
La coordinación sectorial en materia de educación en España

Alejandro Tiana Ferrer

Secretario General de Educación. Ministerio de Educación y Ciencia

Como es bien sabido, la Constitución Española (CE) de 1978 diseñó un nuevo modelo de organización territorial del Estado, para el que se ha acuñado la expresión de Estado de las Autonomías. Frente al anterior modelo estatal fuertemente centralizado y uniformador, que había sido el adoptado por el régimen franquista siguiendo una tradición histórica que bien podríamos calificar de napoleónica, la CE abrió las puertas a una nueva distribución territorial de competencias en los distintos ámbitos de la vida pública y promovió el traspaso de algunas de ellas a las Comunidades Autónomas (CCAA) creadas por la Carta Magna. Como consecuencia de este proceso, la necesidad de articular las políticas sectoriales, con el fin de asegurar la igualdad de todos los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos, planteó nuevas exigencias, entre las que destaca

la de coordinación territorial. Las páginas que siguen están dedicadas a presentar la realidad de la descentralización educativa en España y a analizar las vías actualmente establecidas para articular tal coordinación.

La realidad de la descentralización educativa en España

Diversos estudios internacionales comparados han puesto de manifiesto que España se encuentra entre los países que disponen de un sistema de educación descentralizado. Sin llegar al extremo de Canadá, Bélgica o Suiza, que ni siquiera cuentan con un Ministerio estatal de Educación, las competencias en materia de educación atribuidas a la Administración central son más limitadas en España que en algunos países federales, como es el caso de México o Argentina. Nuestras CCAA disponen

de un amplio margen de actuación en materia de educación, cuyas dimensiones conviene precisar para saber exactamente a qué nos referimos cuando utilizamos dicho término.

La CE de 1978 sentó las bases para el reparto de competencias en diversas materias, entre ellas la educación. Sus artículos 148 y 149 fijan los límites de dicho reparto, al establecer las competencias que podrán asumir las CCAA y las que corresponden de manera exclusiva al Estado. Entre las primeras, la única competencia mencionada que se refiere explícitamente a la educación es “el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma” (CE, art. 148.1.17.^a). Por su parte, entre las competencias exclusivas del Estado se incluye una genérica, “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (CE, art. 149.1.1.^a), y otra específica sobre educación, consistente en la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas

para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia” (CE, art. 149.1.30.^a). Además, también se atribuyen al Estado la determinación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, lo que afecta a los funcionarios docentes (CE, art. 149.1.19.^a) y la estadística para fines estatales, que lógicamente incluye la relativa a la educación (CE, art. 149.1.31.^a). Este artículo establece asimismo que “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”, al tiempo que afirma que “la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas” (CE, art. 149.3). Éste es el marco general a partir del que se desarrolló el nuevo reparto de competencias en materia de educación.

Dado el amplio margen de indefinición constitucional acerca del repar-

to de las competencias educativas, y teniendo en cuenta que las no atribuidas a las CCAA corresponden en exclusiva al Estado, no debe extrañar que la elaboración de los Estatutos de Autonomía, comenzando por los primeros en ser tramitados, que fueron los del País Vasco y Cataluña, implique una intensa negociación. Como resultado final de ese laborioso proceso se alcanzó un compromiso razonable entre la pretensión del poder central de ampliar lo más posible su ámbito de actuación y el deseo de las administraciones autonómicas de ejercer las más amplias competencias en materia de educación. La fórmula que finalmente se incorporaría en casi todos los Estatutos, y no sólo en los primeros aprobados, consistiría en atribuir a las CCAA la regulación y la administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de la competencia del Estado sobre la regulación y expedición de los títulos académicos y profesionales, así como sobre las normas básicas de desarrollo del artículo 27 y la alta inspección para asegurar su cumplimiento y efectividad. Con ligeros matices, ésta es la fórmula que aparece en los diversos Estatutos de Autonomía

y que deslinda de manera general las competencias respectivas del Estado y de las CCAA.

