

AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DA EDUCACIÓN NA ESPAÑA CONTEMPORÁNEA

Rogelio Medina Rubio
Universidade Nacional
de Educación a Distancia
Madrid

1. MODELOS OU 'TIPOS IDEAIS' NA ADMINISTRA- CIÓN EDUCATIVA CONTEMPORÁNEA

Un dos problemas máis vivos e polémicos que se presenta sempre que se trata de modifica-la organización ou a estrutura dun Estado é, sen dúbida, o da ordenación e organización da súa administración educativa; é dicir, o da ordenación e organización das funcións de planificación, dirección, control e avaliación do sistema educativo dun país.

Vinculada a educación á transmisión de valores e pautas culturais vixentes na comunidade ou comunidades sociais, aquelas cuestións constitúen unha preocupación medular en tódalas discusións sobre a reforma da estrutura do Estado¹.

O problema de centralizar, descentralizar ou desconcentrar un sistema escolar, decisivo á hora de determinar cómo se vai organiza-la educación, non é só un problema técnico, abstracto, que

racionalmente os estados elixen ponderando vantaxes ou inconvenientes, senón unha opción política que normalmente sanciona a Constitución dun país baseándose en características históricas, culturais, lingüísticas ou de ordenación da convivencia, expresada na vontade da poboación mediante o procedemento establecido na mesma norma constitucional. Dificilmente a implantación dun modelo organizativo centralizado ou descentralizado pode prosperar sen a axeitada base social e política que o sustente².

Non é de estrañar que en España, ante as previsións constitucionais de 1978 sobre a organización territorial do Estado segundo o esquema dun novo modelo descentralizado, a ordenación do sistema educativo consecuente suscitara unha especial sensibilidade, xa que os valores e as pautas culturais nos que se fundamenta a pluralidade das distintas comunidades vai depender, en gran medida, do ordenamento que se faga do sistema escolar.

¹ J. Prieto de Pedro, *Cultura, Culturas y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

² V Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación, *Política y Educación*, Universidade Autónoma de Barcelona, 1995.

Coa xeneralización ou simplificación que supón toda redución a modelos de organización político-administrativa, tres tipos ideais nos ofrecen, basicamente, os estudos comparados á hora de optar por unha solución organizativa: o modelo centralista; o seu oposto, o modelo federal; e o que, con diversos matices, poderíamos considerar intermedio ou mixto. Ben entendido que eses modelos, aínda dentro das constantes que os definen en cada país, non son algo estático ou fixado de vez, senón algo dinámico que, como a propia realidade política, vive a tensión dialéctica de forzas antagónicas de poder que buscan unha reequilibración entre a tensión centrípeta e a tensión centrífuga propia do centralismo e da descentralización.

Estes modelos gardan unha estreita relación coas divisións feitas no Dereito político sobre as formas e a orientación política do Estado, en función, fundamentalmente, dos fins do Estado, da súa organización interna e da distribución do poder político desde un dos seus elementos: o territorio. Tales formas poden reducirse, paralelamente, a estas tres: o Estado unitario, o Estado federal e o Estado rexional. Trátase de 'tipos ideais' organizativos de Estado que abordan, desde perspectivas distintas, os aspectos esenciais da organización e a dirección do sistema educativo: ¿Quen toma as decisións en materia de ordenación básica do sistema escolar? ¿Quen expide os títulos

académicos de validez oficial no territorio nacional? ¿Quen adopta as decisións sobre o currículo escolar? ¿Quen controla ou supervisa o sistema educativo? ¿Quen e como se financia este sistema?³.

O modelo centralista, baseado nunha adaptación sui generis do modelo ideado pola Revolución Francesa, caracterízase polas notas básicas de: unidade (de doutrina, de métodos, de linguas, de contidos curriculares, de organización, de dirección e supervisión do sistema escolar); estatalización do ensino; dependencia e uniformidade (de modo que tódalas actuacións educativas se encomendan a un aparello dependente ou integrado na Administración do Estado —no caso do ensino público—, ou autorizado, controlado e supervisado por ela —no caso do ensino privado—); e exclusión ou subordinación na organización do sistema doutras instancias públicas territoriais ou corporativas (municipios, provincias, rexións ou universidades), que teñen unha intervención decisoria irrelevante no sistema; máis co carácter de excepción que de principio.

Este modelo, que inclúe países de diversas áreas xeográficas e de notables diferencias nas súas estruturas políticas e sociais, constitúe hoxe o máis estendido en case todo o mundo, se ben, coma no caso francés (o máis representativo), unha serie de medidas correctoras (a partir sobre todo da

3 J. L. García Garrido, "Políticas educativas: una perspectiva internacional. El influjo de los modelos en las políticas educativas", *Actas del XI Congreso Nacional de Pedagogía*, San Sebastián, 1996.

lei francesa de educación de 1985) pretenderon corrixi-los defectos excesivos da centralización.

No modelo oposto, o descentralizado, típico dos sistemas políticos dos estados federais (caso de Australia, Arxentina ou Brasil) e, sobre todo, dos estados federais centroeuropeos (Alemaña, Austria, Suíza...), o Estado central asume escasas competencias en materia educativa; as suficientes para establecer, unicamente, unhas 'leis marco' de homoxeneización e coordinación do conxunto de 'sistemas educativos' propios das súas instancias territoriais (*länder*, cantóns, estados federais...), que asumen, practicamente, toda a normativización e xestión do sistema escolar, a partir daquelas leis marco.

Na terceira posibilidade, a do modelo intermedio ou mixto (modelos políticos do Reino Unido, Italia...), correspóndelles ás instancias centrais (Parlamento, Goberno) a fixación das liñas xerais de actuación e de financiamento do sistema, e ós entes territoriais locais ou de base corporativa (as universidades) o seu desenvolvemento normativo, a xestión e execución administrativa. Trátase dun modelo no que, xunta do recoñecemento da peculiaridade e personalidade das comunidades infraestatais (propio da tradición plural do antigo réxime), se recolle parte do papel asumido polo Estado central.

