

LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA. ANÁLISIS DESDE LA EXPERIENCIA UNIVERSITARIA DE GALICIA

por José Manuel TOURIÑÁN LÓPEZ
Universidad de Santiago de Compostela

I. Aproximación general al problema

Junto con la profesionalización, la descentralización educativa puede calificarse como el acontecimiento estructural más relevante en el análisis socio-político de los sistemas educativos. Precisamente por esta razón entendemos que la perspectiva comparada proporciona un camino adecuado para tratar el problema de la descentralización educativa, haciendo especial hincapié en las cuestiones pedagógicas.

La descentralización educativa es un fenómeno social de consecuencias muy distintas al simple proceso de desconcentración de funciones. Puede existir desconcentración de funciones en una organización fuertemente centralizada. Este es el caso frecuente de la Organización Central que tiene una Delegación de Educación en cada Provincia para ejecutar y aplicar las decisiones de la primera.

La descentralización exige la creación de órganos de gobierno con competencias en cada territorio, pues una organización descentralizada no es simplemente la que acerca el poder a cada demarcación de influencia, sino la que desarrolla una organización horizontal del poder con lazos de interdependencia coordinados bajo el principio de atribución territorial de la autonomía

de decisión.

Es preciso denunciar además en el punto de partida —incluso perteneciendo nosotros a una Comunidad Autónoma que ama especialmente la diversidad cultural sin negar la unidad del conocimiento— el error simplista de identificar descentralización con buena educación y centralización con mala educación.

Puede haber educación de calidad en sistemas centralizados. Como ya dijimos, la descentralización supone una opción de organización horizontal del poder y de atribución territorial de autonomía de la decisión. La centralización y la descentralización educativa buscan la consecución de educación de calidad, pero hay una clara diversidad de criterios respecto del modo de organizarse para esa meta en cada tipo de sistemas. Precisamente por eso, el primer apartado de la exposición se centra en el estudio de los presupuestos pedagógicos de la descentralización educativa.

Asimismo, resulta excesivamente simplista la pretensión ingenua de trasvasar las experiencias concretas de descentralización de un país a otro. Cada alternativa de descentralización nace en una circunstancia socio-histórica específica desde la que se debe construir la posición descentralizada de equilibrio siempre entre elementos antinómicos, que por tener ese carácter, son siempre imprescindibles. Esos elementos antinómicos son:

- . la alternativa regionalización-internacionalización,
- . la alternativa heterogeneidad-homogeneidad,
- . la alternativa Diversificación cultural-equivalencia internacional de sistemas educativos,
- . la alternativa Autoidentificación del sistema en la Comunidad Autónoma-uniformidad inter e intra Comunidad,
- . la alternativa Determinación aislada del sistema en la Comunidad Autónoma-Desarrollo educativo solidario entre Comunidades.

Este equilibrio de opciones antinómicas forma parte sustantiva de la alternativa de descentralización, que se mueve siempre delimitada por dos extremos: la

uniformidad total de un centralismo utópico y el aislamiento o cierre sobre sí mismo de la descentralización radicalizada. En mi opinión el resultado equilibrado no se logra buscando la confrontación, sino favoreciendo el pacto académico que haga posible, como mantiene la UNESCO, el desarrollo humano sostenible a través de la Educación.

El contenido de este trabajo se agrupa en tres grandes apartados:

A. Los presupuestos pedagógicos de la descentralización educativa (epígrafe 2).

B. La experiencia legal española de la descentralización educativa (epígrafes 3 y 4).

C. La experiencia universitaria de Galicia en la gestión y desarrollo del sistema universitario después de la transferencia de competencias (epígrafe 5).

El objetivo fundamental es, identificando los presupuestos pedagógicos de la descentralización educativa, descender desde ellos a dos marcos: el español, en relación con el sistema educativo y el gallego, en el ámbito universitario.

Ante la magnitud de esta información orientada, se me ocurre que la aproximación concéntrica es una estrategia adecuada para no perder el sentido del análisis.

A. El primer apartado de estudio es el de los presupuestos pedagógicos de la descentralización educativa, porque el sentido común exige saber de qué estamos hablando en cada caso.

Mientras que «supuesto» es aquello que no se explicita en el discurso, aunque buena parte de lo que se afirma en éste depende de la aceptación del sentido de aquél, el «presupuesto» es orientación y destino porque el presupuesto anticipa el resultado al que se quiere llegar.

Éste es el sentido más directo del apartado de presupuestos de la descentralización, porque en el fondo todo el proceso de descentralización camina hacia ellos para llenarse de contenido.

Desde el punto de vista de los presupuestos, resulta un lugar común reconocer que la descentralización educativa se postula como la solución más adecuada para que el derecho a la educación se resuelva con autonomía escolar y aproximación directa a las necesidades de los consumidores o clientes del proceso educativo.

Pero, desde esa óptica general, hay que precisar que la *descentralización educativa establece su significación en relación con tres conceptos polisémicos y de raigambre: el concepto de libertad de enseñanza, el concepto de democratización y el concepto de autonomía escolar.*

El concepto de *libertad de enseñanza*, entendido como libertad de elección, libertad de creación y libertad de cátedra exige resolver la descentralización educativa, defendiendo no sólo la profesionalización del sistema educativo, que se traduce en la reivindicación de la condición de experto y de la real oportunidad de asistir a centros pedagógicamente programados, sino también una particular concepción de la responsabilidad del educador ante la legislación en la sociedad pluralista y una precisa distinción entre derechos y libertades.

El concepto de *democratización*, entendido como organización democrática de la escuela, transmisión de ideales democráticos y extensión de la educación, obliga a identificar el proceso de descentralización educativa con la igualdad en el sistema educativo y la participación. Este entramado conceptual de la democratización ha tenido un desarrollo específico que permite identificar actualmente aspectos clave del proceso de descentralización tales como: la igualdad de trato, la igualdad de resultados, la igualdad de continuidad en el sistema educativo y los niveles de participación, ya sea entendida ésta como participación a nivel de información, a nivel de ejecución o a nivel de toma de decisiones. Existe una gradación en el camino centralización-descentralización, susceptible de ser analizada y sistematizada desde los niveles de participación; pero, en mi opinión, la consecuencia más directa de la democratización, no es esa grada-

ción, sino la unidad del sistema en su continuidad, o lo que es lo mismo, la evidencia de la necesidad de postular la profesionalización en el sistema.

En todo caso, igualdad y participación dan lugar a que en la descentralización educativa se considere de manera peculiar el concepto de *autonomía escolar*. Desde este punto de vista, las finalidades de la educación se convierten en variables ambientales del nivel de toma de decisiones técnicas, políticas y morales. Esto es especialmente importante en los sistemas educativos, porque de la autonomía escolar no sólo deriva una concepción distinta de las finalidades, sino que se refuerzan las distinciones entre sistema escolar y sistema educativo, por un lado, y procesos de hetero y autoeducación con especial repercusión para los procesos no formales e informales de educación, por otro.

B. Respecto del segundo apartado —la experiencia legal de *descentralización* en España—, interesa resaltar en este avance únicamente la importancia que la diversidad cultural, traducida bajo el término «*hecho histórico diferencial*», ha tenido para el desarrollo de las Autonomías. España, constitucionalmente, se configura en un Estado de Autonomías (regiones geográficas con cultura socio-histórica propia) que tienen competencias de autogobierno. Pero, en España se ha generado una carrera autonómica de dos velocidades. La cuestión fundamental no es la autonomía en sí —objetivo absolutamente deseable desde el punto de vista de la política común española— sino la capacidad de lograr un desarrollo de cada Comunidad, evitando los déficits históricos. Este es el reto que, de manera particular, afecta al proceso de creación del Estado de las autonomías y a la autoidentificación de sistemas educativos, que deben moverse bajo los principios de regionalización, internacionalización, solidaridad y defensa de la idiosincrasia propia de cada Comunidad.

