es conocido el apoyo ideológico recibido por quienes, desde posiciones democráticas, oponen al centralismo burocrático una redistribución territorial del poder.

La praxis de la descentralización -como la de la centralización- es, no obstante, un ejercicio contradictorio; es decir, plantea nuevas contradicciones y dilemas (Weiler, 1992). Por de pronto la descentralización no es, como se dice, sólo una redistribución territorial del poder mediante su transferencia desde un centro determinado a los entes territoriales que integran el conjunto del sistema u organización. Tampoco es únicamente el ejercicio del poder, sin más, desde los mencionados entes. Es también un proceso de multiplicación y de dispersión de los espacios de poder entre una diversidad de órganos que actúan como nuevos centros en relación con aquellos otros integrados territorialmente en ellos. Llevada a sus últimas consecuencias, la descentralización abre todo un proceso de redistribución del poder que, en los sistemas educativos, conduce

desde un centro nacional a las regiones, provincias, comarcas o distritos y municipios y, en último término, a los centros docentes. No se interrumpe ni finaliza en alguno de los niveles citados. Plantea en cada uno de ellos, a su vez, la cuestión de la participación colegiada en los procesos de toma de decisiones, sobre todo de los profesores, padres, alumnos y administradores, pero también de los representantes políticos de dichos niveles, así como de los del mundo empresarial, sindical o asociativo.

En cuanto opción ideológica, la descentralización exige la participación y, viceversa, la participación sin descentralización significa su sentencia de muerte tras el rápido agotamiento de las expectativas abiertas. La descentralización sin autonomía financiera y administrativa o sin medios y recursos, se convierte de hecho en un mecanismo para aliviar el centro de tensiones, desplazando la carga del enfrentamiento con los conflictos a un primer escalón burocrático sin capacidad para resolver problemas cuyo origen y solución se hallan más allá del mismo, incluso a veces fuera de su marco territorial o del sistema educativo. En ocasiones, además, si no va acompañada de medidas complementarias puede agrandar las desigualdades existentes, fomentar los particularismos y localismos o favorecer las presiones e influencias no beneficiosas del entorno. Pese a estos inconvenientes la opción descentralizadora parece estar ideológicamente más legitimada desde una posición democrática. Puede ser origen -como el centralismo- de prácticas y usos incorrectos, pero se estima que tales prácticas y usos son una posibilidad evitable, mientras que en el centralismo son consustanciales al mismo y por tanto inevitables. En un sistema descentralizado se dice que basta con establecer mecanismos de cooperación y nivelación y con fomentar la participación para que esos inconvenientes desaparezcan. Esta es la teoría; la realidad es algo más dura y bastante más compleja. Quizás por ello en los sistemas centralizados viene advirtiéndose en las últimas décadas una tendencia contenida hacia la descentralización, con escasa fortuna e intensidad y máxima lentitud -como en Francia e Italia- o no exenta de debates -como en Noruega- y en otros, de tradición histórica descentralizada -E.E.U.U., Inglaterra-, una no menos fuerte tendencia a la homogeneización y a la centralización. Quizás también por ello todo intento descentralizador genera antes o después vientos centralizadores y, viceversa, el predominio de estos últimos aviva los rescoldos descentralizadores hasta convertirlos en hogueras. Algo de esto es lo que ha sucedido en el caso español, cuya historia -tradiciones e inercias- y organización política -el marco constitucional y legal- paso a exponer de modo sintetizado.

Liberalismo y centralización. Rupturas descentralizadoras (1868-1874 y 1931-1939)

Aunque sus antecedentes pueden rastrearse en el período ilustrado, el sistema educativo español es una creación del liberalismo decimonónico. Se configura tras la revolución de 1836, a partir de las experiencias del liberalismo gaditano y del trienio constitucional, y alcanza su consolidación legal con la ley Moyano de 1857. En estos veinte años que van de 1836 a 1857 se inicia el proceso de creación de las escuelas de párvulos (1838), de las escuelas normales (1839) y de los institutos de segunda enseñanza (1837). Se crea, asimismo, la Sección de Instrucción Pública (1843) después Dirección General (1846), antecedentes de lo que en 1900 sería el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Se publica el Boletín Oficial de Instrucción Pública (1841), órgano de comunicación entre las autoridades educativas centrales y las periféricas, los centros docentes y los profesores, y se establecen un servicio permanente de inspección primaria (1849) y un sistema normalizado y periódico de estadística escolar (1850-1855) (Viñao, 1991 y en prensa; de Puelles Benítez, 1991-a).

En el liberalismo español coexisten, desde sus inicios, dos tendencias contrapuestas. Una, radical o exaltada, defendía el más puro “laissez-faire” reduciendo la intervención estatal al mínimo e incluso su desaparición. La otra, moderada y pragmática, justificaba dicha intervención por razones de fomento, correctoras o temporales. De hecho, frente al foralismo y diversidad territorial del Antiguo Régimen, el liberalismo triunfante del segundo tercio del siglo XIX, el progresista y el moderado, impuso la segunda tendencia en su versión más centralizadora y uniformista. Los principios de centralización y uniformidad, tal y como expuso Gil de Zárate en *De la instrucción pública en España*, en 1855, fueron, junto con el de secularización, dos de los pilares en los que se asentó la configuración del sistema educativo en la España de mediados del siglo XIX. Las características organizativas básicas de dicho sistema serían:

a) El establecimiento de una estructura administrativa jerárquica de órganos individuales, para decidir y ejecutar, junto con órganos colegiados para las funciones asesoras. Frente a la asignación de funciones decisorias y de gobierno a órganos colegiados, propio de la administración del Antiguo Régimen, el liberalismo introdujo y aplicó el principio de que muchos podían ser adecuados para deliberar, juzgar o asesorar pero no para decidir y gestionar. En estos casos era mejor uno solo. Alguien que, además, dependiera jerárquicamente de otro órgano individual y que

tuviera a sus órdenes otros agentes individuales junto a sí o distribuidos de modo uniforme sobre un territorio determinado. La línea jerárquica en materia de instrucción pública no fue, desde un punto de vista territorial, una línea muy definida -en el ámbito provincial podían coexistir el gobernador civil, el rector, el inspector y los directores de centros, sin que por lo general se delimitaran de un modo claro sus posiciones y las relaciones entre ellos-, pero el principio de centralización sí se aplicó a rajatabla. Las decisiones se tomaban en el máximo órgano central -el Director General de Instrucción Pública o el Ministro- y los agentes territoriales citados -más los alcaldes y profesores- eran los órganos encargados de ejecutarlas.

b) Sin embargo, no todas las decisiones se reservaban al organismo central. En materia de instrucción pública, como en otros ámbitos -por ejemplo en el de caminos y carreteras-, se produjo, más que una distribución territorial de competencias, una distribución territorial de cargas. De este modo, la construcción, instalación y mantenimiento de los edificios docentes, así como el pago del profesorado, fueron asignados a las diputaciones provinciales, en los casos de los institutos de segunda enseñanza y de las escuelas normales, y a los ayuntamientos, en los casos de las escuelas de enseñanza primaria, de adultos y de párvulos. Habría que esperar a 1887 para que los haberes del profesorado de los institutos y escuelas normales fueran asumidos por el Estado, y a 1911 para que los de los maestros y maestras pasaran asimismo a los presupuestos generales del Estado. En otras palabras, más que una cesión de poderes y competencias, lo que había era una atribución, desde el poder central, de cargas presupuestarias, sin la contrapartida de la correspondiente autonomía financiera o la cesión de ingresos presupuestarios suficientes.

c) El Estado, el gobierno central, no sólo se reservaba todo lo relativo al ámbito universitario, sino también la ordenación del sistema educativo, la determinación del currículum -planes de estudio, libros de texto, material escolar, métodos de enseñanza- la organización escolar, la formación, selección y retribución del profesorado y la determinación y expedición de títulos académicos. Los entes territoriales existentes eran agentes periféricos del gobierno central -gobernadores civiles, rectores, inspectores, administrativos, profesores-, sin autonomía de ningún tipo o, en el caso de las diputaciones y ayuntamientos, tenían limitadas sus competencias educativas al pago de los gastos antes indicados. Pagaban, eso sí, pero ni siquiera decidían cuál era el montante total de dichos gastos. Su coste era establecido, directa o indirectamente, desde el gobierno central.

Este sistema centralizado sufrió diversas modificaciones, pero se mantuvo prácticamente inalterable hasta la Constitución de 1978. Sólo conoció con anterioridad dos rupturas. En la primera de ellas, durante el sexenio democrático (1868-1874), el liberalismo radical halló la primera oportunidad política para aplicar sus teorías sobre el no intervencionismo estatal. Habiendo quedado en proyecto la Constitución federal de 1873, el resultado fue una aleccionadora descentralización político-educativa por las consecuencias imprevistas que tuvo para sus promotores (Viñao 1985-b). La segunda ruptura, llevada a cabo durante la II República (1931-1939), fue consecuencia de una descentralización política territorialmente limitada y del primer intento de establecer en España un sistema de participación educativa.

a) En aplicación de la teoría liberal del "laissez-faire", las bondades de la libertad de enseñanza a ultranza fueron claramente expresadas por sus defensores. "Un medio casi seguro de gobernar bien es gobernar poco", decía Ramón de Salas en 1821; así pues, "mezclándose el gobierno en dirigir la instrucción pública, nunca podrá hacer ésta los progresos que haría dejándola enteramente libre" (de Salas, 1821: II, 277 y 283-284). No menos terminantes serían las frases escritas en 1866 por Manuel Merelo, Director General de Instrucción Pública entre 1869 y 1871: "...aun dados los inconvenientes que la libertad puede traer...la intervención del Estado las agrava...Sí, esa es la solución teórica, pero la práctica hace imposible su adopción o cuando menos muy difícil y expuesta a graves peligros en el estado de atraso de nuestro pueblo, se suele decir...Como si la práctica pudiese estar en oposición con la teoría... ¿cuál es el criterio infalible que designe el momento en que el pueblo está en disposición de tomar posesión de la tierra prometida?" (Merelo, 1866: 60-62).