Este modelo de descentralización intermedia admite varios graos e tipos segundo os países. Comparte co modelo centralizado unha longa tradición, pero existen comunidades territoriais con competencias propias, interpostas entre o poder central e as comunidades tradicionais (provincias, condados, municipios...). Mesmo cabe, neste modelo intermedio, unha descentralización federal e comunal (caso de Suíza), onde funciona unha estrutura federal que permite ou facilita a descentralización en instancias territoriais aínda máis pequenas: unha descentralización tripartita capaz de asumir a tripla tensión organizativa que representa a repartición de competencias entre as aspiracións do Goberno central ou federal, as do Goberno dos estados (cantóns) e as das autoridades locais (caso tamén dos EUA); cunha descentralización académica ou escolar, ademais, na que canda a ampla autonomía das autoridades locais é preciso ter en conta a tradicional descentralización académica dos centros escolares⁴.

En España, a organización e regulación do sistema educativo respondeu, desde as orixes do constitucionalismo, a un modelo claramente centralizador. Ó longo do século XIX foise consolidando un sistema educativo caracterizado polas notas básicas que definen tal concepción. Un apuntamento temperán desta concepción son as disposicións do Título IX da Constitución de 1812, "Da Instrucción

4 L. Legrand, *Les Politiques de l'Éducation*, Paris, PUF, 1988.

Pública”: “O Plan xeral de ensino será uniforme en todo o Reino” (artigo 368); “As Cortes por medio de plans e estatutos especiais, arranxarán canto pertenza ó importante obxecto da instrucción pública” (artigo 370).



Constitución de 1812: “O plan xeral de ensino será uniforme en todo o Reino”.

Esta formulación centralista do sistema educativo español —agás o período comprendido entre 1931 e 1939, no que se recoñece ‘o feito diferencial’ rexional na organización do

‘Estado integral’ da República, e no que aparecen algúns brotes de descentralización no sistema educativo (por exemplo, a posibilidade de organizalo ensino nas linguas das respectivas rexións; a estrutura dualista do sistema escolar cunha rede de centros estatais e outra, paralela, de centros rexionais; ou o réxime de autonomía da Universidade de Barcelona, etc.)— mantívose, practicamente inalterable, a través de cambios de goberno e de réximes políticos, ata a apertura do proceso constituínte de 1978. A mesma reforma educativa levada a cabo na Lei xeral de educación do 4 de agosto de 1970, tan avanzada na revisión de moitos aspectos técnicos do sistema, deixou este inmodificable en canto á súa orientación e dependencia da Administración do Estado central.

2. TRAZOS TÍPICOS DA ORGANIZACIÓN DA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA ESPAÑOLA ATA A SÚA REFORMA NA CONSTITUCIÓN DE 1978

Consecuente con esa orientación centralista, a Administración educativa española converteuse no instrumento máis poderoso dos gobernos na conformación da orde de convivencia nacional desde a educación; no centro básico regulador do sistema educativo nacional. A súa responsabilidade foi ampla e complexa. Xunta da xestión como empresaria (a través do Ministerio de Educación e Ciencia) da gran maioría dos centros educativos do país, de tódolos niveis de ensino, a ela lle correspondeu a ordenación de todo o

sistema educativo, así como a coordinación e mailo control das iniciativas dos entes públicos e das persoas privadas na educación. Sobre a Administración (o citado Ministerio como Administración —Órgano ou Administración principal, en sentido subxectivo) pesou a expansión do sistema educativo e a demanda de novos tipos de educación acordes coas esixencias sociais e profesionais da nación⁵. Pois ben, como trazos característicos da organización e a xestión desa Administración educativa española, de signo centralista, destacaríaa os seguintes:

2.1 A ATOMIZACIÓN DAS ACTIVIDADES EDUCATIVAS EN DIVERSOS MINISTERIOS

Aínda que a Administración educativa estivo concentrada, basicamente, no Ministerio de Educación e Ciencia, a súa dirección non se centralizou e unificou só nese ministerio, senón que se levou tamén a cabo noutros departamentos ministeriais, complicando a coordinación cunha proliferación e dispersión de servicios educativos, tantas veces solapados nas súas funcións, que desenvolvían as súas actividades cunha autarquía de competencias en función do ministerio do que dependesen.

Entre la multiplicidad de problemas planteados a la Administración educativa en España, el de la dispersión de las acciones sociales y la inexistencia de una coordinación eficaz, parecen tener una

importancia relevante... La entrada de nuestro país en una era tecnológica e industrial ha dado origen a importantes actividades educativas de diversos Ministerios. Es obvio que tanto la industria, como la agricultura, la promoción social y la formación especializada, tienen una inmediata dependencia de la educación. La legitimidad y la oportunidad de las acciones múltiples de los distintos Departamentos en materia de educación está fuera de duda, pero igualmente la exigencia de coordinación es un supuesto esencial del rendimiento de tales acciones.

2.2 PARCELAMENTO DAS ACCIÓNS EDUCATIVAS NO NIVEL PERIFÉRICO

De acordo co esquema organizativo do Ministerio de Educación e Ciencia baseado tradicionalmente en organizacións diferentes e autárquicas, segundo os diversos tipos e niveis de ensino, a responsabilidade provincial das accións nos distintos sectores educativos recaeu en órganos especializados, cun esquema organizativo moito máis fraccionado ca no nivel central, sen que os intentos por evitalo deran cristalizado en resultados positivos.