Nada de lo dicho empobrece la grandeza del desarrollo del proceso de descentralización que se inicia en España en el año 1978 y que está cerrando una de sus etapas en estos días, con las transferencias de uni-

versidades a las Comunidades.

La descentralización tiene un carácter procesual que, junto con las circunstancias socio-históricas específicas de cada Comunidad permite entender por qué la descentralización no es un acontecimiento que deba producirse necesariamente en el mismo momento en todas las Comunidades del Estado. El diferente desarrollo educativo de cada Comunidad Autónoma en el Estado genera unos desniveles conocidos como el *problema del déficit histórico*. Pues al no haber invertido por igual el Estado en cada Comunidad, cada una de las que están por debajo del nivel medio de desarrollo tiene que hacer frente, en el momento de la transferencia y partiendo de la valoración real de su desarrollo educativo en ese momento, no sólo al esfuerzo de invertir en educación para equipararse al nivel de desarrollo educativo medio de otras Comunidades, sino también al esfuerzo añadido para no quedar cada vez más distanciada de la evolución y progreso de las Comunidades que están por encima de la media.

La perspectiva de esta situación de déficit histórico y hechos diferenciales incrementa necesariamente en el desarrollo de sistemas educativos descentralizados la importancia de la coordinación y del fomento de la participación en el proceso de toma de decisiones.

La descentralización educativa postula la autonomía en el ámbito escolar que se traduce en fórmulas de organización, control y estructura del sistema educativo muy variadas y que pueden ser comparadas a través de diversos *indicadores de descentralización* tales como: el horario escolar, el curriculum, las actividades extraescolares, la consideración de la educación obligatoria, común y general, la duración de la jornada escolar y la determinación de objetivos.

El estudio de los indicadores pone de manifiesto una pregunta particular respecto del sistema descentralizado: la identidad definida por los indicadores. Y teniendo en cuenta el carácter antinómico de las alternativas en la descentralización, la cuestión no está sólo originada en la hipótesis de la diversidad: ¿En cuánto se diferencia como sistema educativo de otros sistemas educativos descentralizados?; la cuestión está también originada en la hipótesis de la

convergencia: ¿Qué es lo que identifica este sistema descentralizado junto con otros sistemas, de tal manera que seamos capaces de establecer las equivalencias académicas inter-sistemas?

El estudio de los indicadores de descentralización que presentamos no se centra en el reparto del poder de decisión; esa cuestión es abordada dentro de los presupuestos pedagógicos como gradación entre centralización y descentralización. *El estudio de indicadores de descentralización se centra especialmente en los aspectos que determinan las equivalencias inter-sistémicas.*

En este sentido, los indicadores de descentralización no son aquéllos que simplemente permiten destacar las diferencias, sino aquéllos que desde la diversidad y la heterogeneidad intersistémica permiten establecer de manera uniforme las equivalencias académicas. La jornada escolar, la duración de los estudios, el carácter común y diferenciado del contenido de los ciclos y etapas y las estructuras escolares, se convierten, desde esta perspectiva, en indicadores de descentralización, no porque la decisión sea local, autonómica o estatal, sino porque esos elementos identifican la equivalencia académica entre sistemas descentralizados.

C. Respecto del tercer apartado, es de especial interés destacar en esta presentación la estructura del sistema universitario español que puede ser englobado en tres subsistemas: subsistema universitario estatal, subsistema de Comunidad Autónoma y subsistema de cada universidad. En la Comunidad Autónoma de Galicia puede decirse que la legislación estatal y la legislación autonómica generan un *marco específicamente orientado para conjugar la autonomía de las universidades y la firme voluntad política de coordinar el sistema a dos niveles (marco estatal de coordinación y marco autonómico de coordinación).*

El sistema universitario de Galicia nace en el año 90. Está constituido por tres universidades y siete campus que se desarrollan bajo el principio de distrito único para los alumnos, entendiendo que el des-

arrollo del sistema universitario y de la comunidad científica es el instrumento básico para la innovación.

El respeto a la *autonomía* universitaria y la *coordinación* del sistema generan principios de desarrollo que se concretan en ámbitos de actuación y racionalidades específicas para la oferta universitaria, la financiación y la investigación.

Una peculiaridad especial del sistema educativo en Galicia es el desarrollo de *servicios comunes de apoyo al sistema*, orientados por los principios de: accesibilidad, receptividad y expansión de la comunidad científica.

La puesta en marcha de estos servicios permite identificar el sistema como una unidad organizada que es virtual por sus recursos informatizados y que es abierta por su conexión con el ámbito empresarial.

II. *Presupuestos pedagógicos de la descentralización educativa.*

Decíamos al principio del epígrafe anterior que la *libertad de enseñanza* es uno de los conceptos que se presupone en la descentralización educativa. El problema primero de la descentralización es el reparto político de competencias; pero el objetivo fundamental del reparto es el mejor y más eficaz ejercicio del derecho a la educación, cuya expresión más genuina es la libertad de enseñanza en su triple acepción: libertad de elección, libertad de creación, libertad de cátedra.

No es este el lugar adecuado para repetir una doctrina pedagógica consolidada. Es suficiente para nosotros recordar que la plasmación de libertades concretas en torno al derecho a la educación ha establecido unos lugares comunes de discusión con respuestas diversas (Tourinán, 1986 y 1990):

- a) La libertad de elección centra la polémica en torno a la gratuidad y la obligatoriedad de la educación. El debate pedagógico acentúa no la financiación de la enseñanza, sino la fuerza

moral de la segunda oportunidad de educación (ya sea ésta la educación de adultos, para los que no pudieron asistir a la escuela, ya sea ésta la continuidad y la promoción escolar por niveles).

- b) La libertad de creación establece un debate político del ejercicio del derecho a la educación bajo la polémica de escuela pública y escuela privada. El debate pedagógico ha enfatizado la necesidad de asistir a centros pedagógicamente programados como manifestación genuina del derecho a la educación por encima de la relación del centro con quien la financie. Hoy se defiende la educación como una necesidad social que debe responder no tanto a las connotaciones de lo público o lo privado como a las específicas connotaciones de responsabilidad social compartida y rendimiento social de la institución escolar.
- c) La libertad de cátedra establece un debate político del ejercicio del derecho a la educación bajo la polémica de pluralismo en el centro o pluralismo de centros. El debate pedagógico ha enfatizado en este caso la atención a los conceptos de participación y a la condición de experto en la tarea educativa

Libertad de elección, libertad de creación y libertad de cátedra son presupuestos de la descentralización, porque son manifestaciones probadas del ejercicio del derecho a la educación que pretende ser mejor realizado en estas propuestas.

La reflexión de conjunto sobre estas manifestaciones del derecho a la educación nos lleva a defender tres connotaciones particulares desde el punto de vista de la descentralización:

- . La diferencia entre derechos y libertades.
- . La profesionalización del sistema educativo.
- . La función particular del educador hacia la sociedad pluralista.

También enunciamos al principio de esta aproximación general que la democratización es otro presupon-

to de la descentralización educativa. El problema al que aboca la descentralización, cuando se ejerce el derecho de la educación en democracia, es la extensión de la educación a todos los ciudadanos, la organización democrática de la educación y la transmisión de los ideales democráticos.

Cualquiera de estas tres cuestiones han sido analizadas en el marco concreto de las organizaciones descentralizadas. Para nosotros es un lugar común que la democratización supone un ajuste de los conceptos de igualdad de acceso, igualdad de trato, igualdad de resultados e igualdad de continuidad. Aprender a ser y aprender a aprender han sido los lemas que, desde hace ya casi 25 años, la UNESCO consagró como emblemas de la democratización escolar.

La *democratización* es un postulado básico de la descentralización, porque la educación descentralizada se organiza para desarrollar el derecho a la educación como un derecho de agentes personales que participan en su propio desarrollo.