Con posterioridad a 1978, la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE) atribuyó al Estado las siguientes competencias: a) la ordenación general del sistema educativo; b) la programación general de la enseñanza en los términos establecidos en la propia ley; c) la fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales con validez estatal, y d) la alta inspección y demás facultades que permitan garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos (LODE, disposición adicional 1.^a.2). En realidad, como muchos constitucionalistas han subrayado, algunas de las competencias atribuidas en exclusiva al Estado no conllevan una capacidad ilimitada de regulación y gestión, sino que se limitan a la aprobación de la normativa básica que debe ser posteriormente desarrollada y ejecutada por parte de las administraciones autonómicas. Por tanto, puede decirse que se trata en buena medida de competencias concurrentes o compartidas, puesto que

no son ejercidas por el Estado en toda su extensión.

Las disposiciones incluidas en la CE de 1978, en los diversos Estatutos de Autonomía y en la LODE definen el modelo español de reparto de competencias en materia de educación actualmente vigente. Aunque todavía subsistan algunas inevitables discrepancias en la interpretación de algunas competencias, sobre todo las de carácter compartido, puede decirse que el reparto competencial está suficientemente asentado y ha resistido el paso del tiempo. Una de las principales consecuencias de dicho modelo consiste en que las políticas educativas concretas, tal como las percibe el ciudadano, son el resultado del desarrollo de unas directrices estatales y de unas políticas específicas autonómicas. Por tanto, la necesidad de la coordinación se hace aún más evidente en este contexto, dado que se debe aunar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio pleno del derecho a la educación, independientemente de cuál sea su lugar de residencia, con la existencia de dos niveles sucesivos de toma de decisiones políticas. Como veremos en los apartados posteriores, son varios los mecanismos puestos en práctica para

asegurar tal coordinación y cooperación territorial.

Aunque sea de pasada, conviene aquí indicar que la descentralización en materia de educación no alcanza en España por igual a todas las administraciones y todos los agentes que intervienen en el proceso educativo. Así, mientras que se han transferido competencias relevantes a las CCAA, no puede decirse lo mismo respecto de las provincias o ayuntamientos, ni tampoco respecto de las propias escuelas. En comparación con muchos otros países, resulta llamativo el escaso nivel de responsabilidad que tienen las autoridades locales en materia de educación y aún más el limitado grado de autonomía de las escuelas, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de un factor que todos los estudios internacionales ponen en relación con la calidad de la educación. Caso aparte constituye la descentralización en materia universitaria, dado el principio de autonomía establecido por la CE para las universidades. Por tanto, podríamos concluir diciendo que el sistema educativo español es efectivamente descentralizado, pero sobre todo en lo relativo a la responsabilidad que las CCAA tienen en su desarrollo y gestión, y no

tanto en la participación de otros niveles administrativos ni en el plano propiamente escolar.

La coordinación a través de la normativa básica y la alta inspección

Como se señalaba más arriba, en este modelo de reparto competencial la coordinación se convierte en una necesidad a la que se da respuesta por medio de diversos mecanismos. El más clásico de todos ellos consiste en combinar la aprobación de la normativa básica que debe regular el conjunto del sistema educativo con el establecimiento de los servicios de alta inspección que controlan su cumplimiento. Se trata de un mecanismo plenamente asentado en España y que funciona con regularidad.