Tras la revolución de octubre de 1868, dicha teoría tuvo su formulación legal en el Decreto-ley de 21 de ese mismo mes y año, que estableció el libre derecho a "fundar establecimientos de enseñanza" -reconocido más tarde en el artículo 24 de la Constitución de 1869-, con una expresa referencia al ejercicio de esta posibilidad por las diputaciones y ayuntamientos con cargo a sus fondos propios. Desde el gobierno se creía, como se decía en el preámbulo del texto legal que desarrollaba tal posibilidad, que las diputaciones y ayuntamientos, dirigidos por diputados y concejales perfectamente conocedores de las necesidades educativas y culturales de sus provincias y municipios, se lanzarían sin tardar a crear escuelas de enseñanza primaria y de adultos y bibliotecas populares. La enseñanza, la educación y la cultura florecerían por doquier.

Los resultados no fueron los previstos. Una cosa era la teoría y otra la realidad. Algunas diputaciones -incluso en provincias con tasas de analfabetismo del 70 u 80 %- crearon universidades libres con facultades sobre todo de derecho y medicina, justamente las que necesitaban los vástagos de los diputados, mientras algunos ayuntamientos cuyos concejales percibían también con claridad cuáles eran sus necesidades, las específicamente suyas, acordaron fundar y financiar institutos de segunda enseñanza. Pero no fue esto todo. Un no desdeñable número de ayuntamientos de zonas rurales -conocedores asimismo de sus necesidades- cerraron por costosas sus escuelas y expulsaron a los maestros o los sustituyeron por otros de categoría inferior o sin titulación y, por tanto, con inferior retribución. El ya tradicional atraso del pago de los haberes del Magisterio Nacional Primario se agravó, además, de un modo general. En marzo de 1869 el mismo Ministro de Fomento, Ruiz Zorrilla, que había firmado unos pocos meses antes (octubre de 1868) el Decreto-ley que establecía la libertad de enseñanza y la autonomía educativa y financiera de las corporaciones provinciales y locales como paso previo a la desaparición de cualquier atisbo de intervención estatal, declaraba en el parlamento que la única cuestión en la que no era “liberal” ni “descentralizador” era en lo relativo al pago de los maestros, considerando “necesario un período de dictadura más o menos largo, si hemos de llegar al resultado de que todos los españoles sepan leer y escribir” (Viñao, 1985-b).

b) La Constitución republicana de 1931 optó por un modelo intermedio entre el Estado unitario y el federal: un Estado “integral”, con regiones y municipios autónomos. La creación de un nuevo nivel territorial político-administrativo autónomo, la región, significaba la quiebra del sistema centralizado. En el campo educativo se trataba, sin embargo, de una posibilidad en principio limitada a “organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas” (artículo 50), es decir, sólo aplicable a aquellas regiones que tuvieran una lengua diferente al castellano. Esta posibilidad fue entendida en los estatutos catalán y vasco de 1932 y 1936, respectivamente, como la facultad de “crear y sostener” centros docentes de cualquier nivel y tipo, incluso universitarios, según lo estimaren oportuno los gobiernos de ambas regiones, con cargo a sus también autónomos presupuestos. En síntesis, el modelo instaurado en 1931 preveía la posibilidad de que en las regiones con una lengua diferente existiera una doble red escolar, regional y central, dependiente de los gobiernos respectivos. De las dos regiones citadas fue en Cataluña -por la fecha de aprobación de su Estatuto, por gozar ya de una importante tradición autonómica en el campo educativo a nivel provincial y municipal (sobre todo en Barcelona) y por la fuerza que en esta región tenían los movimientos de renovación

pedagógica- donde la descentralización fue más efectiva, convirtiéndose en una experiencia y en un referente que estaban todavía en la mente de los constituyentes de 1978 (Monés, 1977; Navarro, 1979).

El sistema de participación educativa instaurado por el régimen republicano es menos conocido. El Decreto de 9 de junio de 1931, que reguló esta primera institucionalización de la participación social en el sistema educativo, no nació en el vacío. La difusión de la escuela graduada y los inicios de la colaboración de las asociaciones de padres y amigos de la escuela habían promovido, en los años precedentes, una concepción de esta última como “organismo social” abierto al exterior y a determinados grupos implicados en su tarea. Sus planteamientos adolecieron, sin embargo, de ambigüedad y timidez. Dicho Decreto creaba cuatro tipos de consejos escalonados territorialmente: universitarios o de distrito, provinciales, locales y escolares. Sólo la constitución de los tres primeros era obligatoria. Los universitarios quedaron prácticamente inéditos, en tanto los provinciales y los locales se limitaron, por lo general, a ejercer competencias administrativas rutinarias y menores antes atribuidas a los consejos provinciales, a la inspección y a las juntas municipales de enseñanza primaria, así como a los ayuntamientos. La constitución de los consejos escolares -compuestos casi en exclusiva por miembros externos a la escuela- dependía de iniciativas personales. Sus funciones, por otra parte, eran de “auxilio” y “asistencia” a los consejos locales y a la “obra escolar” (Viñao, 1990: 76-82; Sánchez Morales, 1991).

Con el tiempo esta primera experiencia, aún restringida, hubiera sacado a la luz el contrasentido de una participación sin descentralización y los problemas que planteaba en relación con la redistribución del poder en el conjunto del sistema educativo y en la organización escolar. Nada de ello fue posible. Habría que esperar algo más de cuarenta años para que, en el marco de la restauración democrática, se pudiera iniciar un nuevo proceso en circunstancias diferentes; como si nada hubiera sucedido, partiendo de cero; del anterior no quedaba ni el recuerdo.

Del centralismo a la descentralización. La ruptura constitucional de 1978

El levantamiento de una parte del ejército en 1936 y su triunfo tras la guerra civil, supusieron la anulación de la legislación y de la experiencia republicanas y la vuelta al tradicional centralismo unitario en su expresión más intensa. Esta intensidad máxima fue consecuencia del propio régimen dictatorial, de la existencia de un partido único cuyos jefes provinciales y locales eran asimismo los agentes territoriales del poder ejecutivo -gobernadores civiles y alcaldes- y de la supeditación total de las diputa-

ciones y de los ayuntamientos a la administración y a la hacienda estatales que, de este modo, se servían de ellos para la gestión y la financiación local de servicios generales. Reflejo de esta situación fue, en los centros docentes, su sujeción a agentes externos y la centralización de su organización en torno a un director, que pasó a ser el último escalón jerárquico y el agente ejecutivo de la administración educativa (Monreal y Viñao, 1982: 134-137).

La Ley General de Educación de 1970 no trajo consigo modificaciones sustanciales en el reparto territorial de competencias. Aquellos de sus preceptos relativos a la autonomía de los centros docentes (artículo 56), y a la participación de los padres (artículo 5), de los profesores (artículo 105) y de los alumnos (artículos 125, 128 y 131), quedaron, además, pendientes de desarrollo o aplicación. La ley, eso sí, llevó a sus últimas consecuencias el proceso de racionalización del centralismo en el ámbito periférico, mediante la creación de un solo agente territorial -el delegado provincial-, frente a la diversificación de servicios preexistente. Durante su aplicación y en los años posteriores, tuvieron lugar diversos intentos de articular una cierta participación o de introducir tímidas medidas desconcentradoras -incluso descentralizadoras- de eficacia en general nula o escasa y siempre limitada (Monreal y Viñao, 1982: 137-141; Viñao, 1992).

El cambio político acaecido en 1977 y la promulgación de la Constitución de 1978 constituyen la tercera y última ruptura del centralismo como tradición histórica del sistema educativo español. Dicha ruptura se produjo en tres frentes: la descentralización política y administrativa en favor de las comunidades autónomas, la participación educativa y la autonomía política y presupuestaria de las corporaciones provinciales y locales.

a) El caso español ha sido definido recientemente como un “modelo de descentralización intermedia”, que ha ido más allá que el italiano “estado regional” sin llegar al modelo federal o de descentralización local (de Puelles Benítez, 1992). Su caracterización política como “Estado de las autonomías” es conocida. En síntesis, existen en el territorio español diecisiete comunidades autónomas con su Estatuto propio, siete de las cuales poseen competencias plenas en materia educativa, estando en expectativa de alcanzarlas el resto. En el marco legal que luego detallaré ello supone la posibilidad de que cada comunidad autónoma, en determinados ámbitos y cuestiones, defina y lleve a cabo políticas educativas diferentes entre sí y en relación con la del gobierno central.

b) Por otra parte, el artículo 27 de la Constitución establece dos tipos de participación educativa. Una “participación efectiva de todos los

sectores afectados” en la “programación general de la enseñanza”, a fin de hacer efectivo “el derecho de todos a la educación” (párrafo 5º), y el derecho reconocido a los profesores, a los padres y en su caso a los alumnos a intervenir “en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos” (párrafo 7º).