Yo no quiero entablar aquí una polémica sobre el derecho colectivo al desarrollo, pero sí traer a colación el profundo significado de la educación como derecho social (Tourrián, 1979 y 1983).

En la polémica de las libertades formales y las libertades reales, a todos nos consta que los hombres han tomado conciencia de que cada hombre privado de la educación no es víctima de las cosas, sino de los propios hombres. Sin embargo, conviene recalcar una vez más que si los medios son los instrumentos que nos sirven para hacer lo que hemos decidido y la libertad está orientada al bien común, no tiene sentido justificarse formalmente diciendo, como diría H. Spencer, que se cumple el derecho a la educación, aunque los padres del educando no tengan los recursos económicos necesarios para afrontar los gastos que la acción educativa entraña. Sostener esto último, implica asumir el error de negar los derechos sociales y defender no el recto uso del orden social, sino todo lo contrario, el descarado abuso de unas minorías determinadas.

Afortunadamente, los debates en torno a las libertades han servido para acentuar en las legislaciones actuales avanzadas la distinción entre los *derechos individuales*, aquellos derechos por los que se garantiza al hombre una esfera de acción propia, independiente e inviolable cuyo deber correlativo es la omisión por parte de los demás y del Estado de cualquier acción que se interfiera con la esfera libre de la conducta individual, y los *derechos sociales*, aquellos derechos que, siendo propios también de la persona, no pueden realizarse más que con la sociedad, cuyo deber correlativo no es, como en los anteriores, la omisión, sino la cooperación positiva de los demás que se manifiesta en aportaciones, asistencias, etc., destinadas a subsanar la carencia de medios del individuo, es decir, a satisfacer las exigencias de lo

social rectamente entendido.

En virtud de estas consideraciones, el derecho a la educación se reconoce hoy no sólo como un derecho natural, personal y primario, sino también como un derecho social por excelencia, porque lo social no se opone al uso de la libertad del individuo o del Estado, sino que se opone al abuso que todos podemos hacer, tanto en el aspecto privado como en el aspecto público, ya que la misión de lo social, como sabemos, es favorecer el desarrollo del bien privado de cada individuo con unos medios que no le pertenecen exclusivamente.

La reflexión de conjunto sobre estas manifestaciones de la educación como derecho social nos lleva a defender dos condiciones particulares que, desde el punto de vista de la descentralización, constituyen una propuesta aceptada:

. La participación como instrumento de descentralización.

. La profesionalización en el sistema como garantía de continuidad.

De manera especial para el tema de la centralización conviene destacar que la participación se configura como la garantía de que las decisiones tomadas serán la resultante del diálogo, de la negociación y de la valoración por medio de las opiniones de los implicados, porque, en la organización democrática, la participación es la vía legal por la que se presta o se retira el consentimiento hacia un proyecto educativo y se garantiza la responsabilidad de los miembros de una comunidad social (Sarramona, 1995).

Esto es así porque en el concepto de participación entra tanto la idea de representatividad, como la de responsabilidad; sólo si la primera cede totalmente en beneficio de la segunda, los intereses generales se sacrificarán en aras de los intereses particulares (Medina, 1988).

Estas ideas, que son comunes y ampliamente asumidas entre los colegas del ámbito educativo, permiten justificar una gradación, susceptible de sistematización,

entre la centralización y la descentralización por medio del establecimiento de niveles de participación en dos ejes: el eje de los órganos de participación y el eje de los ámbitos de participación.

Es frecuente, en estos momentos, hablar de modelos de niveles de participación basados en la distribución de competencias curriculares entre cuatro órganos de participación: Estado, Comunidad Autónoma, centro escolar y profesorado (Gimeno, 1988).

También es posible hablar de modelos sistematizados basados en ámbitos de decisión sobre los programas y órganos de participación, haciendo referencia a una distribución de competencias que hemos recogido en el cuadro «Resumen general de los ámbitos de decisión...» (Eurydice, 1994):

RESUMEN GENERAL DE LOS ÁMBITOS DE DECISIÓN PARA LOS
DIFERENTES ASPECTOS DE LOS PROGRAMAS

En mi opinión, todos los modelos suponen la existencia dicotómica de ámbitos de responsabilidad y órganos de participación, más o menos incardinados en la estructura y la realización de funciones. Para mí, la ordenación de los niveles de decisión puede sistematizarse, a modo de resumen, tal como queda recogido en el cuadro «Participación. Niveles de decisión», que, dicho sea de paso, no contempla todavía como subsistema de descentralización a la Administración local, porque en la práctica, a pesar de lo que es razonable y aconsejable, no ha alcanzado una operativización que sea digna de mención en España.

Una consecuencia directa del significado de la democratización es la defensa de *la autonomía escolar* que, a su vez, da contenido al significado profundo de la descentralización. En el fondo, se trata de que cualquiera que sea el tipo de escuela, ha de respetar los principios constitucionales y ha de organizarse participativamente, porque el límite entre la prestación del servicio público «educación» y la pública intromisión en el derecho de cada uno a elegir su proyecto de vida, lo tenemos que resolver en cada escuela en la misma medida que la ley garantice el derecho de todos los implicados a participar en las decisiones.

A nivel legal no hay función suplantadora de nadie, tan sólo se busca el reconocimiento de la función sustantiva de cada uno de los implicados —padres, profesores, alumnos, Estado y sociedad— en el proceso educativo creando una organización democrática y por tanto participativa.

Como padres, nuestro deseo es que los hijos elijan no como nosotros (proceso) sino que elijan lo que nosotros elegimos (resultado); como técnicos en educación es del todo punto necesario reconocer que lo importante es que los hijos sepan elegir (proceso), aunque no elijan lo mismo que elegimos nosotros (resultado), y ello por la sencilla razón de que hacer lo contrario es negarles su derecho a elegir y conculcar su condición de agentes. Pero desarrollar esta idea exige justificar la delimitación de la intervención educativa como acción y eso es otro problema.

En mi opinión, el núcleo generador de la libertad no debe estar en la oposición política en la escuela, sino en la búsqueda científica de una real oportunidad de asistir a centros pedagógicamente programados. Y si esto que yo he expuesto es correcto, me parece incuestionable que el avance en el reconocimiento de la descentralización reclama, desde el punto de vista del técnico en educación, *el principio de autonomía del centro docente, porque ninguno de los que tienen una misión en el centro debe decidir sin los demás so pena de incurrir en función suplantadora* (Touriñán, 1986).

Cuando la autonomía del centro se convierte en exigencia, la descentralización se resuelve en la búsqueda de calidad. El conocimiento de las relaciones y la oportunidad real de lograrlas es la marca de la posibilidad real de calidad de educación. El problema de hoy no es tanto la posibilidad real de calidad de educación, como la distribución real de recursos que garantizan la oportunidad de lograr calidad para muchos. Y como todos sabemos, cuando estamos en el terreno de garantizar las oportunidades, entramos en el área de la *decisión política*.

La decisión es un acto por el que se responde, de acuerdo con las oportunidades, a una realidad interna y externa que modifica la premiosidad de las necesidades. En general, la decisión identifica un curso de acción, por eso se dice que la teoría de la decisión trata el problema de la elección entre dos o más cursos de acción, que son decisiones posibles, en orden a encontrar el óptimo, según las preferencias del decisor. En este sentido, tomar una decisión es elegir, entre varias alternativas posibles; es realizar un juicio sobre esas alternativas y elegir la que se considere mejor. Y esto, en el fondo, no es más que afirmar la meta, que es siempre un valor que se elige.

Las decisiones que se toman en la política, en general, y en la política educativa, en particular, se centran, fundamentalmente, en establecer las prioridades y estrategias de logro que el poder político, en su función de servicio, cree necesarias para el buen funcionamiento del Estado o del sistema educativo (en el caso de la política educativa) y, en última instancia, para la mejora de la sociedad.