A ese parcelamento contribuíu a compartimentación da política dos funcionarios seguida en cada unha das direccións xerais do Ministerio. Cada dirección xeral, desde a súa autarquía estrutural, ocupouse da selección, formación, provisión de postos vinculados á educación, disciplina e regulamentación do seu persoal dependente. Isto motivou diferencias de

⁵ F. Rubio Llorente, "La Política educativa", en VV. AA, *La España de los años 70*, Madrid, Moneda y Crédito, Vol.II., 1974; R. Medina Rubio, *La Administración educativa periférica española*, Madrid, Paraninfo, 1974.

procedementos de selección, de criterios na provisión de destinos, de situacións de traballo e de remuneración, o que favoreceu a 'soberanía' tamén de corpos e a 'apropiación' da organización, dificultando así calquera intento de unidade e coordinación. A mesma estrutura fragmentada do ensino, avallada por regulacións inconexas de moitos anos, actuou como forza centrípeta converxente para impedir ou menoscar calquera intento unificador da Administración educativa.

Desde un punto de vista cualitativo, ó se dividiu-la organización educativa en servicios provinciais independentes entre si (ata 22 órganos periféricos con responsabilidades delegadas de Administración educativa existían en cada provincia, antes da entrada en vigor da reforma da actual Administración educativa autonómica), estes víanse de feito máis impulsados a soste-los seus status tradicionais, que a afrontaren novos plans de colaboración, desde as perspectivas de eficacia e rendemento que esixían as necesidades sociais e educativas. A ausencia de responsabilidades definidas entre os servicios provinciais, con solapamento de funcións, lagoas ou confusións, foi a secuela necesaria de tanta proliferación de organismos con afán sectorizador de competencias.

2.3 CENTRALIZACIÓN EXCESIVA, CON REDUCCIÓN DE ATRIBUCIÓN DECISORIAS NOS ÓRGANOS PERIFÉRICOS

Un dos trazos máis definitorios da nosa Administración educativa foi a súa excesiva centralización; a aberta

separación entre dirección e decisión, por un lado, e a pura xestión, polo outro. As consecuencias foron cada día máis acusadas, ante a presión crecente dos problemas e as incidencias puntuais da expansión do sistema. Ó absorber tan inxentes funcións a Administración central, a función de xerencia básica dos servicios centrais (planificación, programación, fixación de directrices, coordinación, supervisión e avaliación da organización e funcionamento do sistema) viuse desdibuxada ou gravemente danada por aquela asunción plena e unilateral de competencias educativas.

2.4 PRECARIO NIVEL DE AUTONOMÍA NO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA DOS CENTROS ESCOLARES

Aínda que existiron marcadas diferencias tanto na concepción dos órganos de goberno e administración nos centros educativos, como na amplitude de competencias entre eles, o modo de exercicio e a articulación cos órganos centrais do Ministerio, as tomas de decisión no funcionamento administrativo dos centros fixéronse con moi escasa autonomía (case que nula nos centros de ensino primario) e responsabilidade.

2.5 INSUFICIENCIA TÉCNICA E FINANCEIRA DA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA LOCAL

A Administración educativa das entidades locais, se ben legalmente tiña personalidade xurídica distinta do Estado para satisfacer con organización propia as necesidades educativas dun

territorio determinado (provincia, municipio), tras un exame das funcións da Administración deses entes locais nas súas relacións coas da Administración central do Estado, cabe advertir que na práctica:

a) eran competencias residuais as que poderían considerarse competencias privativas dos entes locais no ámbito educativo;

b) aínda que abundaban as competencias que indistintamente podían ser exercidas tanto polo Estado como polos entes locais (coa única diferenza da diversa esfera territorial dun e doutro), a superioridade do Estado e as tutelas permanentes a que os entes locais se achaban sometidos, facían que o exercicio indistinto legalmente fora en realidade un exercicio de competencias superposto, cando non absorbido pola preeminencia da acción do Estado;

c) finalmente, as relacións de cooperación en que se concretaban as chamadas competencias 'mixtas' ou 'concorrentes' entre o Estado e os entes locais, realmente eran consideradas no sentido dunha obrigada participación simultánea nunha tarefa común. Un bo exemplo disto foi a política de construcións escolares onde claramente se advertía que a colaboración das corporacións locais e do Estado, aínda que, en principio, se corresponsabilizaban nun suposto pé de igualdade, tratábase realmente dunha actuación obrigada (municipal ou provincial) onde primaba a prerrogativa do Estado.

3. DA ADMINISTRACIÓN CENTRALISTA Ó MODELO AUTONÓMICO DA CONSTITUCIÓN DE 1978. PRINCIPIOS QUE ORIENTAN A ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA NO ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL

Estas características da nosa Administración educativa e a forte implantación que en España tivo o modelo centralista fixeron, tal vez, que á hora de reconducir aquel modelo a fórmulas máis descentralizadas na Administración educativa, acordes coa nova sensibilidade do noso tempo, se optara por un modelo singular, o chamado 'modelo autonómico', intermedio, que participa en proporción variable dos trazos e caracteres que definen os modelos ou 'tipos ideais' ós que anteriormente nos referimos.

¿Que principios orientan a articulación da Administración educativa no modelo autonómico español?

Das regras e principios xerais contidos na Constitución; das disposicións tanto estatais coma autonómicas máis destacadas promulgadas ata o momento e, tamén, da capacidade interpretativa de toda esa normativa demostrada, ata agora, polo Tribunal Constitucional, si poden constatar, razoablemente, algunhas coordenadas técnicas que iluminen o longo camiño que aínda queda para consolidar unha Administración educativa que administre un sistema educativo descentralizado, autonómico, unitario e plural; que homoxenice, por un lado, a educación de tódolos españois, nun

sistema básico e común, pero que sirva, á vez, a través dunha pluralidade de réximes educativos, ós peculiares intereses públicos e territoriais que as comunidades autónomas personifican.

Unha serie de principios parece que, constitucionalmente, han servir de canle interpretativa na dinámica de distribución de competencias e funcións da Administración educativa entre os 'poderes públicos', o Estado e as comunidades autónomas: o principio de unidade do sistema educativo en todo o territorio do Estado ("*A Constitución fundaméntase na indisoluble unidade da nación española*" —artigo 2—; "*Tódolos españois teñen os mesmos dereitos e obrigacións en calquera parte do territorio do Estado*" —artigo 139—); afirmacións que levan implícita a construción dun sistema educativo, unitario e básico, integrador da unidade nacional da que forman parte as comunidades autónomas.