Ambos derechos permiten desarrollos e interpretaciones diferentes. La LOECE, en 1980, hizo una interpretación y la LODE, de 1985, otra distinta; ambas son constitucionales, pero no las únicas posibles. Son en todo caso -como la descentralización autonómica-, derechos constitucionales a desarrollar mediante leyes orgánicas. Más adelante indicaré qué consecuencias ha tenido esta legitimación constitucional en cuanto a su aplicación y evaluación en el ámbito educativo.

c) En tercer lugar, las diputaciones y los ayuntamientos tienen expresamente reconocida la autonomía “para la gestión de sus respectivos intereses” (artículo 137 de la Constitución). Esta autonomía política y presupuestaria ha hecho posible que una buena parte de estas corporaciones haya emprendido actuaciones educativas y culturales más allá de sus obligaciones legales en estos ámbitos, cubriendo lagunas o completando la labor de la Administración central. Si el criterio vigente en el sistema anterior era el de que sólo les estaba permitido lo expresamente autorizado, en el actual es el de que todo lo no asignado a otra administración pública o no prohibido de modo expreso, puede entrar en su campo de actuación si desde un punto de vista político se estima oportuno.

El incremento de las actividades educativas y culturales de las diputaciones y de los ayuntamientos, junto con el de las partidas presupuestarias destinadas a estos fines, ha planteado como cuestiones anexas la de la participación de los sectores afectados por tales actividades en consejos provinciales o municipales y la de la delimitación de competencias y funciones entre estos órganos colegiados, los diputados y concejales responsables de la política educativa y cultural y los servicios administrativos correspondientes. Una vez más, en un régimen democrático, el ejercicio de la descentralización trae consigo e implica el de la participación, y viceversa.

Descentralización y autonomía educativa: un proceso gradual y abierto

El ya citado artículo 137 de la Constitución dice que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”. Y añade: “todas estas entidades

gozan de autonomía para la gestión de sus intereses”. En el marco del sistema fiscal establecido esta autonomía no es sólo financiera y presupuestaria, sino también administrativa y de gobierno. En cuanto a las comunidades autónomas implica, además, la atribución de potestades legislativas y judiciales. La misma Constitución, en sus artículos 148 a 150, pretende establecer el reparto de competencias entre el Estado y estos nuevos entes territoriales. De hecho el resultado final es la existencia de dos amplios marcos de posibilidades a concretar en los estatutos de autonomía respectivos y en las leyes orgánicas que desarrollan los preceptos constitucionales (Coscuella Montaner, 1979). En otras palabras, para conocer dicho reparto de competencias -en cuyo detalle general no voy a entrar- es necesario acudir no sólo a la Constitución sino, sobre todo, a los estatutos autonómicos y a las leyes orgánicas correspondientes; en nuestro caso a la LRU, a la LODE y a la LOGSE.

Según ha reconocido el Tribunal Constitucional, de dicha normativa se desprende que la educación es una de las materias compartidas o concurrentes entre el Estado y las comunidades autónomas. Al ser el reparto de competencias y la concurrencia uno de los temas a definir con detalle en las leyes orgánicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución, estamos ante un proceso abierto y dinámico, susceptible de revisión y modificación parcial. Por otra parte, al depender la virtualidad del reparto de un proceso de negociación y de transferencias, el ejercicio por las comunidades autónomas de las competencias que les corresponden se está produciendo de un modo gradual, no sólo para cada una de ellas sino también en relación con las diversas cuestiones a transferir en general o en un ámbito determinado, por ejemplo, el educativo -universidades, formación profesional, fundaciones docentes, ayudas al estudio, institutos de orientación educativa...- (de Puelles Benítez, 1991-b y 1992).

Este carácter gradual y en buena parte abierto del reparto de competencias educativas entre el Estado y las comunidades autónomas, debe ser tenido en cuenta ante cualquier descripción del mismo. Una síntesis de dicho reparto, realizada a partir de la legislación vigente y de su interpretación por el Tribunal Constitucional -sentencias de 13 de febrero de 1981 sobre la LOECE, de 22 de febrero de 1982 sobre el decreto regulador de la Alta Inspección y de 27 de octubre de 1983 sobre dos órdenes del gobierno vasco relativas a las enseñanzas mínimas y al horario en el ciclo medio de la EGB-, de algunos de los trabajos que han tratado esta cuestión (Monreal y Viñao, 1982: 161-183; Lázaro, 1985; Paniagua, 1989; de Puelles Benítez, 1991-b y 1992) y, como es lógico, de los objetivos de este trabajo, sería la siguiente:

a) Corresponden al Estado -sin ánimo exhaustivo y recogiendo sólo aquellas competencias más generales-:

- La ordenación general del sistema educativo.
- La programación general de la enseñanza -en concurrencia con las comunidades autónomas y con participación de los sectores afectados, según el artículo 27 de la LODE-.

- La regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español, entre las que se halla la fijación de las enseñanzas mínimas.

- La Alta Inspección y demás facultades, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a los poderes públicos.

- Las normas básicas -leyes orgánicas- que desarrolla el artículo 27 de la Constitución.

- La regulación de los requisitos para acceder a la universidad y de los procedimientos de selectividad para el ingreso en los centros docentes universitarios.

- La creación de nuevas universidades públicas y el reconocimiento y autorización de nuevas universidades privadas, en ambos casos mediante ley y de acuerdo con las comunidades autónomas correspondientes, así como la determinación del número y de los requisitos mínimos de los centros docentes que han de tener las nuevas universidades.

- La determinación de las directrices generales de los planes de estudio que conduzcan a un título universitario de validez en todo el país.

- Una serie de competencias de índole general que afectan al ámbito educativo, tales como la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, las bases del régimen estatutario de la función pública y las estadísticas para fines estatales.

b) En el ejercicio de sus competencias el Estado no siempre goza de plena autonomía, como sucede en buena parte de las indicadas y en alguna otra no recogida en la relación anterior, es decir, a veces hay competencias propias en cuyo ejercicio el Estado requiere el acuerdo de las comunidades autónomas -por ejemplo, para determinar las condiciones con arreglo a las cuales un alumno podrá permanecer un curso más en el mismo ciclo de la enseñanza primaria (artículo 15-2 de la LOGSE) o para establecer nuevas modalidades del bachillerato o modificar las definidas en la ley (artículo 27-7 de la LOGSE)-, el trámite previo de consulta a las mismas -por ejemplo, en relación con los títulos de

formación profesional o sus enseñanzas mínimas (artículo 35-1 de la LOGSE) o la organización y medios del INCE (artículo 62-3 de la LOGSE)- o el de su previo informe -por ejemplo, para fijar el calendario de aplicación de la LOGSE (disposición adicional 1ª de esta ley)-.

c) La transferencia plena de competencias a las comunidades autónomas implica tanto las facultades legislativa y reglamentaria en el ámbito educativo, como las de ejecución, gestión, administración y, no menos importante, la de autoorganización. Las comunidades autónomas pueden, pues, tener su propia política en el marco de la legislación estatal, sin más limitaciones que las derivadas de las competencias estatales exclusivas y las genéricas, de índole constitucional, en relación con los principios de unidad de la nación, de solidaridad, de igualdad básica de todos los españoles y de libre circulación de personas y bienes. De un modo general, el desarrollo reglamentario y la ejecución tanto de la LODE como de la LOGSE corresponden, según dichas disposiciones, a las comunidades autónomas, salvo cuando exista una expresa atribución del mismo al Estado, en lo que respecta al desarrollo reglamentario.

En definitiva, y esto es lo que me interesa resaltar, aun reservándose el Estado una serie de competencias de orden general y básico, el modelo español “supone una cuasi total descentralización administrativa y una parte significativa de descentralización política” (de Puelles Benítez, 1992: 364). Desde luego, no nos hallamos ante un Estado federal, pero tampoco ante simples medidas de desconcentración de la gestión -como en el caso francés- o de regionalización parcial y amortiguada -como en el caso italiano-, sino ante una descentralización real y efectiva que implica la inexistencia de agentes periféricos de la administración educativa y el traspaso a las comunidades autónomas de los centros docentes, del profesorado, de la inspección técnica y del personal de gestión y de administración, así como de las competencias sobre todos los niveles educativos y tipos de enseñanza, incluida la universitaria. Tales comunidades autónomas poseen, además, una no desdeñable autonomía política, administrativa y financiera y, como hemos visto, comparten o concurren con la administración central en la determinación y gestión de un buen número de competencias educativas concretas.

La expresión acuñada por la doctrina y la jurisprudencia constitucional según la cual la educación es, en nuestro ordenamiento jurídico, una materia compartida o concurrente entre el Estado y las comunidades autónomas, recoge una cuádruple realidad legal:

a) El Estado y las comunidades autónomas comparten facultades legislativas y reglamentarias en materia educativa. En el caso de estas

últimas, dentro del marco constitucional, estatutario y de las leyes orgánicas y, en cuanto a las facultades reglamentarias, en desarrollo tanto de las propias leyes como de las estatales.

b) La gestión, aplicación y ejecución de la legislación estatal corresponde a las comunidades autónomas.

c) En ocasiones el Estado, para ejercer algunas de las competencias que le están atribuidas, ha de contar con el acuerdo de las comunidades autónomas o bien, como se vio antes, consultarlas o pedirles informe.

d) Hay competencias o facultades no atribuidas de modo exclusivo al Estado o a las comunidades autónomas, sino a ambos poderes públicos de un modo compartido. Quizás el supuesto más destacado sea el recogido en el artículo 27 de la LODE: la definición de “las necesidades prioritarias en materia educativa”, de “los objetivos de actuación en el período que se considere” y de “los recursos necesarios” para garantizar “el derecho a la educación mediante una programación general de la enseñanza”, corresponde al Estado y a las comunidades autónomas. No se dice si al unísono -en concurrencia temporal de voluntades-, o de un modo sucesivo -es decir, temporalmente, no coincidente-, pero eso sí, “con la participación efectiva de todos los sectores afectados”.