El objetivo general de la decisión en política educativa es determinar cuáles son las necesidades que demanda la sociedad en materia educativa y cómo se pueden satisfacer, para establecer, de acuerdo con los presupuestos económicos, cuáles son las prioridades educativas que se pueden alcanzar y cuáles, por consiguiente, deben ser financiadas. Por eso las decisiones de la política educativa tienden a cubrir la demanda social o las necesidades en materia educativa de modo diverso, según las concretas circunstancias de cada período de gobierno.

La elección de los fines y la asunción de las estrategias de logro a nivel político constituyen la respuesta para satisfacer, tanto las demandas sociales como las metas de logro que creemos prioritarias con respecto a otras finalidades o estrategias en cada circunstancia concreta de gobierno. Estas decisiones se basan en variables no sólo del ámbito sobre el que se ejerce la acción de gobierno —salud, vivienda, agricultura, etc.—, sino también en otras variables de otros ámbitos de la realidad, como el económico, el ideológico, el socio-cultural, etc.

Con la decisión de política educativa, entramos, por tanto, en un ámbito de racionalidad que desborda el ámbito científico-tecnológico: la racionalidad práctica, que se aplica con todos sus postulados a la decisión política que, a su vez, tiene su carácter distintivo frente a las decisiones técnicas y morales. Puede afirmarse que la *decisión técnica* se identifica con reglas y normas derivadas del propio proceso, en función del conocimiento que se tiene del ámbito específico y a partir de la elección primaria de trabajar en ese ámbito. A su vez, la *elección moral* no es elección dentro de un ámbito, sino confrontación de ámbitos diversos respecto de la propia vida y proyecto personal; es la ordenación que hace el hombre de sus exigencias de acuerdo con las relaciones que se dan en la realidad en cada ámbito de su existencia. Por su parte, la *elección política* es, con propiedad, ordenación de metas y alternativas de acción para lograrlas, pero no respecto de la propia vida personal, sino respecto del orden y del bien común vinculante en la sociedad (Tourinán, 1993 a).

Antes de concluir este apartado, quisiéramos llamar

la atención sobre una de las virtualidades más peculiares de las decisiones de política educativa: por el hecho de centrarse en la oportunidad para priorizar y por el hecho de afectar a variables internas y externas al problema que se prioriza, en la decisión de política educativa, las finalidades no son estrictamente hablando criterios de decisión externos al propio sistema y tienen que ser consideradas como constantes aceptadas provisionalmente en los procesos de planificación (Tourrián, 1989).

Nos parece importante destacar esta tesis, porque su afirmación supone una conmoción en la validez del esquema «fin-medios», que no siempre se está aplicando coherentemente a la descentralización educativa.

Las críticas a los sistemas de organización tayloristas, que es la que corresponde al esquema vertical de decisión, son conocidas en el momento actual. Las críticas no son en este caso sinónimo de absoluto abandono del modelo, sino de conveniente transformación para lograr una mejor adecuación a las situaciones que plantean los sistemas de gestión. En nuestro campo, tanto las críticas tradicionales, como las más recientes, coinciden en que el carácter externo de los fines hace que la planificación de largas cadenas de derivación desde los fines de la cúpula carezcan de efectividad, porque la diversidad de tareas de los agentes en cada nivel de la cadena genera criterios decisorios diferentes y provoca discontinuidad.

Desde el punto de vista de la descentralización, como ya hemos visto, el objetivo es la continuidad de niveles y la participación respecto de las decisiones. La tendencia apunta a sustituir los modelos verticales de decisión por modelos sistémicos en los que el cumplimiento de fines no se realiza mediante planificación de largas cadenas de derivación, sino principalmente a través de la formación de subsistemas. El supuesto básico es que puede desarrollarse una coordinación suficiente, aceptando que los subsistemas tienen su propia identidad, su propia organización de variables, de tal manera que pueden contemplar desde su propio nivel de decisión todos los fines lejanos o externos a manera de factores ambientales. De este

modo, no es el fin el que se fracciona hasta resultar irreconocible en algunos niveles, sino que cada nivel de intervención o subsistema —Administración central, Comunidades Autónomas, centros escolares, profesor en el aula— tiene sus propios fines y contempla los correspondientes a los demás niveles a modo de variables ambientales que serán integradas según su compatibilidad con los criterios de toma de decisiones del subsistema que actúa en ese caso.

Obviamente, una consecuencia directa de la defensa de la autonomía escolar y de la democratización es la acentuación de la diferencia entre sistema escolar y sistema educativo. Esta diferencia no tiene que entenderse como alejamiento u oposición entre ambas, sino como un modo de organización y de relacionarse que está determinado por las libertades reconocidas a cada sistema.

La escuela no puede asegurar toda la formación necesaria para conseguir la cualificación en cada caso y hay que asumir que existen competencias específicas de formación en otros ámbitos.

Con este planteamiento, los procesos de heteroeducación no formales e informales adquieren un protagonismo en el entorno del sistema educativo y de la mejora de la calidad de vida, que tiene que traducirse necesariamente en un incremento sustantivo de la descentralización a nivel de Administración local; sobre todo en temas tales como la educación de adultos, tercera edad, educación sanitaria y vial, etc.

III. La descentralización educativa en España: el modelo competencial del Estado de las autonomías

Centralización y descentralización son algo más que términos cargados de un fuerte contenido administrativo: son conceptos políticos. Ello explica probablemente la tendencia a descalificar uno u otro término, según la posición política del que los enjuicia. Sin embargo, son también algo más que conceptos políticos; expresan tendencias que hunden sus raíces en el pasado histórico de cada país.

El Tribunal Constitucional señaló, ya en 1981, que la Constitución prefigura «una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito» (Sentencia de 28 de julio de 1981).

Esta división vertical del poder, compleja de realizar en la práctica política pero sencilla de exponer, se concreta del siguiente modo: en aquellas materias que el constituyente ha querido establecer la uniformidad para todo el territorio nacional se otorga al Estado la competencia exclusiva —en sentido estricto, es decir, única y excluyente—; en aquellas otras en que el poder constituyente ha estimado necesario un mínimo de homogeneidad se reconoce al Estado la potestad de dictar normas básicas y a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución; finalmente, cuando se ha querido consagrar la heterogeneidad, las Comunidades Autónomas han recibido de la Constitución competencias exclusivas en el más riguroso sentido de esta expresión. En general, podría decirse que, lo propio de los regímenes auténticamente descentralizados, es que el Estado da normas básicas, planifica y coordina, pero no ejecuta (Puelles, 1995; Barceló, 1991).

En resumen, la doctrina general de la descentralización en España puede concretarse del siguiente modo:

- La distribución de competencias educativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas se funda inicialmente en la aplicación conjunta de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.
- El Estado (persona) tiene asignado un bloque competencial constituido por la regulación de los títulos académicos y profesionales, de un lado, y, de otro, por las normas básicas de desarrollo del artículo 27 de la Constitución (art. 149.1.30a).
- Todos los Estatutos de autonomía asignan al Estado una nueva competencia como es la alta inspección,

figura inspirada en la constitución republicana pero ausente de la actual, encargada por los Estatutos de supervisar y vigilar el cumplimiento de las leyes estatales en el territorio de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.17a).

- Las Comunidades Autónomas pueden acceder a todas las demás competencias no incluidas anteriormente, si son reivindicadas por su Estatuto (como efectivamente ha sucedido). En este sentido, puede decirse que todas las Comunidades Autónomas han alcanzado o pueden alcanzar un grado notable de potestades legislativas y de ejecución (art. 149.3).
- Los Estatutos no incluyen la educación entre las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, aunque sí atribuyen a dichas Comunidades competencias educativas muy amplias. De todo ello resulta que la educación es una competencia compartida.
- El proceso de distribución competencial no está enteramente cerrado, ya que al remitirse expresamente los Estatutos autonómicos a las leyes orgánicas de desarrollo del artículo 27, estas leyes se convierten en normas distributivas de competencia que, como tales, integran el llamado «bloque de constitucionalidad».
- La solución adoptada en España, que es prácticamente la misma en la generalidad de los Estatutos, fue establecida por primera vez en el artículo 16 del Estatuto Vasco, cuyo texto es el siguiente: «En aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la Constitución, es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30a, de la misma y de la Alta Inspección necesaria para su cumplimiento y garantía».