Pero canda este principio de unidade actúa tamén, de modo concorrente, o da pluralidade de instancias administrativas e normativas, ou principio de autonomía. Unha das características fundamentais que vai diferenciar a organización da nosa Administración educativa da do modelo centralista, e en relación coa doutras administracións de réximes demoliberaes europeos, vai ser precisamente a distribución territorial concorrente do poder normativo e administrativo do Estado

e das comunidades autónomas. ("*A Constitución reconece e garante o dereito de autonomía das nacionalidades e rexións que integran a nación española*" —artigo 2—; "*Os poderes públicos garanten o dereito de todos á educación*" —artigo 27.5—; "*Os poderes públicos inspeccionarán e homologarán o sistema educativo*" —artigo 27.8—).

Ademais destes dous principios fundamentais, constitucionalízase tamén o de solidariedade interterritorial, xa que a Constitución "reconece e garante" a solidariedade das nacionalidades e rexións e encomenda ó Estado a tarefa da organización efectiva destes principios; isto supón o recoñecemento dunha planificación da educación, a escala nacional, que non consinta discriminacións entre unhas e outras comunidades autónomas.

Finalmente, o principio de liberdade e igualdade de dereitos dos cidadáns: "*Correspóndelles ós poderes públicos promover as condicións para que a liberdade e a igualdade do individuo e dos grupos en que se integra, sexan reais e efectivas*" —artigo 9.2—; o que implica a garantía dunha igualdade de dereitos, en liberdade, no acceso á educación de tódolos españois pola que as Administracións estatal e das comunidades autónomas han velar⁶.

Pódese afirmar, pois, que o modelo de Administración educativa previsto na Constitución de 1978 se

6 F. Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 2ª edición, 1985; O. Alzaga Villamil, *La Constitución española de 1978*, Madrid, Foro, 1978.

caracteriza, fronte ó modelo centralista anterior, polas notas de: unidade do sistema educativo, autonomía das comunidades autónomas, coparticipación no sistema educativo da Administración do Estado e das comunidades autónomas e solidariedade interterritorial.

Para a eficaz realización destes principios, a Constitución asñallos ós poderes públicos (Estado e comunidades autónomas, principalmente), de forma compartida, unha serie de atribucións ou competencias educativas ás súas respectivas administracións públicas⁷.

Os modelos comparados de distribución de competencias entre o Estado e os entes subestatais (estados federais, comunidades autónomas, etc.) responden, basicamente, a dous criterios de asignación ou distribución destas: o criterio 'horizontal', ou de enumeración bilateral das competencias que corresponden a unha ou outra daquelas administracións (existen unhas competencias propias ou exclusivas da Administración educativa do Estado e outras que son propias ou exclusivas dos entes subestatais); e o criterio 'vertical', segundo o cal se asignan, de forma tripartita, as competencias educativas: unhas competencias, con carácter 'exclusivo', a unha ou outra desas administracións; outras

competencias son 'compartidas' no seu exercicio entre ámbalas administracións, e existe un terceiro grupo de competencias nas que os entes subestatais teñen só unha potestade meramente 'regulamentaria' ou executora das competencias do Estado⁸.

O modelo autonómico español, sen se identificar plenamente co criterio 'vertical', está ben próximo a el. Non existe, desde logo, na Constitución, unha listaxe claramente definida do feixe de competencias que con carácter propio, exclusivo e excluínte, corresponden ó Estado ou ás comunidades autónomas en materia educativa. Agás o curto esquema de competencias que especificamente aparece asignado na Constitución á Administración do Estado e á das comunidades autónomas, fíxose unha repartición dual de competencias entre aquelas administracións onde predominan as competencias compartidas ou concorrentes sobre ese esquema tripartito habitual dos estados de estruturas federalistas. Pois aínda que á Administración do Estado se lle recoñece a exclusividade para configurar as bases ou normas básicas do sistema educativo, para aseguralo desenvolvemento dos dereitos fundamentais, a unidade básica do sistema e o principio de solidariedade interterritorial, esa actuación estatal ha de realizarse sen prexuízo de que sobre a mesma

7 R. Medina Rubio, "La educación en el Estado de las autonomías", VIII Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación, San Sebastián.

8 M. Puelles Benítez, "Informe sobre experiencias de descentralización en el mundo occidental", en *Revista de Educación*, núm. 299, Madrid, Ministerio de Educación e Ciencia, 1992.

materia, e desde a cobertura daquelas bases, un tanto xenéricas, sexa necesaria, para o seu debido cumprimento, acabamento ou concreción, a regulación complementaria por parte da Administración educativa das comunidades autónomas.

Así, á Administración do Estado correspóndelle, con carácter propio, un importante núcleo de competencias previas e fundamentais, xenéricas, todas elas, tales como: *“a regulación das condicións básicas que garantan a igualdade de tódolos españois no exercicio dos dereitos e deberes constitucionais”* —artigo 149.1.1.—; *“a regulación das condicións de obtención, expedición e homologación de títulos académicos e profesionais e normas básicas para o desenvolvemento do Artigo 27 da Constitución”*, referido ó dereito á educación, —artigo 149.1.30—; a programación e ordenación xeral das ensinanzas (plan básico de estudos) garante da homologación e da expedición dos títulos anteriores (artigo 149.1.30); a inspección do sistema educativo (alta Inspección), para garanti-lo cumprimento das leis e a non violación dos dereitos fundamentais da educación nas comunidades autónomas; a regulación básica do réxime da función pública, calquera que sexa o ámbito desta, e o establecemento das bases do sistema de axudas escolares.

