

EL PACTO TERRITORIAL EN EDUCACIÓN. REFLEXIONES A PARTIR DE LA PANDEMIA DE COVID-19

Alejandro Tiana Ferrer
UNED

Fecha de recepción y de aceptación: 5 de septiembre del 2020, 19 de noviembre del 2020

Resumen: El artículo aborda la cuestión del pacto territorial en educación, en el contexto de una reflexión más general acerca de los pactos en materia de educación en España. Se plantea que la distribución de competencias establecida en la Constitución de 1978 y en los posteriores Estatutos de Autonomía configura un verdadero pacto territorial básico, que ha estado vigente y ha venido aplicándose durante los últimos cuarenta años. Se describen los elementos centrales de dicho pacto, centrándose fundamentalmente en los mecanismos establecidos para asegurar una coordinación territorial efectiva entre el Estado y las comunidades autónomas y entre estas. Posteriormente se analiza el impacto que ha tenido la pandemia de Covid-19 sobre el funcionamiento de dichos mecanismos de coordinación territorial en materia de educación, centrándose sobre todo en la puesta en marcha de varias iniciativas de cooperación y en el refuerzo de la actividad de la Conferencia Sectorial de Educación. Por último, se extraen algunas conclusiones acerca de la experiencia vivida en estas circunstancias excepcionales y se realizan algunas propuestas para reforzar la cooperación territorial, de acuerdo con unos planteamientos federalistas.

Palabras clave: coordinación territorial, distribución competencial, Constitución Española de 1978, programas de cooperación territorial, Conferencia Sectorial de Educación.

Abstract: The paper tackles the issue of territorial agreement in education, in the context of a more general reflection on educational agreements in Spain. It argues that the distribution of responsibilities set by the 1978 Constitution and the consequent Statutes of Autonomy depicts a basic territorial agreement, still valid and having been in force during the last forty years. The paper describes the main elements of such an agreement, focusing on the tools designed to ensure an effective coordination in educational matters between the State and the Autonomous Communities and among the last ones. The impact of the Covid-19 pandemic on those mechanisms for territorial coordination is later analyzed, describing several initiatives of territorial cooperation adopted and the reinforcement of the activities of the Conference of Education, integrated by the national minister and regional ministers of Education, during this period. Finally, some conclusions are driven from the experience had in addressing such exceptional circumstances and some proposals for reinforcing territorial cooperation in accordance with a federalist approach are presented.

Keywords: territorial coordination, distribution of responsibilities, 1978 Spanish Constitution, programs for territorial cooperation, Conference of Education.

1. LOS PACTOS EN LA EDUCACIÓN

Llevamos ya bastante tiempo hablando en España de la necesidad de lograr un pacto en educación, hasta el punto de que esa reclamación ha llegado a convertirse en un tópico del discurso político y se ha extendido como un mantra en la opinión pública. Al menos desde mediados de la década de los noventa se viene hablando de ello, en diferentes circunstancias y con diversos enfoques (Colectivo Lorenzo Luzuriaga, 2010). Pero, aunque el pacto se venga reclamando insistentemente desde entonces, dando de paso la impresión de no haberse conseguido nada con anterioridad, hay que reconocer que el establecimiento de un pacto básico en materia de educación se remonta a más atrás, en concreto, al momento de elaboración de la Constitución de 1978.

Como bien ha analizado Manuel de Puelles, el consenso básico en este campo se alcanzó con ocasión de la elaboración de la nueva Carta Magna. No en vano él mismo habla de un “pacto escolar constituyente” para referirse a ese logro (Puelles Benítez, 2007a: 26). Ese pacto constitucional correspondería al tipo del denominado *consenso básico*, que junto con el *procedimental* y el *político* constituyen los tres niveles de consenso que de manera muy sugerente analiza Giovanni Sartori (Sartori, 1987). Si el *consenso procedimental* resulta indispensable en cualquier sistema político democrático, ya que en él se basa el establecimiento de las reglas del juego y de los procedimientos para resolver los conflictos que se planteen, el *consenso básico*, que implica acordar valores que a veces son de difícil conciliación, resulta deseable, aunque no sea estrictamente imprescindible. Por su parte, el *consenso político* resulta más difícilmente alcanzable, puesto que supone el acuerdo acerca de las políticas concretas que se adoptan en un ámbito concreto de actuación de gobierno. Este último campo es más bien el terreno propio del disenso, por lo que lograr un pacto que lo abarque constituye una circunstancia excepcional, aunque no deje de resultar deseable para muchos sectores y personas.