Se trata, pues, de una atribución muy amplia de competencias a cada Comunidad Autónoma en el marco o con las limitaciones de la llamada reserva estatal, de alguna manera ligada al concepto de soberanía, aunque la posición general permite afirmar que, en el reparto de competencias, la reserva competencial del Estado se orienta bajo los principios de soberanía, homogeneidad intersistemas, equivalencias académicas nacionales e internacionales y la solidaridad en el desarrollo educativo; a su vez, la reserva competencial de las Comunidades Autónomas se orienta hacia la defensa de la regionalización, la diversificación cultural y la autodeterminación (Tourriñán, 1989 a).

De manera genérica, la totalidad de competencias que asume la Comunidad Autónoma afectan a:

- Direcciones provinciales de educación.
- Inspecciones provinciales de educación básica.
- Servicios de orientación.
- Personal.
- Dependencias y titularidad administrativa de centros.
- Creación y financiación de los centros públicos.
- Atribuciones sobre centros privados que confieren las leyes al MEC.
- Perfeccionamiento del profesorado y formación pedagógica inicial del profesorado de secundaria.
- Construcción y mejora de centros públicos.
- Subvenciones a centros privados.
- Elaboración de planes y programas que complementen las enseñanzas mínimas en todos los niveles, grados y modalidades.
- Los planes y programas propios de la enseñanza del idioma gallego.
- Transporte escolar, libros de texto de gallego y de ampliación de enseñanzas mínimas, fundaciones y becas.

- La creación de centros docentes públicos de titularidad de corporaciones locales.

De manera genérica, el Estado se reserva las siguientes competencias:

- La regulación del derecho a la educación.
- Las enseñanzas mínimas.
- Las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.
- Las funciones y competencias de la Alta Inspección (R.D. de 6 de marzo de 1981).
- Determinación de normas de conciertos escolares.
- Determinación de las condiciones de impartición de enseñanzas en los centros de niveles no obligatorios (homologación).
- Requisitos mínimos de los centros docentes.
- La ordenación general del sistema educativo de aplicación en todo el territorio nacional; para mantener la unidad básica del mismo. En concreto:
 - . La duración de la escolaridad obligatoria.
 - . La regulación de niveles, grados, especialidades, ciclos y modalidades de enseñanza. El número de cursos de cada caso y los requisitos de acceso de un nivel a otro.
 - . Las características básicas del libro de escolaridad.
- La regulación de las condiciones que garanticen el derecho y el deber de conocer la lengua castellana. Sin perjuicio de las competencias de la Comunidad respecto de las dos lenguas oficiales.
- La titularidad y administración del Centro Nacional de Educación Básica a distancia y el Instituto Nacional de Bachillerato a distancia (ya existen organismos de este tipo en Comunidades).
- La cooperación internacional bilateral y multilateral en materia de enseñanza.

- El régimen de centros extranjeros.

Además, en función de la facultad de desarrollo a que hace referencia el art. 149.3, las Comunidades Autónomas podrán desarrollar reglamentariamente los aspectos siguientes:

- El establecimiento de las características específicas de las asociaciones de padres de alumnos (art. 5.6).
- La creación de acuerdo con la ley, de organizaciones de alumnos en función de su edad (art. 7.1).
- La adaptación de lo preceptuado en la ley, a los centros que impartan enseñanzas distintas a las de educación preescolar, educación general básica, bachillerato y formación profesional o que abarquen dos o más de estas enseñanzas (art. 11.2).
- El procedimiento para el nombramiento de los órganos de gobierno unipersonales, a excepción del secretario y el jefe de estudios que serán elegidos por el consejo escolar, a propuesta del director y nombrados por la Administración educativa competente (art. 40).
- La determinación del número total de componentes del consejo escolar de los centros, de la proporción en el mismo de la representación de padres y alumnos, de la distribución de los restantes puestos, si los hubiese, entre profesores, padres de alumnos, alumnos y personal de administración y servicios (art. 41.2).
- La regulación de las actividades y servicios complementarios de los centros concertados, que, en todo caso, tendrán carácter voluntario y no podrán formar parte del horario lectivo (art. 51.4).

Por otra parte, es importante destacar que el proceso de transferencia de competencias en España es gradual, tanto por la promulgación de Estatutos como por los traspasos de bienes y servicios. Asimismo, hay que subrayar que en el proceso de transferencias educativas no está contemplado de manera sustantiva el

papel de las Administraciones locales como nivel de descentralización (M.A.P., 1991, 1992 y 1993).

Cataluña y el País Vasco, vieron promulgados sus Estatutos de Autonomía en el año 1979, cuatro Comunidades lo obtuvieron en 1981 —Andalucía, Asturias, Cantabria y Galicia—, siete en 1982 —Canarias, Castilla-la Mancha, Aragón, Murcia, Navarra, Rioja y Valencia— y, finalmente, cuatro en 1983 —Baleares, Castilla y León, Extremadura y Madrid—. La fecha de promulgación estatutaria es importante porque es el término a partir del cual corren los plazos para la ampliación de competencias.

Respecto de los trasposos de competencias recordemos que la Constitución establece diversas vías de acceso a la competencia, lo que consecuentemente implica distintos tiempos para los trasposos. Tales caminos son: a) vía inmediata para aquellas nacionalidades históricas que en el pasado plebiscitaron proyectos de autonomía —Cataluña, Galicia y País Vasco— (disposición transitoria segunda, CE); b) vía inmediata también para aquellas Comunidades que alcancen la mayoría reforzada del artículo 151, como fue el caso de Andalucía, o la mayoría del órgano foral, como en el caso de Navarra; c) Comunidades que no teniendo acceso a las vías citadas se beneficien de una ley orgánica de transferencia competencial, como fue el caso de Canarias y Valencia, al amparo del artículo 150.2 de la Constitución; d) por último, las restantes Comunidades que, aún teniendo similar techo competencial que las anteriores, al haber accedido a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, deberán esperar cinco años a partir de la promulgación de sus Estatutos, procediendo entonces a la modificación estatutaria y a la correspondiente ampliación de competencias, que queda perfilada en su calendario de desarrollo en los Acuerdos autonómicos firmados el 28 de febrero de 1992 (las leyes orgánicas de transferencia competencial a estas Comunidades se promulgaron en el mes de diciembre de 1992 y los Estatutos de autonomía se modificaron en marzo de 1994) (Viñao, 1994).

Según declaraciones ministeriales, los trasposos se

producirán una vez que se haya generalizado la implantación de la enseñanza secundaria obligatoria; por tanto, teniendo en cuenta el nuevo calendario de aplicación de la reforma, los trasposos se realizarán a partir del curso académico 1996-1997 (salvo la transferencia de las universidades que se hará en el curso académico 1994-1995); hasta el año 1994, sólo tienen transferencias Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Valencia, Canarias y Navarra; en octubre del 95 ya han adquirido también competencias, Extremadura, Asturias, Murcia, Madrid y Castilla-León; el resto -Cantabria, Castilla la Mancha, Aragón, Baleares y La Rioja- lo hará posteriormente.