Otro conocido e importante supuesto en el que ambas administraciones han de intervenir, en este caso de modo sucesivo, es en la determinación del currículo. Según el artículo 4 de la LOGSE esta facultad corresponde tanto al Estado como a las comunidades autónomas. Sus “aspectos básicos” o “enseñanzas mínimas” serán establecidos por el Estado. Pero en ningún caso “requerirán más del 55 por 100 de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua oficial distinta del castellano, y del 65 por 100 para aquellas que no la tengan”. El resto será fijado por cada comunidad.

Este carácter compartido y concurrente sitúa en primer plano esa necesidad de cooperación y coordinación tan evidente en los sistemas descentralizados, junto con la de una cierta uniformidad básica. Las fórmulas o procedimientos para atender dicha necesidad varían de un sistema a otro. En unos casos el Ministerio de Educación central -u organismo similar- tiene a su cargo tareas directas de ordenación y armonización -por ejemplo, mediante disposiciones legales o exámenes generales- o indirectas -por ejemplo, mediante subvenciones o ayudas, comisiones de alcance nacional o informes sobre temas concretos-. En aquellos otros en que no existe un organismo central de este tipo o, caso

de existir, se considera que no es el instrumento adecuado para cubrir dicha necesidad o que lo es de un modo insuficiente, se acude a organismos de encuentro de las autoridades educativas de los estados federados con posibilidad de tomar acuerdos y suscribir convenios en general no vinculantes -en Alemania y Suiza, por ejemplo-, o bien de expertos o de representantes de los grupos implicados en la enseñanza -Inglaterra, por ejemplo-. Una vez creados, éste tipo de organismos tienden a convertirse en permanentes y a consolidarse estructuralmente. Además de ello, la existencia de grupos u organizaciones de índole política -partidos-, sindical o profesional -profesores, colegios profesionales-, asociativa -padres de alumnos, alumnos- o económica y empresarial -editores de libros de texto, empresarios de colegios privados-, que promueven y actúan con criterios unitarios de ámbito estatal, es un factor más de coordinación y uniformidad.

En el modelo español de descentralización “las fórmulas de coordinación y cooperación previstas hasta el momento son pobres y de escaso funcionamiento” (de Puelles Benítez, 1992: 365). Ello se debe, sobre todo, a dos causas. Una es el carácter gradual y concreto del proceso seguido. Aun cuando el techo de competencias a transferir sea el mismo, y aun cuando se trate de un proceso irreversible y a completar en todas sus posibilidades actuales, el hecho es que el gobierno central sigue ejerciendo todas las competencias en el territorio de diez comunidades autónomas. La segunda causa es el clima de tensiones, suspicacias y celos que ha rodeado hasta el momento dicho proceso, en especial en los primeros años. Un clima en ocasiones inevitable, que se ha alimentado a sí mismo dificultando, de este modo, la existencia y el funcionamiento de mecanismos de cooperación y coordinación. Los retrasos y los problemas surgidos tras los primeros traspasos de transferencias para elaborar, por ejemplo, una estadística de ámbito estatal o las dificultades para conocer lo que estaba sucediendo en otras comunidades autónomas, reflejan ese recelo y esa desinformación que durante varios años han impedido la coordinación y la cooperación -y, por tanto, la evaluación-. Muestra asimismo de las suspicacias y tensiones, de ausencia de un organismo de encuentro, han sido los recursos de inconstitucionalidad planteados contra alguna disposición estatal -incluso leyes orgánicas-, por las comunidades autónomas con competencias educativas plenas, y viceversa.

La inevitabilidad de estos hechos y actitudes era previsible visto el clima de reacción frente al exacerbado centralismo precedente, que ha estado, junto con otros elementos, en la génesis de la descentralización política y educativa. La misma gradualidad y lentitud de las transferencias, con todo lo que ello implica de negociaciones y ocultamientos, de debates

y discusiones, así como las inercias y resistencias ante una nueva situación que no se domina y que hay que ir construyendo sobre la marcha -dada la indefinición y amplitud constitucional de posibilidades-, no han favorecido ese ambiente distendido y clarificador que facilita, como paso previo a la cooperación, la comunicación y el acercamiento.

Las necesidades de “coordinación de la política educativa” y de “intercambio de información” eran ya evidentes tras los primeros traspasos de competencias realizados entre 1980 y 1983. Para cubrir este vacío y para coordinar la necesaria actuación concurrente del Estado y de las comunidades autónomas en la programación general de la enseñanza, prevista en el artículo 27 de la LODE, en 1985 esta ley orgánica, en su artículo 28, creaba 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 este último, también conocida como Conferencia sectorial de educación². Un buen conocedor de nuestra política educativa escribía recientemente que “este organismo de influencia alemana...carece del vigor institucional y de la repercusión del modelo en que sin duda se inspira”, no habiendo sido por el momento “objeto de regulación” (de Puelles Benítez, 1992: 365). La Conferencia Permanente de Ministros de Educación de los Länder es eso, un órgano con ya casi cincuenta años de funcionamiento, que hace recomendaciones y toma acuerdos por unanimidad sobre aspectos generales o concretos, aunque carezca de autoridad para hacerlos obligatorios. En España, por lo que sabemos a través de los informes anuales del Consejo Escolar del Estado sobre el “estado y situación del sistema educativo”, la aludida Conferencia empezó a funcionar en el curso 1986-87, habiéndose estructurado en comisiones de trabajo: Ordenación académica, Centros escolares, Personal, Programas europeos y Estadística educativa. Asimismo, las sesiones del pleno -tres o cuatro por curso académico- y las de las comisiones suelen estar precedidas o preparadas por reuniones de los directores generales del Ministerio y de las consejerías de educación o grupos técnicos de composición mixta Ministerio-comunidades autónomas.

Dejando a un lado otras fórmulas de cooperación, como los convenios entre el Ministerio y las comunidades autónomas sobre cuestiones específicas como la educación compensatoria, la educación a distancia, la educación física y la formación del profesorado, entre otras, parece claro que el recién creado y aún no constituido INCE está llamado a desempeñar, de modo intencional o no, un papel coordinador y de uniformización, sea mediante la normalización de los sistemas y procedimientos de evaluación, sea mediante la realización de evaluaciones y

estudios o la propuesta de medidas para favorecer la calidad y mejora del sistema educativo (artículo 62 de la LOGSE).

El establecimiento de un sistema de evaluación estatal está tan relacionado con los procesos de control y uniformización (Weiler, 1992), así como con las relaciones y procesos de producción de poder (Popkewitz, 1992) y la determinación de los currículos (Kvale, 1992), que dicho Instituto será, sin duda, uno de los espacios de poder en los que se decidirá la evolución futura de un modelo de descentralización tan abierto como el español.

Descentralización y participación: la participación en la programación general de la enseñanza

La descentralización política, y en consecuencia educativa, establecida por la Constitución de 1978, los estatutos de autonomía correspondientes y las leyes de financiación de las comunidades autónomas y del proceso autonómico de 1980 y 1983, fue el resultado de la búsqueda de una solución no federal al problema de las llamadas “comunidades históricas” -Cataluña, País Vasco y Galicia- sin producir desigualdades en el trato constitucional a unas y otras regiones. La lógica reacción frente al exacerbado centralismo del régimen franquista y la difusión de la idea de una clara relación entre libertad, democracia y autonomía, constituyeron los soportes ideológicos de la solución adoptada.

La relación que se estableció entre libertad, democracia y participación educativa fue asimismo estrecha. La “gestión democrática de los centros” y la participación de los profesores, del personal no docente, de los padres y de los alumnos -y en algún caso de fuerzas sociales tales como las asociaciones de vecinos y los sindicatos- en un consejo escolar de centro al que correspondiera su gestión, fue, frente al modelo autoritario y jerarquizado del director-agente de la administración central, una de las demandas más insistentes y habituales en las distintas “alternativas” a la enseñanza que aparecieron en la segunda mitad de los años 70. Dicha demanda figuraba, también, en las conclusiones de las escuelas de verano, en las peticiones de los movimientos de renovación pedagógica y en los programas de los partidos políticos de izquierda y de centro-izquierda en dichos años (Carbonell, 1992; Fernández Enguita, 1992-b; O'Malley, 1992). En este caso, además, no sólo se trataba de una clara reacción frente al modelo precedente, sino de una posición ideológica que sintonizaba con una serie de reformas que por aquellos años se estaban introduciendo en otros sistemas educativos centralizados -en Francia en 1976 y en Italia en 1973 y 1974 (Mayoral, 1975; Monreal y Viñao, 1982; Viñao, 1985-a; *Revista de Educación*, 1977)-.

La Constitución de 1978, en su artículo 27, dio rango constitucional a tales demandas al recoger dos tipos de participación educativa. En su párrafo 5º estableció el derecho a “la participación efectiva de todos los sectores afectados” en la “programación general de la enseñanza” que debía garantizar “el derecho de todos a la educación” y, en su párrafo 7º, reconoció a “los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos” el derecho a intervenir “en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos”. La interpretación restrictiva y conservadora de este último derecho efectuada por la UCD en la LOECE, aprobada en 1980, hizo que el entonces partido mayoritario de la oposición, el PSOE, elaborara un modelo alternativo. Muestra del mismo, en su formulación legal, sería la propuesta presentada por este partido en el debate parlamentario de la LOECE. Una propuesta claramente más favorable a los padres de los alumnos en relación con los profesores en cuanto a la composición del consejo escolar del centro, de lo que después sería la efectuada por este partido en la LODE una vez en el poder. En su formulación teórico-ideológica dos muestras significativas de dicho modelo serían el conocido libro de Luis Gómez Llorente y Victorino Mayoral, *La escuela pública comunitaria*, publicado en 1981, y un término afortunado, el de “comunidad escolar”, nombre adoptado por el órgano de expresión oficial del Ministerio de Educación y Ciencia tras la llegada del PSOE al gobierno en 1982. Un término que sugiere dos nociones: las de consenso y homogeneidad, no siempre existentes en la realidad.