Como se apuntaba en el apartado anterior, el ejercicio de las competencias que el Estado español tiene atribuidas en materia de educación configura un sistema educativo único para todo el país. Es más, aunque en los debates educativos mantenidos con ocasión de la aprobación de la Ley Orgánica de Educación (LOE) se haya insistido por parte de algunos en el riesgo de desvertebración del sistema

educativo, lo cierto es que un somero análisis comparado sitúa a España entre los países que cuentan con un sistema educativo de características comunes para el conjunto del Estado (lo que no sucede, por ejemplo, en países tan consolidados como Alemania, Suiza, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido o Bélgica, por no citar sino algunos casos relevantes). Y es que la competencia estatal para dictar la normativa básica, a la que deben atenerse los subsiguientes desarrollos autonómicos, asegura la existencia de un sistema educativo único, que se traduce en elementos tan tangibles como una estructura uniforme de las sucesivas etapas educativas, un núcleo curricular común superior al 55% de los contenidos escolares en la educación no universitaria y unas directrices básicas comunes para los títulos universitarios, unos cuerpos docentes estatales y unas condiciones perfectamente homologadas para la obtención de títulos.

La capacidad de dictar la normativa básica se ha traducido en la aprobación de una serie de leyes que regulan el ejercicio del derecho a la educación y establecen la ordenación general del sistema educativo, que en el momento actual son las siguien-

tes: la LODE, la LOE, la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (LOCFP) y la Ley Orgánica de Universidades (LOU). Estas normas básicas han sido posteriormente desarrolladas por varias normas estatales y por otras de carácter autonómico, hasta completar el cuerpo normativo vigente en materia de educación. Este conjunto normativo permite hablar con propiedad de la existencia de un único sistema educativo español, con unos rasgos claramente distinguibles y con ciertas variedades autonómicas, que se aprecian sobre todo en lo que se refiere a la organización, el funcionamiento y la gestión del sistema.

Aunque la existencia de una normativa básica común para el conjunto del Estado no asegure por sí sola la coordinación, constituye la base indispensable y supone una primera condición para que aquella pueda producirse. La existencia de un sistema educativo único permite asegurar el ejercicio del derecho a la educación y la igualdad de los ciudadanos en una cuestión de tanto impacto sobre sus vidas, al tiempo que facilita la coordinación entre las administraciones.

Pero la simple existencia de tal normativa básica resultaría insuficiente si

no fuese acompañada de los mecanismos necesarios para asegurar su cumplimiento. Ésa es la finalidad de los servicios de alta inspección, que vienen funcionando desde que comenzó el proceso de transferencias educativas a las CCAA.

La alta inspección educativa tiene como objetivo “garantizar el cumplimiento de las facultades que le están atribuidas (al Estado) en materia de enseñanza y la observancia de los principios y normas constitucionales aplicables y demás normas básicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución” (LOE, art. 149). Entre sus funciones destacan las de comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Estado en la ordenación general del sistema educativo, el cumplimiento de las condiciones para la obtención de los títulos y la inclusión de las enseñanzas mínimas en los currículos autonómicos, así como velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y sus deberes en materia de educación y verificar la adecuación de la concesión de las subvenciones y becas a los criterios estatales (LOE, art. 150.1).

Como puede apreciarse, el trabajo de la alta inspección no tiene relación directa con el realizado por los servicios de inspección educativa (que supervisan aspectos tales como los centros escolares, la práctica docente o la función directiva), aunque esta distinción no sea siempre bien entendida fuera del mundo educativo. En efecto, el ejercicio de las competencias propias de las CCAA implica que su responsabilidad es plena en todos los aspectos relativos al funcionamiento ordinario del sistema educativo. La alta inspección tiene reservado el control del cumplimiento de la normativa estatal, pero no funciona como una especie de inspección educativa supracomunitaria, al estilo de la antigua Inspección Central del Ministerio de Educación y Ciencia. Por más que haya quien reclame su intervención directa en los centros educativos, no ostenta la competencia para realizar tal tarea.

Para cumplir los fines que tiene atribuidos, la alta inspección cuenta con algunos funcionarios en cada CA, que se integran orgánicamente en las Delegaciones del Gobierno, si bien su dependencia funcional es del Ministerio de Educación y Ciencia. Una parte importante de su trabajo con-

siste en analizar la normativa educativa que desarrollan las CCAA, con objeto de asegurar su adecuación a la normativa básica de carácter estatal, y poner los medios para reclamar su cumplimiento cuando observe algún incumplimiento. Además, los servicios de alta inspección desempeñan funciones de representación de los intereses educativos del Estado en sus respectivos territorios.