Pero en virtude do principio de autonomía, a Administración educativa das comunidades autónomas, con competencias plenas en educación, sen ser soberanas (por canto non están

dotadas de potestade total de goberno), en canto están integradas con recoñecemento constitucional na Administración educativa estatal (*“O Estado organízase... en comunidades autónomas”*, é dicir, como parte del), gozan da facultade de autogoberno e de competencias normativas plenas (e non exclusivas). Aspecto esencial da noción de ‘competencia’ é a existencia dunha potestade en relación cunha determinada materia. Cando non existe esa especificidade de atribución, non se pode dicir que haxa auténtica competencia, senón simplemente unha lexitimación máis ou menos activa para actuar nun campo determinado.

Esa potestade normativa da Administración educativa das comunidades autónomas é a que dá sentido á descentralización administrativa existente na organización territorial do Estado, xa que unha simple desconcentración administrativa, sen funcións normativas ou lexislativas das comunidades autónomas, non xustificaría a creación do novo modelo de Administración do Estado autonómico.

Nun deseño de competencias paralelo ó trazado para a Administración do Estado, correspóndelle á Administración de tódalas comunidades autónomas: o fomento da cultura, da investigación e do ensino da propia lingua (artigo 148.1.18); a creación e supresión de centros públicos no seu territorio, sempre que se acomode tal potestade ós requirimentos da planificación estatal (artigo 149.1.30); e o



"Correspóndelles ás administracións das comunidades autónomas o fomento da cultura, da investigación e o ensino da propia lingua".

exercicio das potestades regulamentarias de administración e inspección nas materias educativas que prevegan os correspondentes estatutos de autonomía.

Non obstante, a Administración educativa das comunidades autónomas dispón dunha ampla liberdade para asumir, cada unha delas, estatutariamente, as competencias que desexen. *"As materias non atribuídas expresamente ó Estado por esta Constitución, poderán corresponder ás Comunidades autónomas en virtude dos seus respectivos Estatutos"* (artigo 149.3). É dicir, que a Administración das comunidades autónomas está lexitimada para reclamar, pola vía estatutaria, as materias residuais que non sexan atribuídas expresamente á Administración estatal na Constitución. Só no caso de que os estatutos comunitarios non reclamasen tales materias ou competencias, serían

estatais e quedarían sometidas á normativa uniforme ou de dereito común dictada pola Administración do Estado. Tales materias residuais comprenden non só as que expresamente a Administración do Estado non se reserve por vontade ou esquecemento, senón aquelas que puidesen xerarse *ex novo* como resultado da dinámica educativa futura⁹.

Sen embargo, non estamos diante de dous sistemas normativos paralelos —o da Administración estatal e o da Administración autonómica—, senón dun único ordenamento educativo, e na súa formación concorren tanto os órganos da Administración educativa do Estado como a das comunidades autónomas, cada unha no ámbito da súa respectiva competencia. As actuacións administrativas autonómicas áchanse, no seu ámbito, en plano de igualdade coas da Administración do Estado; ningunha se subordina á outra; son igualmente eficaces, pero sempre, repito, que cada unha limite a súa acción á esfera da competencia que constitucionalmente lle corresponde.

En todo caso, a harmonización ou articulación (necesaria para a unidade do sistema educativo nacional) das administracións educativas do Estado e das comunidades autónomas, no exercicio dunhas competencias educativas que non son, na súa integridade, exclusivas e excluíntes, senón compartidas ou concorrentes, como

⁹ R. Medina Rubio, *"La participación democrática de los padres en las Instituciones escolares"*, *Actas del Foro Internacional Escuela Familia y Sociedad*, México, 1995.

quedou dito, está tropezando, na práctica, con moitas dificultades. Non son as menores:

a) a forte implantación que tivo o modelo centralista, ó que anteriormente nos referiamos;

b) tampouco o é a ambigüidade constitucional na repartición de funcións ou atribucións entre aquelas administracións (o carácter compartido ou concorrente desa repartición), por canto, salvadas as xenéricas e limitadas atribucións que corresponden ó Estado na elaboración dunhas leis marco, en educación (a diferenza doutros sectores) non existe unha repartición vertical clara entre ámbalas administracións con carácter exclusivo e excluínte;

c) e, especialmente, a indefinición que supón o feito de que as administracións das comunidades autónomas asuman competencias educativas “en todo o demais” que non sexa a “lexislación básica” atribuída ó Estado. ¿Ata onde chega o ámbito desa lexislación básica que, como marco común, corresponde á Administración do Estado determinar no seu alcance e contido?

4. O PROBLEMA DA HARMONIZACIÓN DE COMPETENCIAS EDUCATIVAS NO MODELO DO ESTADO AUTONÓMICO

Os problemas que derivan dese sistema ecléctico, sui generis, de repartición de competencias poden xerar disfuncións pouco convenientes para a boa marcha do sistema educativo

nacional. Por este motivo, ese espacio das competencias compartidas (que é o máis amplo) entre as administracións educativas do Estado e das comunidades autónomas require, como unha das tarefas máis urxentes, a busca de fórmulas eficaces de colaboración entre as administracións de ámbolos poderes públicos, co fin de posibilitar un sistema educativo unitario e coherente, no que non se consagre, dun modo excluínte, a preeminencia, xa superada, da Administración do Estado do modelo centralista, nin se baleire de contido a Administración dos entes autonómicos.

Poden arbitrarse distintas fórmulas para a harmonización das funcións dunha e outra administración e o axuste de funcionamento da educación no Estado autonómico.

A) As que proceden de limitacións que se establecen por razóns de “interese xeral”. Estas limitacións veñen establecidas, dunha forma un tanto xenérica, no artigo 150.3 da Constitución: “O Estado poderá dicar leis que establezan os principios necesarios para harmoniza-las disposicións normativas das Comunidades autónomas, aínda no caso de materias atribuídas á competencia destas, cando así o esixa o interese xeral. Correspóndelles ás Cortes Xerais, por maioría absoluta, de cada Cámara, a apreciación desas necesidades”. É dicir, que cando o “interese xeral” o esixa, apreciado por maioría absoluta das Cortes Xerais, o Estado pode dicar leis marco para harmonizar (non para homoxeneizar nin uniformar) as

disposicións das comunidades autónomas, mesmo no caso de materias atribuídas á competencia destas.