Nada diré en esta ocasión sobre la participación de profesores, padres y alumnos en la gestión de los centros sostenidos con fondos públicos. Frente a las elevadas expectativas depositadas en los órganos de participación creados por la LOECE primero y por la LODE después, la realidad posterior ha confirmado lo ya indicado en su día (Viñao, 1983 y 1985-a) a la luz de las experiencias francesa, italiana y alemana: un descenso, tras las primeras elecciones, de la tasa de participación en las mismas de los alumnos y sobre todo de los padres; una realidad gris y una cierta rutina; el resurgir del “profesionalismo” entre los docentes frente a los padres y a los alumnos y la desvirtuación práctica de unos preceptos legales que conceden a los profesores una posición dominante en los consejos escolares (Feito, 1991; Fernández Enguita, 1992-a y 1992-b).

El aspecto que en estos momentos me interesa destacar es el de las relaciones entre descentralización y participación, y ello desde una doble perspectiva: la de la participación en el centro docente como último nivel o ámbito de descentralización, y la participación en cada uno de los distintos niveles o ámbitos territoriales con competencias en materia educativa.

a) La cuestión de la descentralización remite siempre a la de la autonomía de los centros docentes. Por supuesto a la autonomía administrativa y financiera, pero también a la académica y pedagógica, es decir, a la organizativa y curricular. Una autonomía, la primera, cuya consecuencia lógica final es la personalidad jurídica propia, como sucede con las universidades. Y una autonomía, la segunda, que puede afectar, por ejemplo, a la determinación del número de alumnos por clase, al número de unidades y de profesores, a su selección y retribución, al tamaño, emplazamiento y características del edificio, a los contenidos y disciplinas y a su distribución temporal, a los métodos y procedimientos de enseñanza, al calendario y horarios, a la organización del centro y del aula, etc. La simple lectura de estas posibilidades hará sonreír a más de un lector o lectora. No son ni siquiera imaginables en un centro docente público y sólo unas pocas de ellas son viables en un centro privado concertado, es decir, sostenido con fondos públicos. Nuestra mentalidad en relación con los centros docentes sigue siendo básicamente centralista. Cuando pensamos en un centro docente lo que tenemos en la mente son espacios para la realización de objetivos y determinaciones adoptadas en escenarios administrativa y territorialmente superiores. Espacios no de formulación y de dirección, sino de ejecución.

En este aspecto nuestro sistema educativo, aun habiéndose incrementado el grado de autonomía administrativa y financiera -en comparación con la centralización y rigidez anteriores-, sigue siendo un sistema centralizado en el que las decisiones fundamentales ya no se toman en un centro único, sino en una serie de centros: el Ministerio de Educación y Ciencia y las consejerías de educación de las comunidades autónomas con competencias transferidas. El único cambio producido es el paso desde un monocentrismo o centralismo unitario a un policentrismo todavía incompleto. La autonomía pedagógica y organizativa no pasa de ser uno de esos objetivos a fomentar (artículo 57-4 de la LOGSE), la expresión de un deseo de viabilidad legal muy limitada.

La debilidad de esta autonomía en cuanto escalón último de la descentralización, es una de las causas que explican el escaso interés de los padres y de los alumnos por participar en los consejos escolares de los centros docentes. Unos consejos con funciones decisorias -al menos con la ley en la mano, no en la realidad-, pero en los que la posibilidad de formular alternativas organizativas y pedagógicas o de incluir en alguna de las cuestiones antes indicadas es mínima o inexistente. Como ha indicado Fernández Enguita en un reciente trabajo, los consejos escolares "fuera de la aprobación rutinaria de la programación y la memoria, el candidato único a director o las cuentas, dedican más su tiempo a la

discusión de las actividades extraescolares y servicios complementarios, la petición de recursos a la Administración..., las cuestiones de disciplina y diversas quejas de los padres sobre los suspensos, las tutorías y otras cuestiones.... Esta rutina se rompe en dos tipos de ocasiones: cuando todos los sectores forman una piña para reclamar recursos públicos y cuando se enfrentan entre sí por el ámbito de sus competencias y sus responsabilidades” (Fernández Enguita, 1992-b: 30). En definitiva, lo que nació como una conquista en la que se habían puesto expectativas sin duda desmesuradas, no es sino la “racionalización del encuentro entre diversos grupos, opciones y poderes, que implica sujeción, confrontación reglada y negociación más o menos rutinaria en torno a una realidad cotidiana de decisiones administrativas menores” (Viñao, 1985: 143). Una racionalización legal que si no va acompañada de descentralización conduce a la burocratización y el desencanto.

b) La conexión entre descentralización y participación no se limita al centro docente. Implica, desde luego, que esos últimos reductos que son los establecimientos docentes sean autónomos y que tengan, por tanto, capacidad para formular y gestionar opciones y objetivos diferentes; que sean, en suma, profesionalmente responsables. Pero afecta también a todo el proceso descentralizador y a su misma configuración. Dicha conexión supone la existencia de organismos colegiados de participación en cada uno de los niveles territoriales de decisión y gestión educativas.

La organización territorial de la participación de los sectores implicados en la educación o integrantes de la “comunidad escolar” fue una de las innovaciones introducidas en 1973 y 1974 en el sistema educativo italiano (Cobalti y Dei, 1977; Corradini, 1977; Monreal y Viñao, 1982: 45-51; Viñao, 1985-a; Erdas, 1992). En síntesis, dicha innovación consistió en la creación de órganos de participación de los profesores, de los padres y de los alumnos no sólo en el ámbito del centro docente, sino también en cada distrito escolar y cada provincia, junto, en este último caso, a las delegaciones periféricas del Ministerio de Educación, las “provveditorati agli studi”. En el nivel central se creó, asimismo, un consejo nacional con representación sólo del personal docente y de administración. Una descentralización regional limitada y la atribución a los órganos colegiados de participación de funciones en general asesoras y sólo en contados casos decisorias, produjeron un fuerte descenso de los mismos tras los elevados niveles de participación en las primeras elecciones de 1975, así como un claro desinterés participativo en contraste con las expectativas puestas en este sistema de descentralización y autonomía participada. Algún autor llegó incluso a hablar de su lenta muerte por indiferencia (Cobalti y Dei, 1977). Sea como fuere, el hecho

es que las reformas de 1973 y 1974 no consiguieron modificar sustancialmente el modelo centralista italiano, a diferencia de lo sucedido en el caso español tras la Constitución de 1978 (de Puelles Benítez, 1992). De ahí que se haya formulado un proyecto de ley de autonomía escolar y que el Ministerio de Educación encargara, en 1991, una interesante encuesta para conocer la opinión de los profesores sobre los distintos aspectos del mismo (Erdas, 1992). Ante las dificultades políticas de la descentralización regional -pese al apoyo que podría encontrar en la Constitución de 1947-, la opción italiana parece decantarse más por la autonomía comunal, de la que ya se posee una cierta y a veces positiva experiencia, y la de los centros docentes. Sobre las virtualidades del distrito escolar como nivel territorial con entidad propia de ámbito inferior al provincial, población no superior a 100.000 habitantes (200.000 en áreas de alta densidad urbana), extensión unas veces inferior y otras superior al municipio, en función de la densidad de la población, y una red escolar que cubre todos los niveles educativos no universitarios -una de las más radicales innovaciones de las reformas de 1973 y 1974- nada parece decirse.

La formulación o mandato constitucional de este tipo de participación no fue muy afortunada en el caso español. Su desarrollo y aplicación tampoco parece serlo. Veamos por qué.

Según el párrafo 5º del artículo 27 de la Constitución de 1978, “los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes”. Este texto reconoce un derecho a la participación educativa sustancialmente diferente al ya referido del párrafo 7º. Su ámbito personal excede a los profesores, padres y alumnos hasta llegar a “todos los sectores afectados”. El territorial supera, asimismo, al centro docente: ha de establecerse en todos los niveles o administraciones públicas con competencias en “la programación general de la enseñanza”; es decir, tanto en el ámbito estatal como en los de las comunidades autónomas, servicios provinciales, ayuntamientos u otros niveles intermedios que se creen. Se trata, por último, de una participación restringida a un exclusivo ámbito competencial: el de “la programación general de la enseñanza” (Viñao, 1985-a).