La combinación del establecimiento de la normativa básica y de los servicios de la alta inspección permite asegurar la existencia de un primer nivel de coordinación entre las normas estatales y autonómicas que regulan el sistema educativo. Junto a ese mecanismo, que bien podemos calificar de clásico, existen otros con diverso arraigo y novedad, que se analizarán a continuación.

La Conferencia Sectorial de Educación como instrumento de coordinación

Uno de los mecanismos más útiles y arraigados para asegurar la coordinación de las políticas educativas consiste en la existencia de una Conferencia Sectorial de Educación, que reúne a los titulares del Ministerio de

Educación y Ciencia y de las Consejerías responsables de esta área en las diversas CCAA. Se trata de un organismo que existe en todos los ámbitos sectoriales y que con el paso del tiempo se ha convertido en el foro principal de deliberación y de coordinación de las políticas educativas.

El funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Educación se previó ya en la LODE, en 1984, inicialmente con el fin de debatir acerca de la programación general de la enseñanza y con carácter previo a la deliberación que debía realizar el Consejo Escolar del Estado sobre esta cuestión. Allí se preveía también, en términos bastante generales, que “la Conferencia se reunirá cuantas veces sea preciso para asegurar la coordinación de la política educativa y el intercambio de información” (LODE, art. 28). Posteriormente, esas previsiones iniciales tan genéricas se han ido ampliando, hasta configurar el órgano complejo y con tareas múltiples que es la Conferencia en la actualidad. Como muestra de esa ampliación de cometidos, baste destacar que la LOE dispone que “la referencia en el articulado de esta Ley a las consultas previas a las Comunidades Autónomas se entienden realizadas en el seno de la Con-

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

Uno de los aciertos principales que ha tenido la Conferencia Sectorial de Educación ha sido dotarse de una estructura de funcionamiento que le permite abordar con profundidad y detalle las cuestiones que le competen o que le son sometidas. Así, además de contar con las reuniones del órgano máximo, la Conferencia propiamente dicha, existen diversas comisiones, una de las cuales, la Comisión General de Educación, que agrupa a los Viceconsejeros de Educación o cargos equivalentes, actúa en la práctica como un foro permanente de debate y cooperación entre el Ministerio y las CCAA. A lo largo de estos últimos años, la Comisión General de Educación, además de preparar las reuniones de los Consejeros se ha configurado como un órgano fundamental para la coordinación de las políticas educativas. Los debates en profundidad que ha afrontado con ocasión de las recientes reformas legislativas han resultado de un gran interés para la búsqueda de acuerdos en materia de educación o, cuando menos, para conocer con rigor los

desacuerdos y las vías para su posible tratamiento.

La Conferencia Sectorial cuenta asimismo con otras comisiones, dedicadas de manera monográfica a las cuestiones relativas al personal y los recursos humanos, a la ordenación académica, a la formación profesional, a los programas educativos europeos y a las estadísticas educativas, en las que se reúnen los responsables ministeriales y autonómicos en cada uno de esos campos. El funcionamiento regular de tales comisiones y la integración del trabajo de todas ellas en los órganos superiores, lo que asegura su coordinación interna, han resultado muy beneficiosos para el desarrollo del sistema educativo. Quizás el único inconveniente que pueda achacársele consista en que su funcionamiento, su regularidad y su dinámica dependen en buena medida de la voluntad de coordinación manifestada por el propio Ministerio de Educación y Ciencia, que es quien ostenta la secretaría del órgano. Pero la experiencia de estos últimos años, especialmente a partir de la finalización del proceso de transferencias de las competencias educativas a todas las CCAA que aún no las habían recibido, en el curso 1999-2000, ha

sido fructífera y valiosa y es de esperar que siga desarrollándose en la misma dirección.