Es importante resaltar que la Administración educativa del Estado no ha sufrido la transformación que el proceso autonómico exige. Es cierto que la implantación gradual del modelo de descentralización educativa ha hecho que el Ministerio de Educación y Ciencia haya seguido siendo un ministerio gestor respecto de las diez Comunidades Autónomas que carecían de competencias plenas, pero en esta dinámica ha influido también esa tendencia típica de las fuerzas centripetas a eludir su propia reducción competencial. El Ministerio de Educación y Ciencia no parece haberse preparado para ser lo que tiene que ser: un ministerio impulsor de la política legislativa del Estado, artífice, coordinado con las Comunidades Autónomas, de la programación general de la enseñanza, promotor de la cooperación internacional, corrector de las desigualdades regionales, agente evaluador del sistema educativo, patrocinador de la UNED y promotor del fomento y coordinación general de la investigación (Puelles, 1995).

La LODE creó la Conferencia de Consejeros de Educación, conferencia sectorial llamada a desempeñar un papel importante en el desarrollo autonómico de la educación. Pero la prioridad que el poder ministerial ha atribuido a los asuntos de gestión y, a partir de 1990, a la reforma educativa, junto con los recelos, a veces razonables, de las Comunidades Autónomas, no han podido hacer hasta el momento de esta Conferencia sectorial el mecanismo de cooperación institucional que debe ser. Casi diez años después de la fundación

de esta Conferencia no tiene aún una regulación de su organización y funcionamiento.

Esta carencia es especialmente significativa, porque el protagonismo de cada Comunidad y la necesidad de coordinación exigen —dada la relación entre decisiones técnicas, morales y políticas que hemos visto— una estructura reglada que haga posible la confluencia en la decisión política de la intuición y de la ciencia aplicada a la construcción social.

IV. Indicadores de descentralización en España. Análisis comparado

La política legislativa de la Administración socialista ha mantenido los rasgos básicos del modelo competencial que diseñó la LOECE. Sobre este modelo han incidido tres leyes orgánicas: la de Reforma Universitaria de 1983 (LRU), la de regulación del Derecho a la Educación de 1985 (LODE) y la de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 (LOGSE).

Dado que el proceso tiene un carácter dinámico, y dialéctico en algunos casos, en cada país se han ido manifestando peculiaridades que dificultan la normalización de tipologías generalizadas.

El profesor Puelles Benítez ensayó en 1992 una tipología de 7 niveles que permiten ejemplificar el proceso, desde la centralización, en un continuo hacia la descentralización educativa: sistemas educativos centralizados —por ejemplo, Irlanda—, sistemas centralizados con tendencia a la descentralización —Francia—, sistemas de descentralización regional —Italia—, sistemas de descentralización intermedia —España—, sistemas de descentralización federal —Alemania—, sistemas de descentralización federal y municipal —Suiza y Estados Unidos—, sistemas de descentralización local y académica —Gran Bretaña— (Puelles, 1992; Monreal, 1982).

Como dice el profesor Puelles, el modelo español de descentralización educativa no se corresponde, pues, con el Estado federal, aunque el Estado español sea un Estado autonómico con tendencia federalizante. España no presenta obviamente los rasgos de un modelo centra-

lizado como Irlanda, ni se ha limitado como en el caso francés a adoptar medidas correctoras de la centralización educativa o como Italia a otorgar algunas competencias a las comunidades o regiones. En el caso español, el Estado ha suprimido las Direcciones provinciales en las Comunidades Autónomas que recibieron los trasposos competenciales, ha transferido parte importante de su poder de decisión sobre el profesorado, ha traspasado todos los centros docentes — incluidas las universidades—, ha transferido en su totalidad la inspección técnica, ha dado amplia intervención a las Comunidades en la delimitación del currículo nacional —un 35% y, en el caso de las Comunidades con lengua propia, un 45%—, ha traspasado la competencia para la expedición de los títulos y ha otorgado autonomía financiera a las Comunidades Autónomas mediante los procedimientos previstos constitucionalmente. Podemos, pues, decir con fundamento que estamos ante un modelo caracterizado por una cuasi total descentralización administrativa y por una parte significativa de descentralización política, que todavía no ha abordado con rigor el problema de la descentralización educativa a las Administraciones locales, de gran potencial para la educación de adultos, los procesos de educación informal y la educación permanente.

Si tenemos en cuenta la distribución competencial de responsabilidad entre Administración y escuelas que hemos resaltado en el epígrafe segundo, tiene sentido que, ahora, de manera global reparemos en algunos indicadores de descentralización que la LOGSE contempla.

IV.1 Extensión de la escolaridad obligatoria.

La LOGSE propone 10 años (6-16) y la anterior LGE 8 (6-14).

— Dinamarca, Luxemburgo, Irlanda y Grecia, 9 años. Es la cifra más extendida en la UE.

Francia exige 10, Alemania y Bélgica también exigen 9 años a tiempo completo. Los países nórdicos tienen 9 años. Los países del Este

suelen tener 10 (Yugoslavia es la excepción).

. El inicio de la escolaridad obligatoria en la LOGSE es a los 6 años. Todos los países nórdicos, incluso Dinamarca, comienzan a los 7 años. Inglaterra y Holanda inician a los 5 años. En el resto de Europa usa la edad de 6 años.

. El final de la escolaridad obligatoria en la LOGSE son los 16 años. Esto es igual en el resto de Europa porque suele comenzar a los 7 años.

La tendencia general es variada en Europa:

- a) No ir más allá de los 16 años a tiempo completo.
- b) Oportunidad de obligatoriedad a tiempo parcial para incorporación al mundo productivo.
- c) Extender la obligatoriedad por abajo en el nivel de educación infantil (ciclo de 3 a 6 años). En este caso desaparece el término «preescolar» por principio de definición y pasan a hablar de educación pre-primaria (jardín de infancia y parvulario).
- d) Restarle importancia al concepto de escolaridad obligatoria y centrar la atención de las Administraciones en el tiempo que realmente permanece en la escuela la población escolar. El problema serio es el de la jornada escolar.

Acción política de interés:

- Ir a las tendencias (c) y (d).
- Que el Estado no haga obligatorio pero sí gratuito el segundo ciclo de educación infantil (3-6).
- Por la misma razón se deberían buscar fórmulas de gratuidad para la etapa 16-18, al menos en tiempo parcial. El principio de igualdad de oportunidades exige entender la igualdad no como igualdad de trato o de resultados, sino como igualdad de continuidad.
- Hay que implementar los desarrollos de la segunda

oportunidad (educación no formal), implicando a la Administración local.

IV.2 Organización de etapas, niveles, ciclos y modalidades.

Si tenemos en cuenta que la segunda etapa del nivel de secundaria no es obligatoria, de la misma manera que no lo es el nivel de educación infantil, cabe afirmar que la LOGSE establece una organización de (6+4+2) para primaria y secundaria. (La LGE mantenía 8+3 BUP+1 COU)

- Los países nórdicos optan por el modelo (9+3).
- En Europa Oriental prevalece (8+4) o (10+2).
- En EE.UU hay dos fórmulas (8+4) o (6+3+3).
- Francia (5+4+3), Italia (5+3+5), Inglaterra (6+5+2, incluyendo 2 años de pre-primaria), Grecia y Portugal (6+3+3), Holanda (7+4+2), incluyendo un año pre-primaria), Alemania Federal (4+5+4), Bélgica (6+4+2) y Dinamarca (9+3).

Acción política de interés:

- El sistema no tiene que ser un reto para los alumnos, sino todo lo contrario. La clave de la acción política es la defensa de la igualdad de continuidad sin perjuicio de la excelencia en el sistema.
- La selectividad que propone la LOGSE para acceso a universidad no cambia en nada la actual, ni supera sus problemas. Suprimir el curso de COU no es solución.

La tendencia general es que la selectividad debe desaparecer, porque no evalúa los conocimientos verdaderos del alumno. En su lugar se aboga por una prueba de acceso peculiar de cada facultad, teniendo en cuenta, la afinidad de los estudios previos y las destrezas y aptitudes que son fundamento de las que se van a desarrollar en la facultad.

Esta idea, cada vez es más factible, pues la secundaria y el bachillerato otorgan título terminal,

no propedéutico.