La cuestión previa, fundamental, es qué se entiende por “programación general de la enseñanza”. Una interpretación restrictiva es aquella que la reduce a la programación cuantitativa de los centros o puestos escolares, lo que se viene llamando “la programación de las necesidades educativas” bianual o anual. El derecho de todos a la educación se

restringe, de este modo, al derecho a un puesto escolar y al de la participación de “los sectores afectados” en la aprobación del mapa escolar y la programación de las construcciones escolares. Tal parece ser la interpretación que subyace en el artículo 27 de la LODE, el que abre su título II, donde se regula esta “participación en la programación general de la enseñanza”. En él se habla, desde luego, de la definición de las “necesidades prioritarias en materia educativa” y de una programación que atienda las “necesidades educativas”, pero, a renglón seguido, estas necesidades se concretan en “objetivos de actuación”, en “recursos necesarios” y en “una programación específica de los puestos escolares” por “comarcas, municipios y zonas donde dichos puestos hayan de crearse”. Esta programación, además, se configura como una competencia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas “de acuerdo con la planificación económica general del Estado”, a debatir en el seno de las Conferencias de Consejeros titulares de Educación y el Ministro de Educación y Ciencia y a aprobar, en el ámbito estatal, previa consulta al Consejo Escolar del Estado y, en el de las comunidades autónomas, a los consejos escolares de cada uno de ellas (artículos 32 y 34 de la LODE).

Aceptada esta interpretación restringida del precepto constitucional y excluida cualquier otra que incluyera no sólo los aspectos cuantitativos del derecho de todos a la educación, los de la programación general de la enseñanza y los de las necesidades educativas, sino también otros cualitativos como por ejemplo los contenidos, la organización escolar, la metodología, los horarios, etc., la solución adoptada por la LODE fue la de crear unos órganos de participación territorial -los consejos escolares- a nivel estatal y al de las comunidades autónomas. Su tarea consistía en garantizar la participación de todos los sectores afectados en la programación general de la enseñanza, así entendida, pero también, al menos en el ámbito estatal, en asesorar en los proyectos de ley o reglamento a proponer o dictar por el gobierno y en formular propuestas e informar al Ministerio de Educación y Ciencia sobre cualquier cuestión que este organismo decidiera someterle a consulta (artículo 32).

La composición del Consejo Escolar del Estado no deja lugar a dudas sobre la amplitud de la expresión “sectores afectados”. A los representantes de los profesores, de los padres y de los alumnos se añaden los del personal de administración y servicios de los centros docentes, los titulares de los centros privados, los sindicatos, las organizaciones patronales, la administración educativa estatal y las universidades (artículo 31). Lo que sí dejó la LODE en el aire fue la composición y atribuciones de los consejos escolares de las comunidades autónomas y la creación de estos órganos de participación en otros ámbitos territoria-

les. La primera opción era lógica -es una competencia de las comunidades autónomas-, pero no la segunda. ¿Por qué?. Porque hay un mandato constitucional expreso de establecer dicha participación en cualquier ámbito territorial en el que se decida o lleve a cabo la programación general de la enseñanza. Y ello sucede, a nivel provincial, en la administración educativa periférica estatal o de las comunidades autónomas y en los ayuntamientos. Ese “podrán establecerse” que el artículo 35 de la LODE utiliza al referirse a la creación de consejos escolares en otros ámbitos territoriales, no debería ser una posibilidad sino un mandato, al menos en lo que se refiere a las provincias y a los municipios.

Por otra parte, ¿a qué otros ámbitos territoriales se alude en dicho artículo 35?; ¿cuál es el itinerario y cuáles son los escenarios territoriales de la descentralización y la participación educativas en España?. Por supuesto, todos los indicados: el Estado, las comunidades autónomas, las provincias y los ayuntamientos. Pero esta relación no agota todas las posibilidades. La puerta legal para crear nuevos niveles territoriales de gestión educativa está abierta. Ha sido abierta por el párrafo 5º del artículo 58 de la LOGSE al admitir que las administraciones educativas pueden crear unidades territoriales de ámbito inferior al provincial “para la coordinación de los programas y servicios de apoyo a las actividades educativas”, con el fin “de obtener la máxima rentabilidad de los recursos”.

Este párrafo es importante. Por un lado, reconoce que las divisiones territoriales existentes -las provincias y los municipios- no siempre son las adecuadas para una mejor gestión de los recursos educativos; que en unas ocasiones habrá que buscar la agrupación comarcal de centros docentes que pertenezcan a ayuntamientos diferentes y, en otras -sobre todo en las grandes ciudades-, dividir el territorio municipal en distritos. Esta es la razón que en Italia dio origen a los distritos escolares. Por otro lado, al configurarse estas circunscripciones territoriales como ámbitos de gestión descentralizada de los recursos de los centros docentes, se plantea de inmediato por mandato constitucional la participación bien de los profesores, de los padres y de los alumnos en dicha gestión, bien de los sectores afectados por la misma -caso de utilizarse también como ámbitos de programación- lo que parece inevitable. De un modo u otro la LOGSE ha abierto la posibilidad de un nuevo nivel territorial de descentralización y participación. Un nuevo nivel que, como tal posibilidad, existía ya en virtud de la facultad autoorganizativa de las comunidades autónomas y que, como realidad de hecho, es ya una práctica consolidada en la gestión de determinados programas y servicios de apoyo a los centros docentes creados y sostenidos por el mismo Estado, por las comunidades autónomas o por los ayuntamientos: centros de recursos,

educación compensatoria, servicios de orientación y atención psicopedagógica.

A modo de epílogo: descentralización, participación y evaluación

A título de innovación o de reforma educativa, la decisión de introducir medidas descentralizadoras en un sistema centralizado lleva aparejada la de su evaluación, con el fin de conocer y evaluar tanto el ejercicio mismo de la descentralización como sus consecuencias en el sistema como tal y en la calidad de la enseñanza. Esto es lo que ha sucedido en el caso noruego (Granheim y Lundgren, 1992). En los casos italiano (Erdas, 1992) y español la situación de partida y la evolución posterior han sido diferentes. En ambos sistemas la descentralización y la participación se han introducido como principios cuya implantación era ya un objetivo en sí mismo, incontestable, y un indicador de la calidad del sistema. Como tales principios institucionales su legitimación previa no podía ser puesta en entredicho ni someterse a evaluación. Se ha partido del supuesto de que su simple aplicación produciría, sin más, efectos beneficiosos; en conclusión, no había más que sentar las bases legales que hicieran posible su ejercicio. Ello explica, al menos en parte y como se ha observado en el caso de Italia, la no existencia en este país de un sistema de evaluación “de la validez de la descentralización, entendida como innovación” (Erdas, 1992: 172).

Algo semejante ha sucedido en España. La descentralización y la participación son innovaciones educativas introducidas por vía constitucional y parlamentaria, es decir, legal y política. Son innovaciones planteadas como principios no discutibles y legitimados por sí mismos, con independencia de su aplicación, prácticas y usos. No obstante, ¿es ya posible un balance de ambas experiencias?; ¿ha habido una política de autocorrección, revisión o evaluación más o menos sistemática?; ¿hay por ejemplo estudios sobre las consecuencias de ambos procesos que nos indiquen si deben o no completarse y, caso positivo, a qué ritmo y de qué modo?; ¿qué sabemos sobre las actitudes de esos sectores afectados en relación con la participación y la autonomía de los centros, o sobre los cambios acaecidos en la cultura y organización escolares, en la mentalidad de los profesores, de los padres y de los alumnos o en los procesos de enseñanza y aprendizaje?. En suma, ¿qué cambios mentales, organizativos y educativos han traído consigo la descentralización y la participación?; ¿cómo se ha hecho frente a las grandes cuestiones que plantea la descentralización, a saber, la coordinación y cooperación, la homogeneidad y uniformidad, la corrección de las desigualdades, la participación y su evaluación?. Trataré de responder, de forma sintetiza-

da, a algunas de estas preguntas en el contexto de la situación actual tras la publicación del Real Decreto que regula el INCE de 18 de junio de 1993.

Quince años después de la Constitución de 1978 no parece previsible que esta tercera ruptura del centralismo político y administrativo, implantado en el siglo XIX por el liberalismo moderado, vaya a terminar como las dos anteriores. Aun cuando el proceso no haya sido completado y aun cuando posea una cierta naturaleza abierta y dinámica, el hecho es que no estamos ante una experiencia efímera o escasamente consolidada. Algún tipo de balance es posible.

La primera constatación no parece sorprendente. Sea por la escasa tradición autonómica de las diputaciones y ayuntamientos, sea por el contexto y por el juego de las fuerzas políticas de ámbito nacional y autonómico, por la persistencia de la mentalidad jerárquico-centralista o por la lógica propia del comportamiento de los seres humanos en las organizaciones burocráticas, el hecho es que para muchos la descentralización termina en las comunidades autónomas. Es cierto que la Ley del proceso autonómico de 14 de octubre de 1983, en sus artículos 5º y 8º, prevé la posibilidad de que las comunidades autónomas transfieran a las diputaciones provinciales sus "competencias propias" o bien deleguen las que a su vez les hubiesen sido transferidas o delegadas por el Estado, pero de hecho lo que ha sucedido en España ha sido la sustitución de un monocentrismo por un policentrismo en el que, por lo general, esos nuevos centros reproducen en su ámbito los esquemas y modos de funcionamiento del sistema precedente. O sea, operan con una mentalidad centralista a través de los servicios y agentes periféricos que les han sido transferidos por el Estado. Más en concreto, en las comunidades uniprovinciales las consejerías de educación corren el peligro de convertirse, a la vez, en unidades de dirección y gestión. Más de esto último que de lo primero. Así ha sucedido en las comunidades pluriprovinciales, en las que, además, se ha utilizado a los servicios periféricos provinciales como agentes ejecutivos (de Puelles Benítez, 1991-b). El Ministerio de Educación y Ciencia se ha preocupado más por la gestión de la educación en su territorio, es decir, en aquellas comunidades en las que todavía no se ha producido el proceso de transferencias, que por cumplir su papel como promotor de la cooperación, la coordinación y la corrección de las desigualdades y como órgano de intercambio de información. Por su parte, la descentralización territorial no ha ido por lo general más allá de los órganos centrales de las comunidades autónomas. No ha llegado todavía a las diputaciones y ayuntamientos, ni ha dado lugar a fórmulas de descentralización comarcal o a la de distritos escolares como la prevista en el párrafo 5º del artículo 58 de la LOGSE. Las consejerías de

educación deben ser, sobre todo, unidades de “dirección, planificación, coordinación y control” (de Puellas Benítez, 1991-b: 159), así como de apoyo y promoción de los procesos de innovación y reforma, y cada Comunidad Autónoma debe buscar las fórmulas de descentralización más adecuadas a sus características históricas, geográficas y administrativas en el uso de la facultad de autogobierno. Con independencia de ello, la mayor parte de las diputaciones y ayuntamientos no parece haber captado las posibilidades educativas y culturales que ofrece su autonomía político-administrativa, agobiados sin duda por otros problemas. En relación con los ayuntamientos tal situación es más llamativa si se compara, por ejemplo, con el caso italiano, donde abundan las comunas -nuestros ayuntamientos-, que poseen una clara política educativa y cultural con entidad propia.