Aunque ésa ha sido la única conferencia existente entre los años 1985 y 2007, la reciente reforma parcial de la LOU ha creado una Conferencia General de Política Universitaria, constituida por los titulares del Ministerio de Educación y Ciencia y de las Consejerías responsables de la política universitaria (LOU, art. 27 bis). De hecho, esta reforma ha venido a suponer una división del anterior Consejo de Coordinación Universitaria (originalmente denominado Consejo de Universidades) en dos componentes, uno de representación específicamente universitaria (llamado de nuevo Consejo de Universidades) y otro de representación autonómica (la nueva Conferencia General de Política Universitaria). Dada la peculiaridad de la organización de las universidades, sometidas al mandato constitucional de la autonomía universitaria, no es extraño que estos organismos de coordinación sean ligeramente diferentes que los existentes en el ámbito de la educación no universitaria, pero su funcionamiento también se orienta a asegurar la coordinación de las políticas educativas.

Nuevos instrumentos de coordinación: objetivos comunes e indicadores

Los mecanismos mencionados en los apartados anteriores son los más clásicos con vistas a coordinar las políticas educativas y vienen funcionando en España desde hace ya bastantes años. Son además los más habituales en otros sectores públicos. Pero en los últimos tiempos se han puesto en marcha algunas nuevas iniciativas orientadas a facilitar la coordinación de las políticas educativas y la cooperación territorial, que están abriendo un panorama innovador.

El primero de estos nuevos mecanismos consiste en el establecimiento de unos objetivos educativos comunes y la adopción paralela de unos procedimientos que permitan realizar su seguimiento. Se trata de un modelo ampliamente desarrollado en la Unión Europea y que está ya demostrando sus posibilidades en la práctica.

En efecto, la Unión Europea impulsó, en el contexto de la denominada Estrategia de Lisboa, la adopción de unos objetivos educativos comunes para todos los países miembros, tomando el año 2010 como horizonte temporal. Los primeros pasos

para llevar a cabo este propósito se dieron en el Consejo de Lisboa del año 2000, donde se definió como objetivo estratégico para 2010 el de “convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento, más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con más cohesión social”. Al año siguiente se definieron en Estocolmo tres objetivos estratégicos para la educación europea, acompañados de trece objetivos concretos que sirven de detalle de los anteriores. En 2002 se definieron en Barcelona los 33 indicadores que permitirían, una vez desarrollados, evaluar el logro de tales objetivos. Estos acuerdos previos darían paso en 2003 a la definición y al cálculo de cinco puntos de referencia (*benchmarks*) fundamentales y en 2004 y 2005 se adoptaría el compromiso de elaborar informes conjuntos anuales de progreso hacia tales objetivos, que recogen de manera sintética el estado del conjunto de la Unión y de cada uno de los países miembros en relación con los indicadores y los puntos de referencia previamente definidos.

Este modelo europeo, que tiene la virtud de definir unos objetivos

políticos comunes, respetando al mismo tiempo la autonomía y la capacidad de decisión de los países implicados, resulta muy sugerente para un sistema educativo regionalmente descentralizado, como es el español. Siguiendo dicha inspiración, la LOE introdujo en la legislación española tal posibilidad, al señalar que “las Administraciones educativas podrán concertar el establecimiento de criterios y objetivos comunes con el fin de mejorar la calidad del sistema educativo y garantizar la equidad” (LOE, art. 7). En el mismo artículo se disponía que “la Conferencia Sectorial de Educación promoverá este tipo de acuerdos y será informada de todos los que se adopten”. Como puede apreciarse, la nueva iniciativa viene a insertarse en el trabajo de la Conferencia Sectorial, contribuyendo así a reforzarla.

En aplicación de esta previsión, el Ministerio de Educación y Ciencia propuso en 2005 a la Conferencia Sectorial de Educación iniciar el proceso para definir unos objetivos educativos españoles para el año 2010 y establecer algún mecanismo para efectuar su seguimiento. A finales del mismo año se empezaron los trabajos para llevar a cabo el proyecto.