B) Mediante a creación de órganos especiais de colaboración institucional, co fin de establecer fórmulas de relación e coordinación entre o Estado e as comunidades autónomas (“Conferencias sectoriais” dos estados federais). Trátase de facilita-lo intercambio de puntos de vista e o exame en común dos diferentes problemas que vaian xurdindo.

C) A “Conferencia de conselleiros titulares de educación”, prevista na Lei orgánica do dereito á educación (LODE), importada dos modelos de estados federais, pode ser un instrumento importante do correcto funcionamento do Estado autonómico.

5. A AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DOS CENTROS ESCOLARES

Mais o concepto técnico de ‘autonomía’ non se vincula constitucionalmente só á política ou á administración. Aínda que alude, primariamente, á potestade recoñecida a certos entes de establece-las súas normas, de contar cun marco de independencia que lles permita dotarse, a si mesmos (dentro dun ordenamento constitucional máis amplo no que se enmarca esa capacidade autorreguladora), de normas de organización e de funcionamento que

regulen as relacións nun espazo ou materia determinados¹⁰.

O noso supremo ordenamento constitucional cualifica de ‘autónomas’ institucións moi diversas: os municipios, as provincias, as comunidades autónomas (artigo 132) e as universidades (artigo 27.10), que conforman outros tantos ordenamentos ‘menores’, con maior ou menor relevancia respecto do ordenamento estatal de cobertura superior. Pois ben, ¿teñen recoñecida constitucionalmente esa relevancia autonómica os centros de ensino non universitario? É indubidable que a Constitución só recoñece, de forma explícita, capacidade autonómica ás universidades (“recoñécese a autonomía das Universidades nos termos que a lei establece”, di o artigo 27.10).

Para paliar ese baleiro constitucional, a Lei orgánica do dereito á educación (LODE, Lei 8/1985, do 3 de xullo) establece que “dentro dos límites fixados polas leis, os centros terán autonomía para establecer materias optativas, adapta-los programas ás características do medio en que están inseridos, adoptar métodos de ensino e organizar actividades escolares e extraescolares” (artigo 15); ben que para isto implante un modelo concreto, uniforme e xeneralizado de organización e participación no goberno dos centros escolares: o modelo de coexistión, especialmente nos centros públicos e privados concertados.

¹⁰ V. García Hoz e R. Medina Rubio, “La autonomía de la institución escolar”, no libro de ámbolos autores *Organización y gobierno de Centros educativos*, Madrid, Rialp, 3ª edición, 1995.

A Lei xeral de ordenación do sistema educativo (LOXSE, Lei 1/1990, do 3 de outubro) aínda máis parca cá anterior, só fai referencia expresa á autonomía institucional con ocasión do *“deseño curricular de base [...], que posibilite a elaboración de proxectos curriculares diversos axustados ás características e necesidades de cada caso”*. Non cabe dúbida, pois, de que en materia de autonomía institucional existe unha notable diferenza cualitativa de trato no noso ordenamento positivo entre os centros universitarios e non universitarios, cun sentido moito máis restrictivo nestes ca naqueles.

Tal vez, esa diferenza radique no distinto sentido que teñen as actividades académicas nun e noutro tipo de centros. Mentres no nivel universitario, a docencia se acha necesariamente asociada ó espírito creador e investigador da actividade científica e á constante renovación do saber e da cultura, nunha busca aberta e permanente da verdade (iso é o que, en definitiva, xustifica a existencia da universidade), nos niveis non universitarios adquiren maior significación outros aspectos distintos, como son os relativos á formación humana integral que, pola súa maior extensión e prevalencia na vida persoal e social do alumno, fai que se trate dunha tarefa susceptible de ser regulada en medida moito maior cá actividade universitaria.

Se cadra por esa faceta educadora da persoa, máis conectada con criterios ideolóxicos e de valor, a autonomía dos centros docentes non universitarios

sexa máis restrinxida, ante os graves perigos que suporía que os centros quedaran indefensos fronte a presións localistas ou de grupos profesionais, sindicais, ideolóxicos ou políticos.

5.1 FUNDAMENTO DO DEREITO DE AUTONOMÍA DOS CENTROS ESCOLARES

Sen embargo, mesmo recoñecendo razoables esixencias e limitacións sociais e dos poderes públicos, os centros escolares non poden converterse, administrativamente, en simples sucursais, pautadas dun xeito uniforme pola Administración do Estado ou das comunidades autónomas, senón que deben ter tamén un grao de autonomía administrativa que respecte a súa natureza, funcións e actividade.

Ese grao de autonomía e de autogoberno da institución escolar creo que vén demandado, fundamentalmente:

a) Polo deber constitucional que teñen os poderes públicos de promover *“as condicións para que a liberdade e a igualdade do individuo e dos grupos en que se integra sexan reais e efectivas”* (artigo 9.2 da Constitución).

b) Por criterios de eficacia e economía: sen o recoñecemento dun amplo teito de autonomía institucional, recórtase e empobrécese a capacidade creadora e o amplo campo de posibilidades de desenvolvemento que os centros escolares ofrecen.

c) Por esixencias do mesmo pluralismo ideolóxico, tan esencial na vida democrática. Pluralismo ideolóxico

que reenvía e sustenta pluralismos educativos e institucionais. A autonomía é, xustamente, a forma institucional da comunidade educativa escolar mediante a cal se fai realidade ou se expresa aquel pluralismo de ideas e de valores.

5.2 A LEI DE ORDENACIÓN XERAL DO SISTEMA EDUCATIVO. ¿UN SIMPLE CAMBIO ESTRUCTURAL NA VIDA DOS CENTROS ESCOLARES OU UN NOVO MARCO DE XESTIÓN E DE GOBERNO DESTES CENTROS?