La participación de los sectores implicados en el sistema educativo guarda una estrecha relación con esta descentralización. La posibilidad de establecer consejos escolares en otros ámbitos territoriales, reconocida por el artículo 35 de la LODE y por las leyes que regulan los de cada Comunidad Autónoma, debería ser una exigencia. Su necesidad en el ámbito municipal ha sido planteada por el Consejo Escolar del Estado en su *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo* del curso 1991-92 (Consejo Escolar del Estado, 1993: 40). La descentralización, por último, ha de llegar a los centros docentes, y es aquí donde las declaraciones programáticas e incluso las legales chocan más con la realidad, en especial con esa “autonomía pedagógica y organizativa” a la que se refiere el párrafo 4º del artículo 57 de la LOGSE. Esa autonomía está todavía por ver. Afecta, por otra parte, a tres cuestiones clave: la participación de los profesores, de los padres y de los alumnos, la profesionalidad o profesionalismo de los primeros y la evaluación de los centros docentes.

La homogeneización y uniformidad necesarias para que pueda hablarse de un único sistema educativo y no de diecisiete diferentes, parece suficientemente garantizada con las competencias que la administración central se reserva. Su consecución, así como la misma descentralización exigen, además, mecanismos de cooperación, coordinación y corrección de las desigualdades educativas territoriales. La política de corrección de estas desigualdades parece haberse afrontado hasta ahora y de un modo general, por vía fiscal a través del Fondo de Compensación Interterritorial. Sin embargo no existe, una política educativa y cultural de ámbito estatal que, a partir del análisis y de la evaluación de dichas desigualdades -en especial en relación con la calidad de la

enseñanza-, lleve a cabo acciones concretas o sea tenida en cuenta para distribuir los recursos financieros, materiales y humanos.

En cuanto a los mecanismos de coordinación y cooperación, la creación en 1985 de la Conferencia de Consejeros titulares de Educación de las comunidades autónomas y del Ministerio de Educación y Ciencia (artículo 28 de la LODE), supuso la aparición en nuestro sistema educativo de un órgano similar al que existe en algunos países de estructura política federal como Alemania, con su Conferencia Permanente de Ministros de Educación de los estados miembros de la federación, creada en 1948. Curiosamente, en relación con lo que es habitual en nuestra organización político-administrativa, ocho años después de su creación no existe todavía una norma que regule su organización y funcionamiento. En esto se ha seguido la práctica inglesa, quizás por los problemas que hubiera planteado la regulación de un organismo nacido entre recebs y suspiraciones. Se ha funcionado sobre la marcha, con sentido pragmático, atendiendo las necesidades conforme iban surgiendo. De este modo, un organismo cuyo pleno celebra por lo general no más de cuatro reuniones anuales, ha configurado en su seno varias comisiones cuyas reuniones son preparadas por otras, más informales y "ad hoc", integradas, unas, por los directores generales de educación de las comunidades autónomas y los del Ministerio de Educación y Ciencia afectados por el tema en cuestión, y otras por técnicos y expertos de las citadas administraciones educativas. En los dos últimos años, su actividad se ha centrado preferentemente en el desarrollo reglamentario y en la aplicación de la LOGSE. Uno de los efectos positivos de sus trabajos ha sido el que, por fin, podamos disponer en España de estadísticas educativas completas de ámbito estatal, una posibilidad que quedó interumpida tras las primeras transferencias educativas de 1980 y 1982. En síntesis, en estos momentos existe un mecanismo no regulado de coordinación y cooperación, sin duda insuficiente pero necesario y aceptado; un organismo que está configurándose sobre la marcha. Su existencia ha facilitado la creación del LNCE, organismo llamado así mismo a desempeñar tareas de coordinación y cooperación por vía indirecta pero no menos eficaz, a lo que corresponde, además, la evaluación del proceso y el ejercicio de la descentralización y de la participación.

¿Cómo situar esta nueva institución en la perspectiva que proporciona un proceso de larga duración, como es el de la génesis y evolución del sistema educativo español, y en el contexto del también nuevo policentrismo?

Uno de los elementos fundamentales de dicho proceso ha sido, como indiqué, el establecimiento de un sistema periódico y normatizado

de estadística escolar a cargo del Estado y de sus agentes periféricos. Como decía Madoz en 1845 en las páginas iniciales de su conocido *Diccionario*, la estadística era una disciplina unida y necesaria para “la ciencia de gobernar” (Madoz, 1845: XI-XII). Ofrecía, de un golpe de vista, el estado de una cuestión determinada, permitía conocer el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos y de los progresos realizados, y llevar a cabo comparaciones. Para quienes una y otra vez defendían la implantación de una estadística escolar periódica tener un conocimiento lo más exacto posible de la situación era una condición previa a la formulación de cualquier plan de actuación; es decir, a la toma de decisiones. Pero también indicaba que dicha situación había pasado a ser un ámbito de competencia estatal. Si el Estado preguntaba por algo era porque entendía que ese algo, lo que fuera, le pertenecía; que era un espacio en el que ejercer su poder.

Desde la perspectiva indicada, una lectura del Real Decreto de 18 de junio de 1993, que regula el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, en especial de sus atribuciones y de la composición de su Consejo Rector, permite ver a este organismo, por el momento, como el último intento de consolidar y reforzar el papel del Estado -integrado ahora por el gobierno y la administración centrales y los de las comunidades autónomas- en la ordenación y en el funcionamiento del sistema educativo y de la organización escolar. En un contexto diferente, viene a cumplir los mismos fines que los promotores de un sistema normalizado y periódico de estadística escolar asignaban al mismo a mediados del siglo XIX.

La exposición de motivos del citado Real Decreto no deja lugar a dudas. Se trata de un organismo estatal que integra a representantes de los órganos de gobierno en materia de educación de las comunidades autónomas, a quienes se encomienda la obtención y el análisis de datos que sirvan de apoyo a las administraciones públicas en su toma de decisiones y que les permita rendir cuentas de su actuación a la sociedad. Con tales análisis y tales datos se verificará, además, el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en relación con las enseñanzas mínimas -una materia compartida y concurrente entre el Estado y las comunidades autónomas-, se podrán realizar comparaciones con otros países y se dispondrá de un mecanismo permanente de corrección y autorregulación de la reforma educativa en curso -otra cuestión que implica a ambas administraciones públicas-. Este órgano de apoyo de la Conferencia sectorial de educación y del Consejo Escolar del Estado, del Ministerio de Educación y Ciencia y de las consejerías de educación de las comunidades autónomas, elaborará los procedimientos e indicadores que permitan evaluar el sistema educativo, procederá a realizar estudios e informes para su evaluación y podrá proponer a las administraciones educativas

las iniciativas y sugerencias que, en su opinión, favorezcan la calidad y la mejora de la enseñanza.

Tal y como se ha configurado, el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación queda muy lejos de ese Centro de Información en materia de educación y enseñanza, de carácter confederal, creado en Suiza en 1962, acercándose algo más al Consejo de Educación alemán creado en 1965 con la finalidad de formular recomendaciones y de realizar informes - como su precedente Comité Alemán de Educación y Cultura, establecido en 1953-. La existencia en el caso español de un Consejo Rector integrado por representantes políticos de las administraciones educativas central y autonómicas y de un Comité científico, y la supeditación de este último al anterior y a los planes de actuación aprobados por la Conferencia sectorial de educación, confirma que nos hallamos ante un organismo de cooperación y coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas, pero también de consolidación y reforzamiento de las administraciones indicadas; no ante un intento de potenciar la autonomía provincial, municipal o de los centros docentes en el sistema educativo. Es decir, no ante un organismo de descentralización sino de centralización. Parece darse a entender que la descentralización termina en los órganos de gobierno de las comunidades autónomas; que no se va a ir más allá; que lo que ahora corresponde es reforzar, no sin tensiones ni debates, los espacios de poder existentes tras la redistribución efectuada con el paso del centralismo unitario al policentrismo.

Una consideración de este tipo no niega, sin embargo, las posibilidades de dicho nuevo organismo en relación con una revisión y profundización en la descentralización y participación acorde con los puntos de vista aquí mantenidos. Al igual que el Consejo Escolar del Estado ha recomendado la creación de consejos escolares municipales, la evaluación de los usos y prácticas de la descentralización puede llevar a introducir correcciones en el ejercicio de ambas o a completarlas. Lo que sucede es que, tal y como se ha indicado, el INCE integra en su cometido dos tipos de evaluación -la del sistema educativo y la de los centros- que es a la vez útil y peligroso diferenciar. Util porque siempre es bueno saber cuándo se está haciendo una cosa y cuándo se está haciendo otra, para evitar confusiones. Y peligroso cuando se olvida que es en los centros docentes donde se halla o donde debería hallarse el centro de gravedad del sistema educativo. Que éste último existe o debería existir para facilitar el funcionamiento de los centros docentes, y no a la inversa.