- Evitar la doble titulación al final de la secundaria obligatoria (art. 22.2 y 3) «graduado de Educación Secundaria» para los que alcanzan los objetivos de la etapa y «acreditación del centro educativo» para los que no alcancen. Después de 10 años de escolarización no se debe generar una bolsa de jóvenes sin competencia profesional directa. No atender esta recomendación equivale a:

- . Abandonar la integración real de F.P. y secundaria.

- . Generar una mano de obra sin cualificar, favoreciendo la segregación que es lo que se quiere evitar.

- . Intensificar la idea de fracaso, pues para el grupo de jóvenes que se queden en este nivel no tiene sentido prolongar la escolarización.

- . Frente a la doble titulación hay que defender la titulación única, que no es incompatible ni escamotea en nada la objetiva realidad personal de cada sujeto que hace necesarias las especificaciones individuales y precisas respecto de los aprendizajes complementarios para acceder al bachillerato o a la F.P.. El título único no impide la función selectiva, pero sí evita la segregación de estudiantes a situaciones irreversibles.

IV.3 El sentido «básico» de la educación en la LOGSE.

- La LOGSE mantiene en su preámbulo que «no se aplicará un proyecto teórico» sino que se introducirán profundos cambios que ya han sido en buena parte experimentados y que además cuentan en sus parámetros básicos con un amplio grado de conocimiento y consenso.
- El concepto de «básico», se usa con ambigüedad y polisemia en el texto. En este caso:

- . O se suprime
- . O se sustituye por otro
- . O se clarifica su uso

En todos los países europeos, la educación obligatoria responde a unos planteamientos comunes y unos contenidos iguales o muy parecidos para todos los alumnos.

Sin embargo, se distingue entre educación obligatoria y educación común. La tendencia actual en Europa es la de conjugar el principio educación «comprensiva», integrada o común con el principio de diversificación a través de materias optativas y actividades prácticas.

- La LOGSE establece que la enseñanza secundaria se imparte por áreas de conocimiento que son obligatorias (art. 20). Especialmente en el último año de secundaria obligatoria, se podrá establecer en las enseñanzas mínimas (que son las comunes) la optatividad.

Acción política de interés:

- Insistir en que educación de base no se confunda con educación común, pues más bien responde a la idea de educación obligatoria.
- La educación de base debe organizarse desde dos criterios:
 - . El criterio modular, que da lugar a valorar en el sistema la coherencia entre la integración y la versatilidad.
 - . El criterio competencial; de destrezas, que da lugar a valorar la flexibilidad, la interacción con el sistema social y la adaptación a la individualidad.

Ambos criterios son necesarios y ninguno de ellos suficiente para resolver el problema.

- El error de bulto de la LOGSE es que extiende la educación de base (obligatoria) sin variar el

carácter que como educación secundaria le corresponde al período de 12 a 14 años y que en la LGE era de educación general (común).

¿Qué tiene que definir la educación secundaria de base? ¿Sólo la común, de modo que en el último año se contemplan las opciones?

- El uso del criterio competencial obliga a insistir en que el Estado está haciendo un excesivo énfasis en el desarrollo de contenidos informativos de áreas culturales (lo común) y al mismo tiempo está marginando la adquisición de destrezas, hábitos y actitudes (lo diferencial, pero también básico).
- En esta misma línea, sorprende que el objetivo terminal en la secundaria es comprender y expresar mensajes y textos sencillos en una lengua extranjera (ni siquiera dominar una lengua extranjera). Aceptar esto es favorecer un sistema poco competitivo (hay que pensar en dos idiomas extranjeros).

IV.4 Las estructuras escolares en la LOGSE.

La LOGSE genera problemas especiales y muy diversos, respecto de las estructuras escolares. Su característica básica es la diversidad y desde luego también la falta de homogeneidad, lo cual repercute necesariamente en un deterioro de la calidad del sistema.

La tendencia en la Europa comunitaria es que los niños asistan a dos escuelas durante la educación obligatoria: un centro de nivel primario y otro de nivel secundario general. Alemania, a partir de los 10 años, distribuye a los escolares en tres tipos de centros, dejando la puerta abierta a los trasvases y rectificaciones de rumbo (Eurydice, 1994).

La tendencia europea es que la escolaridad obligatoria se curse en centros programados pedagógicamente. Optimizar el principio de igualdad de oportunidades quiere decir favorecer la diversidad de oportunidades educacionales. En este sentido, hay que garantizar la

oportunidad de asistir a centros programados pedagógicamente.

Acción política de interés

- Hay que defender que la escuela no es la única oportunidad educativa. La educación no escolar y la educación familiar han de recibir en la ley un tratamiento mucho más amplio del que reciben.
- El Estado debe garantizar la reconversión de los centros escolares y regular la diversificación de la educación secundaria de forma que no suponga una oferta educativa de diferente calidad y diferentes tipos de centros.
- Desarrollar alternativas para la educación de adultos y los procesos no formales e informales de educación, implicando a la Administración local.
- Las estructuras escolares son fundamentales para la equivalencia de titulaciones en sistemas formales.

V. La experiencia de las transferencias: identidad del sistema universitario gallego después de las transferencias

La Ley gallega 11/1989 de 20 de julio, de Ordenación del Sistema Universitario de Galicia establece nuestro sistema universitario en el que hay tres Universidades, que surgen de la segregación de los medios materiales y humanos de la que era única Universidad de Galicia hasta finales de 1989: la cinco veces centenaria Universidad de Santiago de Compostela. Una parte de lo que era la Universidad de Santiago de Compostela hasta 1990 es el núcleo originario de la Universidad de A Coruña y otra parte de lo que era hasta 1990 la Universidad de Santiago de Compostela es el núcleo originario de la Universidad de Vigo. Y otra parte de lo que era hasta 1990 la Universidad de Santiago de Compostela, es desde 1990 el conjunto propio de la Universidad de Santiago de Compostela,

que tiene que desarrollarse dentro del sistema universitario gallego en esta nueva etapa de nuestra historia universitaria (Tourinán, 1993 c).

El proceso de segregación configura una realidad tripartita en la que las tres universidades de Galicia han de definirse y asentar su propia personalidad dentro del espacio común que es el sistema universitario de Galicia, según sus propios esquemas y bajo los principios generales establecidos en la LOSUG de distrito único, totalidad de la oferta de estudios, complementariedad de los campus y corrección de los desequilibrios de partida. *El Sistema Universitario aparece así, como un nuevo protagonista en la realidad universitaria gallega, que hubo que desarrollar y que queda definido como una realidad material y humana coordinada y planificada bajo unos principios específicos de desarrollo para la financiación, la oferta universitaria, el fomento de la investigación, la proyección exterior y la creación de servicios de apoyo que lo identifican (ver cuadro «Organización e identidad del sistema universitario»).*

ORGANIZACIÓN E IDENTIDAD DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

En primer lugar, conviene resaltar la peculiar situación en la que se enmarca el sistema universitario gallego, que, de acuerdo con la Constitución española y el marco general de la LRU es una organización complementaria y no sustitutoria que media entre el sistema universitario nacional y cada una de las universidades gallegas, las cuales, en sí mismas consideradas, son, a su vez, un sistema en su estructura, organización, funciones y medios.

En líneas generales la circunstancia más peculiar del marco legal en el momento actual es que la LRU fue aprobada para una realidad universitaria específica en 1983, y esa realidad legislada se modificó posteriormente con el proceso de transferencia de competencias a las Comunidades, de modo tal que, en este momento, cuestiones básicas de política universitaria como las referidas a procedimientos de ingreso, bolsas, límites de precios públicos, límites de capacidad y estrategias no presenciales, financiación, coordinación de titulaciones y centros y hasta el propio concepto de calidad y organización de la universidad apuntan a tendencias consolidadas desde hechos diferenciales que la LRU no puede subsumir.