A la hora de definir los objetivos educativos españoles se planteó que no podrían ser distintos de los europeos, por pura lógica, pero tampoco era necesario que se limitasen a reproducirlos, pues entonces el trabajo sería redundante. Además, hay que tener en cuenta que los objetivos europeos vienen condicionados no sólo por la perspectiva adoptada, sino también por las posibilidades reales de comparación internacional. Así, por ejemplo, la Unión Europea no se ha marcado como objetivo susceptible de cuantificación el aumento de las tasas de graduación al final de la educación obligatoria, entre otras razones porque algunos países no expiden ningún título en ese momento, limitándose a certificar la terminación de los estudios. Sin embargo, no cabe duda de que se trata de una cuestión clave para nosotros, aquejados como estamos de un importante abandono y fracaso escolar en ese momento de la escolarización. Por tanto, parece razonable que los objetivos educativos europeos (y especialmente los cinco puntos de referencia establecidos) se complementen con otros objetivos específicamente españoles.

Ésa fue la decisión que tomó la Comisión General de Educación cuando constituyó un grupo de trabajo con representación de todas las CCAA para analizar los posibles objetivos educativos españoles, convertirlos en indicadores, calcularlos, analizar las medidas adoptadas por las propias CCAA para alcanzarlos y elaborar un informe final. El primer informe resultante de ese trabajo, que todos los participantes han calificado de interesante y enriquecedor, corresponde al año 2006 y fue presentado a la Conferencia Sectorial de Educación a comienzos de 2007. La Conferencia lo adoptó y aprobó la continuación de los trabajos para la elaboración de informes anuales. Cada uno de ellos debe cuantificar la situación del conjunto del Estado y de cada CA en relación con los indicadores previamente definidos.

Este modo de proceder supone una importante novedad en el contexto español, aunque se beneficia de la experiencia acumulada en el contexto europeo. La elaboración de informes anuales de progreso, unida al análisis de las políticas adoptadas y las buenas prácticas desarrolladas por las diversas CCAA para alcanzar-

los, debe constituir la base de un nuevo estilo de coordinación.

Es verdad que este estilo de cooperación se había iniciado previamente con la aprobación de diversos planes de evaluación del sistema educativo y de elaboración de indicadores de la educación, que vienen siendo desarrollados desde 1990 por el actual Instituto de Evaluación y los organismos que le antecedieron (Instituto Nacional de Calidad y Evaluación [INCE] e Instituto Nacional de Evaluación de la Calidad del Sistema Educativo [INECSE]). Pero la decisión adoptada de no ceñirse solamente a los resultados de tales estudios y ampliar el horizonte hacia unos objetivos educativos españoles, que han de ser seguidos evaluando su grado de cumplimiento, introduce una nueva perspectiva.

Dicho sea de paso, ese modo de actuación ha servido de base para el desarrollo del tercer eje del Programa Nacional de Reformas (referido al aumento y la mejora del capital humano), elaborado por el gobierno en la perspectiva de la Estrategia de Lisboa. Frente a modelos puramente declarativos de coordinación de políticas educativas, la adopción de unos objetivos comunes y el esta-

blecimiento de indicadores de control de su logro implican un fuerte compromiso para el gobierno estatal y los gobiernos autonómicos e impulsan la coordinación efectiva de las políticas educativas.

Nuevos instrumentos de coordinación: programas de cooperación territorial

Otra de las iniciativas innovadoras que se han puesto en marcha en estos últimos años para la coordinación de las políticas educativas consiste en los denominados programas de cooperación territorial. La LOE les dedica un artículo específico, en el que se dispone que “el Estado promoverá programas de cooperación territorial con el fin de alcanzar los objetivos educativos de carácter general, reforzar las competencias básicas de los estudiantes, favorecer el conocimiento y aprecio por parte del alumnado de la riqueza cultural y lingüística de las distintas Comunidades Autónomas, así como contribuir a la solidaridad interterritorial y al equilibrio territorial en la compensación de desigualdades” (LOE, art. 9.1). El mismo artículo prevé que dichos programas puedan llevarse a cabo mediante con-

venios entre las administraciones participantes. Aunque la previsión de los programas a desarrollar sea muy genérica, no cabe duda de que abren una vía interesante.