Non obstante, e a pesar da ausencia de mencións explícitas ó dereito de autonomía dos centros docentes non universitarios, a Constitución estableceu un principio previo e necesario (se ben non suficiente) para o desenvolvemento daquel dereito: o de participación da comunidade escolar no control e a xestión dos centros sostidos con fondos públicos (*“os profesores, os pais e, se é o caso, os alumnos intervirán no control e xestión de tódolos centros sostidos pola Administración con fondos públicos nos termos que a lei estableza”*. Artigo 27.7).

A regulación desa participación (que contrasta co esquema uniformista do modelo centralista anterior) é a que realizou a LODE. *“O principio de participación dos membros da comunidade escolar inspirará as accións educativas e a organización e funcionamento dos Centros públicos”* (artigo 19).

A LOXSE, seguindo as directrices xa trazadas pola LODE, pretende configurar ese novo modelo de xestión e de goberno dos centros escolares, baseado nun cambio substancial das estruturas participativas do poder do centro escolar. A capacidade de decisión do director escolar, asistido polo equipo directivo, transfírese a unha estrutura participativa colexiada (o Consello escolar do centro), onde se integran representantes de tódolos estamentos da comunidade escolar¹¹.

A figura do director que emerge da LOXSE é, en efecto, máis a dun animador, impulsor, coordinador e moderador de actividades cá dun órgano con autoridade suficiente para adoptar, pola súa conta, decisións legalmente vinculantes. Mais esa regulación da participación pode admitir dous niveis interpretativos de distinta profundidade e transcendencia: o máis fácil e superficial (que é o habitualmente utilizado e coñecido) consistente noutra ordenación máis dunhas novas estruturas organizativas de participación na marcha do centro; e, o máis difícil e complexo, que supón un novo modo de ve-las institucións escolares e as responsabilidades da educación¹².

Aí vai esta-lo risco e o reto da LOXSE. É a diferenza que existe entre entende-la participación ó modo político, como unha armazón de xuntas de representación, con votos e eleccións

11 J. Sarramona López, *“Los Consejos escolares como organismos de participación en el sistema educativo”*, en *Actas del Foro Internacional Escuela, Familia y Sociedad*, México, 1995.

12 B. M. Bass, *Leadership and performance beyond expectations*, Nova York, Free Press, 1985.

periódicas sen máis... (a participación entendida como 'representatividade', como unha técnica ou tecnoloxía participativa); ou considerala como unha nova maneira real de entender as relacións educativas nos centros, desde uns esquemas de comportamento e de sentido da vida, enraizados na conciencia colectiva e cultural dos grupos sociais (ós que o centro serve), a través dunha chamada á responsabilidade e a participación efectiva dos seus membros (sentido da participación como cooperación responsable ou 'cultura participativa').

Esta última é a auténtica participación que ten hoxe sentido na vida escolar, fundamento da mesma autonomía dos centros escolares; aquela é só a máscara que a encobre. A participación, se é tal, supón moito máis que a simple representación estamental ou dereito a formar parte duns órganos de control e de goberno dos centros escolares: ábrese a estratos máis profundos de cooperación persoal na ordenación e realización das actividades escolares¹³.

5.3 PARTICIPACIÓN NA XESTIÓN E NO GOBERNO DOS CENTROS ESCOLARES SI, PERO NON INDISCRIMINADA SENÓN DIFERENCIADA

Por outra parte, hoxe enúnciase legalmente o dereito á participación no goberno e xestión da vida dos centros escolares, pero dunha forma un tanto indiferenciada, coma se se tratase

dunha secuela da transposición de prácticas políticas parlamentarias á vida escolar. Cada membro, un voto. Non se teñen en conta diferencias de competencias entre uns e outros membros, nin o sentido distinto que poida ter a participación de cada un.

Non tódolos grupos teñen os mesmos intereses sobre os mesmos problemas escolares, aínda que os obxectivos finais poidan ser coincidentes. De aí a necesidade de que a LOXSE acepte formas diferenciadas de participación, de modo que cada membro o faga en función da súa capacidade profesional e da súa capacidade para responsabilizarse das consecuencias da súa participación. Introduciría unha maior claridade e eficacia na vida dos centros escolares.

Que os pais, por exemplo, participen con carácter decisivo en cuestións críticas, tales como a fixación dos obxectivos educativos do centro, a elaboración xeral dos plans de estudo consecuentes, ou na formulación e xestión económica, etc., non debe supor intervencións do mesmo carácter en asuntos sobre a forma técnica en que se concreten aqueles obxectivos (programación de contidos, metodoloxía didáctica, sesións de avaliación, formas máis axeitadas de realizar estas, organización diaria de actividades escolares, etc.).

¹³ R. Pascual, *La gestión educativa ante la innovación y el cambio*, Madrid, Narcea, 1988; J. Sergiovanni (edit.), *Leadership and organizational culture*, University of Illinois Press, 1984; M. Fernández Enguita, *Poder y participación en el sistema educativo*, Barcelona, Paidós, 1992.

Os mecanismos de coxestión que operan nos centros escolares de ningún xeito deben conducir á determinación 'democrática' de aspectos técnicos da actividade escolar. A capacidade nas decisións técnicas debe outorgarse en función do coñecemento, a competencia e a autoridade profesional que teñan os membros participantes, e non con criterios políticos ou oportunistas.

5.4 O CONTIDO DA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL ESCOLAR

Polo demais, paralelamente ó fortalecemento da participación (no último sentido apuntado) e á corrección das disfuncións que a experiencia participativa ofrece, a LOXSE debería avanzar nunha liña de maior descentralización, outorgando ós centros escolares non universitarios cotas maiores de autonomía. Esa norma, polo seu rango orgánico, debería ser, tamén, o marco que engarce e clarifique convenientemente os intereses e competencias concorrentes na vida escolar: as da Administración estatal, dada a natureza de 'servicio de interese público' do ensino; as de ámbito rexional ou da Administración das comunidades autónomas, e as requiridas pola mesma dinámica intraescolar para o exercicio da autonomía institucional (Administración escolar).