Ahora bien, desde el cumplimiento de este marco legal vigente —aunque no satisfactorio—, podemos decir que la combinación del artículo 20.10 de la Constitución española que «reconoce» y no «establece» la autonomía universitaria con la atribución de competencias educativas a la Comunidad Autónoma, que están recogidas en el Estatuto de Autonomía (arts. 27.19 y 31 de la Ley Orgánica 1/1981, del 6 de abril) y la relación de las dos normas legales con las competencias propias de la autonomía de las Universidades, establecida en el artículo 3.2 de la Ley 11/1983, del 25 de agosto, de Reforma Universitaria, significa que las Comunidades Autónomas, el Estado y las Universidades pueden definir políticas universitarias propias, buscando su específica identidad.

La existencia de tres niveles distintos —sistema universitario nacional, sistema universitario autonómico e institución universitaria concreta—, está diseñada teóricamente para respetar la autonomía universitaria, entendida esta como capacidad de auto-normación, y postula una existencia de coordinación a dos niveles: el Consejo de Universidades, a nivel nacional, y el Consello Universitario de Galicia, a nivel autonómico. Si hubiera que decirlo en una sola frase, cabría afirmar que el sistema universitario desde la perspectiva de la política universitaria, está diseñado para tratar de conjugar el exquisito respeto a la autonomía de la universidad y la voluntad de ejercer las competencias propias de la Administración.

Aparte de la opinión global sobre el marco legal manifestado anteriormente, hay que añadir ahora que este diseño teórico puede abocar, en algún caso, y por una defensa a ultranza de la autonomía universitaria, a la institucionalización de vacíos legales que dificultan la creación de espacios de planificación coordinados y, por otra parte, esos vacíos legales facilitan, erróneamente, la expansión del campo competencial de las universidades que, por su cuenta, asumen funciones de planificación más allá de lo que les aseguran sus propios estatutos y la normativa legal (Tourinián, 1993 c; Medina, 1995).

El sistema universitario nacional tiene competencia para: la creación de Universidades por Ley de Cortes (arts. 5 y 8 de la LRU) y para establecer las exigencias materiales y de personal mínimas de los centros universitarios españoles, previo informe del Consejo de Universidades (R.D. 557/1991, del 12 de abril, BOE del 20 de abril). Asimismo, el Sistema Universitario Nacional identifica en el Estado la competencia para establecer los títulos de carácter oficial y validez nacional, previo informe del Consejo de Universidades (art. 149.1 de la Constitución española). También corresponde al Gobierno, oído el Consejo de Universidades, establecer los procedimientos de acceso a las universidades (art. 26.1 de la LRU); el régimen retributivo del profesorado con carácter uniforme para todas las universidades (art. 46.1 de la

LRU), y la homologación de planes de estudio de carácter oficial y validez nacional. Asimismo, corresponde también al Gobierno, en relación con la comunidad científica de la que forma parte la universidad, el fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica en cumplimiento de lo establecido en el art. 149.1,15a de la Constitución.

Las universidades tienen establecido su régimen competencial de autonomía académica, investigadora, financiera y de gestión, en el artículo 3.2 de la LRU, que se refuerza con la capacidad de elaborar sus planes de estudios y de organizar sus enseñanzas; la posibilidad de crear títulos propios, sin carácter oficial y sin validez nacional; la expedición de los títulos oficiales en nombre del Rey; la posibilidad de contratación de actividades docentes e investigadoras (art. 11 da LRU), y la capacidad de propuesta de implantación de títulos oficiales a través de su Consello Social que, además, de forma explícita, está encargado de avalar el rendimiento de los diversos servicios de la universidad y el régimen de permanencia de los estudiantes.

El sistema universitario autonómico gallego, que recibe las competencias en materia de universidades por el Real Decreto 1754/1987, de 18 de diciembre (DOG del 16 de febrero de 1988), se concreta en las siguientes atribuciones:

- a) Las de carácter general reconocidas en la legislación estatal y autonómica:
 - a.1.) La ordenación, la planificación y la ejecución de las competencias en materia de universidades y enseñanzas universitarias correspondientes a la Consellería en relación con las que le atribuyen a la Comunidad Autónoma el art. 31 del Estatuto de Autonomía, la Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria, la Ley 11/1989, de 20 de julio, de Ordenación del Sistema Universitario de Galicia, y las disposiciones dictadas en su desarrollo.

- a.2.) La ordenación, la planificación y la ejecución de las competencias en materia de fomento de investigación correspondientes a la Consellería, en relación con las que atribuyen a la Comunidad Autónoma en este tema, el artículo 27.19 del Estatuto de Autonomía, la Ley estatal 13/86 de Fomento y Coordinación General de la Investigación y la Ley autonómica 12/93, de 6 de agosto, de Fomento de investigación y de desarrollo tecnológico de Galicia. La elaboración, la propuesta y, si es el caso, la ejecución de planes específicos de apoyo a la formación y actualización del profesorado universitario y del personal investigador.
- b) Las reconocidas especialmente en el Decreto de traspaso de competencias en materia de universidades (R.D. 1754/1987), que son:
- La gestión, de acuerdo con los criterios establecidos por la Administración del Estado, de las bolsas y ayudas al estudio universitario correspondientes a las convocatorias del MEC.
 - El registro, reconocimiento y tutela de fundaciones docentes universitarias domiciliadas en la Comunidad Autónoma.
- c) Las reconocidas particularmente por la LRU, la Ley estatal de Fomento y Coordinación General de Investigación y demás disposiciones legales básicas de la Comunidad Autónoma, especialmente:
- La coordinación de las universidades de su ámbito comunitario (art. 3.3 de la LRU).
 - La creación de universidades, previo informe del Consejo de Universidades (art. 5 de la LRU).
 - La creación de centros y autorización de estudios, previo informe del Consejo de Universidades y a propuesta del Consello Social de la Universidad (art. 9 de la LRU).
 - La fijación de tasas académicas de los estudios

conducentes a títulos oficiales dentro de los límites que establezca el Consejo de Universidades (art. 54.2,b) de la LRU).

- La financiación del sistema universitario (disposición adicional cuarta de la LOSUG).
- La planificación y coordinación del sistema universitario contando con el Consello Universitario de Galicia (art. 11 de la LOSUG).
- La coordinación de recursos de investigación para el fomento de investigación y para el desarrollo tecnológico y la transferencia de tecnología en el ámbito de la Comunidad Autónoma (Ley Estatal de Fomento y coordinación general de investigación; Estatuto de Autonomía de Galicia y Ley de Fomento de investigación y de desarrollo tecnológico de Galicia).

El proceso de transferencia de competencias en materia de universidades es un paso más en el desarrollo de la Autonomía de educación a las Comunidades Autónomas, pero se observa un riesgo grave en este proceso derivado de la falta de coordinación general a nivel nacional -(cada transferencia afecta no sólo a la Comunidad receptora, sino a las demás Comunidades y al papel de la Administración Central en la coordinación general y la financiación)-, y de la falta de especialización en transferencias universitarias en la comunidad receptora.

En efecto, cada Comunidad receptora, se enfrenta en el momento en que se consuman las transferencias no sólo a problemas particulares y concretos (construcciones universitarias, precios públicos, becas y exenciones, autorización de estudios, titulaciones propias, proceso de incorporación de estudiantes a la universidad, expansión de la comunidad universitaria transferida propia, financiación de la comunidad universitaria y creación de los órganos autonómicos de planificación y coordinación). Cada Comunidad, se enfrenta además, a problemas generales y comunes, tales como la insuficiencia del marco legal de la LRU, la improvisación de la transferencia respecto del déficit histórico, la ambigüedad de la actitud en precario ante el proceso de transferencias por parte de la comunidad receptora que carece de marco legal propio de actuación universitaria en materia de fomento de investigación, coordinación universitaria y financiación universitaria, en el momento de la transferencia (Tourrián, 1994).