En desarrollo de tales previsiones, e incluso antes de la promulgación efectiva de la LOE, a partir de 2005 se han puesto en marcha algunos programas de cooperación territorial en el ámbito de la educación. El procedimiento para iniciarlos es relativamente sencillo: el Ministerio de Educación y Ciencia diseña una primera propuesta de programa de actuación, que es discutida, perfilada y finalmente aprobada en el seno de la Comisión General de Educación. La decisión acerca de la participación en cada uno de los programas adoptados es voluntaria para cada CA, existiendo generalmente un cierto margen de maniobra y negociación para la adaptación del programa a las características de cada CA y a sus prioridades en materia de educación. La financiación es compartida: el Ministerio pone una cantidad que supone un 40 o un 50% de los costes totales y las CCAA complementan dicha cantidad. De ese modo, no sólo el diseño del programa es compartido, sino también

sus costes de implantación y desarrollo. La participación de cada CA en cada programa se plasma en un convenio que se firma con el Ministerio de Educación y Ciencia, cuyo seguimiento se efectúa por una comisión paritaria.

La base presupuestaria para el desarrollo de tales programas se encuentra en la importante memoria económica que se elaboró en paralelo a la aprobación parlamentaria de la LOE. De acuerdo con la misma, entre 2006 y 2010 se destinará un total de 7.033 millones de euros adicionales a la puesta en marcha de las medidas previstas en la Ley. De esa cantidad, aproximadamente un 60% será aportado por los Presupuestos Generales del Estado y un 40% por las haciendas autonómicas, lo que representa un esfuerzo financiero muy notable por parte del gobierno, teniendo en cuenta que su participación en el gasto público en educación representa escasamente un 5% del total. Una parte significativa de la financiación prevista en la memoria económica se destinará a la puesta en marcha de programas de cooperación territorial, que ocupan un lugar destacado en las previsiones realizadas.

El cumplimiento de la memoria económica de la LOE ha permitido poner ya en marcha varios programas de cooperación territorial. Entre ellos destacan los siguientes:

1. Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA), destinado a proporcionar refuerzo complementario a alumnos de educación primaria y secundaria obligatoria con necesidad de apoyo educativo. El número de centros beneficiarios asciende en el curso 2006-2007 a unos 1.150 y está previsto que crezca hasta 2.500 en el curso 2007-2008. El programa se inició en 2005.

2. Internet en el Aula, destinado a promover la introducción y la utilización efectiva de las tecnologías de la educación y la comunicación en las aulas de los centros de educación primaria y secundaria. El programa se desarrolla en su fase actual entre 2005 y 2008.

3. Programa de refuerzo de las bibliotecas escolares, destinado a mejorar su dotación y funcionamiento en los centros de educación primaria y secundaria. Entre 2005 y 2007 el Ministerio de Educación y Ciencia ha destinado 43 millones de euros a tal fin, que se han complementado con una cantidad igual por parte de las CCAA.

4. Programa de refuerzo de la enseñanza y el aprendizaje de lenguas extranjeras (PALE), destinado a mejorar la formación del profesorado responsable de la enseñanza temprana de las lenguas extranjeras y a aumentar las competencias lingüísticas del profesorado que esté en disposición de impartir la docencia de su materia en otra lengua. El programa comenzó en 2006 y ha permitido, entre otras acciones, enviar a un número importante de profesores a realizar cursos en el extranjero y hacer así posibles los planes de enseñanza bilingüe puestos en marcha en varias CCAA.