Poderíanse establecer tres modalidades de autonomía, consecuentes coas tres dimensións de funcionamento que conveñen á institución escolar: a autonomía académica, referida á programación de disciplinas, actividades

escolares e extraescolares, avaliación do alumnado, colocación de títulos e demais aspectos da vida académica da institución; a autonomía estatutaria, referida á capacidade de determinar os estatutos que han regula-los órganos de dirección e goberno do centro e, en xeral, as normas ou regulamentos que han rexe-lo seu funcionamento interno; e a autonomía administrativa e financeira, centrada nas posibilidades de xestión dos órganos de administración e na capacidade de disposición financeira (dentro dunha orde preestablecida) das institucións docentes.

En cada unha destas modalidades de autonomía parcial pódense combinar, evidentemente, espazos distintos de variable intensidade e modulación: desde a autonomía plena á heteronomía total, pasando por niveis de autonomía máis ou menos restrinxida. Mentres na autonomía plena se recoñece un poder instituínte nas institucións docentes que non pode ser afectado por disposicións das Administracións estatal ou autonómica (que, en todo caso, aquela autonomía ha ter en conta), na heteronomía total os centros docentes son axentes daquelas administracións con tódolos riscos de instrumentalización e desnaturalización para os centros que a idea comporta (nivel de 'autonomía' propio do modelo da Administración centralista).

A autonomía plena escolar é compatible co recoñecemento oficial de títulos, co establecemento das condicións da *venia docendi*, coa definición duns contidos mínimos para todos, coa



Monumento a Colmeiro erixido na EGAP.
 [...] *la educación interesa al individuo pero también al Estado* [...].

garantía dun nivel básico de calidade no ensino, e con outros condicionamentos constitucionais que compete ó Estado desenvolver para posibilita-las iniciativas sociais e promove-lo dereito fundamental de todos á educación, así

como o exercicio deste nunha “liberdade racional de ensino”. Con razón dicía o administrativista Colmeiro que

“la educación interesa al individuo, pero también al Estado...., el mayor enemigo de la libertad es la ignorancia, porque el ejercicio de los derechos políticos, sin cierto grado de instrucción, lejos de servir para establecer y afirmar un orden legal condena a los pueblos a la perpetua oscilación entre la anarquía y el despotismo”.

Por iso a autonomía escolar ha ser compatible coa fixación e alcance da reserva ou competencia exclusiva do Estado en materia de: *“regulación das condicións básicas que garantan a igualdade de condicións españolas no exercicio dos dereitos e no cumprimento dos deberes constitucionais...; na regulación das condicións de obtención, expedición e homologación de títulos académicos e profesionais e normas básicas para o desenvolvemento do Art. 27 da Constitución, co fin de garantir o cumprimento das obrigacións dos poderes públicos nesta materia”*, como establece o artigo 149.1.30 da Constitución.

A autonomía escolar tamén ha ter en conta a normatividade aplicable que corresponde á respectiva comunidade autónoma, segundo os seus Estatutos. O concepto de autonomía non pode entenderse, como ás veces se pretende (tal vez por influencia do uso e abuso que se fai dese concepto no tráfico político cotián), no sentido de reclamar unha plena autarquía escolar, so pena de transformar aquel concepto en pura utopía.

De calquera xeito, han de ser campos especialmente sensibles na

configuración da autonomía académica escolar:

a) A formulación do ideario ou deseño educativo do centro (salvados, repito, os principios recoñecidos na Constitución e leis orgánicas que a desenvolvan) no que ha de concretarse, como garantía de homoxeneidade e do estilo propio do centro, o conxunto unitario de ideas e de principios de cobertura superior, destinados a orientar a organización e a súa operatividade educadora.

b) A elaboración de 'proxectos educativos', acordes co deseño anterior, nos que se reflectan os contidos culturais, liñas de acción metodolóxica, de programación, avaliación e recuperación do alumnado.

c) A definición das estruturas participativas e de comunicación nas que se sinalen as canles que se establezan para promover a máxima participación dos membros que constitúen a comunidade escolar.

d) A especificación de tarefas e a distribución de responsabilidades asignadas a cada un dos membros desa comunidade.

e) A fixación e desenvolvemento de programas extraescolares e de proxección comunitaria, como expresión dos obxectivos sociais extracurriculares que a institución escolar se propoña, así como a distribución de recursos e posibilidades materiais que o centro dispoña.

Todo isto compatible coa necesidade de satisfacer unhas metas socialmente desexadas. Nun mundo de crecentes interaccións, no que os localismos perden efectividade, non é doado soste r teitos autonómicos totalmente exentos de condicionamentos sociais ou estatais. A autonomía escolar, xa o dixemos, non pode ser sinónimo de autarquía. Para iso, xunto a un nivel desexable de autogoberno, fórmulase o problema, aparentemente inverso, de que as institucións escolares han de responsabilizarse do cumprimento dunhas metas socialmente desexadas e ó servico das cales están aquelas. De aí que un alto nivel de autonomía sexa tamén compatible coa esixencia de que os centros escolares deben ser controlados e avaliados no seu rendemento institucional por servicos técnicos especializados, no nome da comunidade social e das administracións públicas (estatal e autonómica), ó servico das cales, polo seu interese público, aqueles centros, en certo modo, se achan, e dos que reciben os medios e recursos para a súa subsistencia. Esa efectividade nos servicos é perfectamente compatible coas doses de autonomía institucional.

De aí, tamén, que o paso das institucións docentes centralizadas á autonomía sexa unha tarefa complexa, custosa, que non se resolve cun simple cambio lexislativo, senón que ha ser formulada coidadosamente polas administracións públicas educativas, como unha opción á que tódolos centros, públicos e privados, deberían

moral e legalmente acceder (non como unha coacción). Isto require unha cultura participativa, espírito de liberdade e capacidade de renovación da comunidade escolar. A necesidade de superalas dificultades que hoxe presenta a convivencia escolar e a necesidade de

dotar dun sentido de grupo a convivencia na escola son obxectivos prioritarios e esenciais para facer realidade esa autonomía escolar.