En efecto, como ha indicado Alejandro Tiana, al adoptarse una perspectiva “macroscópica” puede cometerse el error de pensar que la

evaluación del sistema educativo “se reduce” a la evaluación de las reformas en curso y de los resultados educativos y a la elaboración de sistemas de indicadores. Una concepción de este tipo olvida “que es en los centros donde la política educativa se encarna en realidades concretas” y “donde se dilucida la mejora cualitativa de la educación”. La evaluación de los centros -son sus palabras- debe ocupar “un lugar propio en el sistema de evaluación, ... debe ser abordada como un fin en sí mismo, y no sólo con carácter instrumental para la evaluación del sistema globalmente considerado” (Tiana, en prensa). Lo que sucede es que de las experiencias de evaluación realizadas hasta el momento por la administración educativa estatal (Tiana, 1993), y de la consideración del INCE en la perspectiva antes indicada, parece desprenderse como tendencia dominante, entre sus tareas, el predominio de la evaluación del sistema educativo -reformas, resultados, indicadores- como apoyo a la toma de decisiones y como instrumento de control y homogeneización al servicio de las administraciones estatal y autonómicas, sobre la evaluación de y al servicio de los centros docentes. Una evaluación, ésta última, que permitiría profundizar y revisar los procesos de descentralización y participación educativa abiertos por la Constitución de 1978. Que la balanza se incline en uno u otro sentido es algo que habrá que evaluar a su vez en los próximos años. Sólo entonces estaremos en condiciones de analizar los usos de la evaluación, confrontando, una vez más, la teoría y la realidad, los discursos y las prácticas.

Notas

(1) El presente texto fue elaborado para el simposio internacional sobre “Descentralización y evaluación de los sistemas educativos europeos” que tuvo lugar en Granada del 13 al 16 de octubre de 1993, estando prevista su publicación en el volumen que recoja las ponencias presentadas en el mismo. Su inclusión en este número monográfico de la *Revista Iberoamericana de Educación* ha sido posible gracias a la amabilidad de Miguel Pereyra, coordinador de dicho simposio.

(2) No está de más señalar que la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983, había previsto ya, en su artículo 4º, la reunión regular y periódica de conferencias sectoriales de los consejeros de las distintas comunidades autónomas y el ministro o ministros del ramo con el fin de “asegurar...la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación”, y que el Tribunal Constitucional, en sentencia del 5 de agosto del mismo año, estableció que tales conferencias eran “órganos de encuentro para la discusión de las oportunas líneas de actuación” que no podían “sustituir” a los órganos propios de las comunidades autónomas, o sea, que los acuerdos de tales conferencias sectoriales no podían poseer carácter vinculante.

Referencias bibliográficas

- CARBONELL, Jaume, (1992), "De la Ley General de Educación a la alternativa de la escuela pública. Algunas notas introductorias sobre los movimientos sociales en el sector de la enseñanza", *Revista de Educación*, número extraordinario sobre *La Ley General de Educación veinte años después*, pp. 237-245.
- COBALTI, A. y DEI. M., (1977), "Insegnanti e organi collegiali", *Scuola e Città*, nº 3, pp. 97-116.
- CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO, (1988), *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1986-87*, Madrid.
- (1989), *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1987-88*, Madrid.
 - (1990), *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1988-89*, Madrid.
 - (1991), *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1989-90*, Madrid.
 - (1992), *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1990-91*, Madrid.
 - (1993), *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1991-92*, Madrid.
- COSCUELLA MONTANER, L., (1979), "La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas", *Revista de Administración Pública*, nº 89, pp. 7-59.
- CORRADINI, L., (1977), "Comunidad, democracia, pluralismo y participación: el caso italiano", *Revista de Educación*, nº 252, pp. 92-107.
- ERDAS, Franco Epifanio, (1992), "Autonomía y participación en la escuela italiana", *Revista de Educación*, nº 299, pp. 169-200.
- FEITO, Rafael, (1991), "CONCAPA y CEAPA: dos modelos de intervención de los padres en la gestión de la enseñanza", *Educación y Sociedad*, nº 9, pp. 35-57.
- FERNANDEZ ENGUITA, Mariano, (1992-a), *Poder y participación en el sistema educativo. Sobre las contradicciones de la organización escolar en un contexto democrático*, Paidós, Barcelona.
- (1992-b), "De la democratización al profesionalismo", *Educación y Sociedad*, nº 11, pp. 23-44.
- GOMEZ LLORENTE, Luis y MAYORAL, Vitorino, (1981), *La escuela pública comunitaria*, Laia, Barcelona.
- GRANHEIM, Marit K. y LUNDGREN, Ulf P., (1992), "La dirección por objetivos y la evaluación de la educación en Noruega", *Revista de Educación*, nº 299, pp. 7-42.
- KVALE, Steinar, (1992), "La evaluación y la descentralización de los conocimientos", *Revista de Educación*, nº 299, pp. 119-141.

- LAZARO, Emilio, (1985), *La educación en el estado de las autonomías. Atribución y ejercicio de competencias educativas*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 2ª edición.
- LOEWENSTEIN, Karl, (1976), *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 2ª edición.
- MADOZ, Pascual, (1845), *Diccionario geográfico-estadístico-histórico de España y sus posesiones de Ultramar*, Madrid, t. I.
- MAYORAL, Victorino, (1975), "La gestión democrática del sistema educativo". *Documentación Administrativa*, nº 168, pp. 81-145.
- MERELLO, Manuel, (1866), "La cuestión de la enseñanza", *Almanaque de La Democracia para 1866*, Madrid, pp. 57-60.
- MONES, Jordi, (1977), *El pensament escolar. La renovació pedagògica a Catalunya (1833-1938)*, La Magrana, Barcelona.
- MONREAL, Juan y VIÑAO, Antonio, (1982), *Modelos de administración educativa descentralizada. Su aplicación a la Región de Murcia*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Murcia.
- NAVARRO, Ramón , (1979), *L'educació a Catalunya durant la Generalitat, 1931-1939*, Edicions 62, Barcelona.
- O'MALLEY, Paloma, (1992), "La alternativa", *Revista de Educación*, número extraordinario sobre *La Ley General de Educación veinte años después*, pp. 325-337.
- PANIAGUA, Javier, (1989), "La educación en el estado de las autonomías: el proceso de transferencias y competencias", en: PANIAGUA, Javier y SAN MARTIN, Angel (eds.), *Diez años de educación en España (1978-1988)*, Diputación Provincial de Valencia/ Centro de Alzira-Valencia de la UNED, Alzira, pp. 73-83.
- POPKEWITZ, Thomas S., (1992), "Algunos problemas y problemáticas en la producción de la evaluación", *Revista de Educación*, nº 299, pp. 95-118.
- PUELLES BENÍTEZ, Manuel de, (1991-a), *Educación e ideología en la España contemporánea*, Labor, Barcelona, 3ª edición.
- (1991-b), *Estudio sobre los trasposos de servicios educativos a la Comunidad Autónoma de Murcia*, documento no publicado.
 - (1992), "Informe sobre las experiencias de descentralización educativa en el mundo occidental", *Revista de Educación*, nº 299, pp. 353-376. *Revista de Educación* (1977) nº 252, monográfico sobre *Participación y democracia en la enseñanza*.
- SALAS, Ramón de, (1821), *Lecciones de derecho público constitucional*, Imprenta de Fermín de Villalpando, Madrid.
- SANCHEZ MORALES, Fulgencio, (1991), "Los consejos de protección escolar en Murcia durante la II República (1931-1939)", *Anales de Pedagogía*, nº 9, pp. 261-286.
- TIANA, Alejandro, (1993), *The Evaluation of the Spanish Educational System: Past Experiences, Current Trends and Prospects*, Documento policopiado presentado en la trigésimo cuarta asamblea general de la I.E.A.

- (en prensa), "Evaluación de centros y evaluación del sistema educativo", *Bordón*.
- VIÑAO FRAGO, Antonio, (1983), "Descentralización y participación educativa: un análisis comparado", *Anales de Pedagogía*, nº 1, pp. 285-300.
- (1985-a), "Nuevas consideraciones sobre la descentralización y participación educativas", *Educación y Sociedad*, nº 3. 129-150.
 - (1985-b), "La educación en el sexenio (1868-1874). Libertades formales y libertades reales", *Anales de Pedagogía*, nº 3, pp. 87-102.
 - (1990), *Innovación pedagógica y racionalidad científica. La escuela graduada pública en España (1868-1936)*, Akal, Madrid.
 - (1991), "Sistema educativo nacional e Ilustración: un análisis comparativo de la política educativa ilustrada", *Sociedad, cultura y educación. Homenaje a la memoria de Carlos Lerena Alesson*, CIDE y Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 283-313.
 - (1992), "La Educación General Básica entre la realidad y el mito". *Revista de Educación*, número extraordinario sobre *La Ley General de Educación veinte años después*, pp. 47-71.
 - (en prensa), "La génesis del sistema educativo español y su consolidación (1808-1857)", en VEGA GIL, Leoncio, *Pablo Montesino y la educación contemporánea*, Zamora.
- WEILER, Hans, (1992), "¿Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio?", *Revista de Educación*, nº 299, pp. 57-78.