5. Programa de formación del profesorado acerca de las novedades introducidas por la LOE, que comienza en el verano de 2007.

6. Programa de promoción del éxito escolar, destinado especialmente a la recuperación de los alumnos que finalizan la educación primaria sin haber adquirido las competencias básicas previstas ni alcanzado los objetivos de la etapa, que comienza en el curso 2007-2008.

7. Programa para combatir el abandono escolar temprano, destinado a la puesta en marcha de iniciativas orientadas a reducir las altas tasas de

jóvenes que dejan los estudios a partir de los 16 años, sin alcanzar un título de bachillerato o de formación profesional, que también comienza en el curso 2007-2008.

Aunque todos estos programas sean voluntarios, como se señalaba anteriormente, es necesario subrayar que ninguna CA ha declinado participar en ellos, lo que sirve de indicador de su interés. También hay que llamar la atención acerca de que se trata de campos en los que las CCAA cuentan con sus propias competencias, por lo que el Estado no podría imponerles tales actuaciones. Evitando ese modo de proceder, que difícilmente alcanzaría el éxito, el planteamiento cooperativo, compartido y voluntario de dichos programas permite aunar voluntades y sumar esfuerzos.

No es ocioso señalar que este modelo de actuación es similar al desarrollado en diversos países federales, en los que los poderes centrales promueven actuaciones semejantes. Bien conocido es el caso de Estados Unidos, donde el gobierno desarrolla los denominados programas federales con los estados en materia de educación, entre otras. De características algo diferentes, pero

también basados en los mismos principios, son los programas educativos europeos promovidos por la Comisión y en los que participan los países miembros de la Unión. La experiencia acumulada en este campo resulta ser de gran interés y utilidad para la puesta en marcha de los programas españoles de cooperación territorial.

Conclusión

Para finalizar, podríamos hacer alguna reflexión general acerca de las vías establecidas para reforzar la coordinación de las políticas educativas y la cooperación territorial. Como hemos visto, la necesidad de coordinación, siempre presente en un sistema educativo descentralizado como es el español, se ha incrementado tras la finalización del proceso de traspaso de competencias a las CCAA que aún no las ejercían. Si el modelo constitucional de reparto de competencias ha supuesto siempre tal necesidad, a partir del año 2000 se ha hecho aún más evidente, si cabe.

Los mecanismos tradicionales de coordinación, como la elaboración de una normativa común y el con-

trol de su cumplimiento, suponen la base indispensable para hablar de coordinación, pero no la aseguran por sí solos. Un mecanismo que lleva tiempo funcionando con la misma finalidad y ha demostrado su virtualidad es la Conferencia Sectorial de Educación que, con el paso del tiempo, ha dejado de limitarse a la celebración de reuniones de los ministros de Educación con los consejeros autonómicos y ha ido configurándose como un organismo más complejo y como un foro de debate, consulta y concertación de políticas educativas. Sin duda, se trata de uno de los mecanismos más potentes de que disponemos y debe ser cuidado y atendido como corresponde.

Más allá de limitarnos a asegurar el funcionamiento eficaz y constructivo de tales mecanismos tradicionales, por importantes que indudablemente sean, nos encontramos en un momento muy adecuado para explorar nuevos procedimientos de coordinación. Aunque la experiencia adquirida acerca del establecimiento de objetivos educativos comunes y su mecanismo de seguimiento, de un lado, y de los programas de cooperación territorial, de otro, sea todavía insuficiente, no

cabe duda de que ambas iniciativas abren nuevas perspectivas que se aventuran prometedoras. El desarrollo de este nuevo modelo de cooperación y de coordinación puede ser un buen complemento de los mecanismos más clásicos y puede permitir una con-

certación de políticas educativas a partir de las necesidades reales de las CCAA y de los objetivos fijados por el Estado. Los próximos años nos permitirán emitir un juicio más riguroso acerca de estas nuevas posibilidades que ahora parecen abrirse.