Ese pacto escolar constituyente del que habla Puelles, correspondiente como se ha dicho a un modelo de consenso básico, se plasmó en el artículo 27 de la Constitución de 1978 y fue el resultado de un proceso laborioso de negociación, que estuvo a punto de dar al traste con el consenso constitucional, como es bien sabido (Puelles Benítez, 2007b: 119-131). Pero el hecho de haber conseguido acordar ese artículo, conciliando principios y valores hasta entonces considerados opuestos o incluso antagónicos, no implica que el acuerdo se lograra sin controversia, debido a las interpretaciones divergentes que ya entonces se hicieron del mismo y que continúan hasta la actualidad (Puelles Benítez y Menor Currás, 2018).

En efecto, a pesar de la existencia de ese pacto inicial, enseguida se manifestaron discrepancias importantes en materia de educación entre los distintos partidos políticos, que se hicieron especialmente evidentes tras la sustitución del PSOE por el PP en el gobierno en 1996. La voluntad expresada por la ministra Esperanza Aguirre de acabar con la ordenación académica establecida por la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) supuso una movilización de diversos actores educativos, que suscribieron en 1997 una *Declaración conjunta a favor de la educación*, auspiciada por la Fundación Encuentro. Ese documento sirvió de referencia para la reivindicación de un pacto en educación en los años siguientes.

Sin ánimo de hacer aquí una historia de los intentos de pacto escolar llevados a cabo desde entonces, vale la pena señalar que han sido varios y que algunos de ellos han estado muy cerca de conseguir su objetivo (Puelles Benítez, 2007a; Tiana, 2007a; Bedera Bravo, 2018). Pero lo cierto es que no ha sido posible alcanzar un pacto estable, en lo que sin duda ha influido la dificultad de lograr un *consenso político* en esta materia, como antes se señalaba.

En todo caso, no es propósito de estas páginas hacer una historia, ni un análisis, ni aún menos una

valoración, de los intentos de pacto en educación que se han vivido en España en las dos últimas décadas. El intento es más modesto y se circunscribe al análisis de una de las dimensiones de un posible pacto en educación que suele quedar fuera del foco habitual.

En efecto, cuando se habla de pacto se suele hacer hincapié habitualmente en el *pacto político*, esto es, entre partidos o grupos políticos, bien sea objeto de debate y negociación en el ámbito parlamentario o fuera de él. Otras veces, aunque sea una demanda menos frecuente, se reclama un pacto social, que debería ser suscrito entre los principales agentes del mundo de la educación (asociaciones, sindicatos, organizaciones sectoriales). No cabe duda de que uno y otro tipo de pacto tienen gran relevancia, si bien debe distinguirse entre ambos, pues poseen características y efectos diferentes.

Pero, más allá de ambos, cabe hablar en España de la necesidad de abordar un pacto territorial, esto es, entre las entidades autonómicas que componen el Estado español. No todos los países tienen un modelo político tan descentralizado como el español, con una amplia atribución de competencias en materia de educación a las diferentes entidades territoriales (en nuestro caso, las comunidades autónomas). Por lo tanto, la búsqueda de acuerdos y pactos en materia de educación implica buscarlos también entre entidades que dirigen y gestionan la educación en sus respectivos territorios y que pueden tener (y de hecho tienen) aproximaciones diferentes a los asuntos educativos. Y a este tema se suele dedicar menos atención que a los antes mencionados, a pesar de su importancia.

2. LA COORDINACIÓN TERRITORIAL EN MATERIA DE EDUCACIÓN

Como es sabido, la Constitución de 1978 diseñó un nuevo modelo de organización territorial, que conocemos coloquialmente como *Estado de las Autonomías*. Frente al anterior modelo estatal centralizado y uniformador adoptado por el régimen franquista, la Constitución 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 (entre las que se encuentran buena parte de las relativas a la educación) a las comunidades autónomas creadas por la Carta Magna.

Los estudios internacionales comparados han puesto de manifiesto que España se encuentra entre los países que disponen de un sistema de educación descentralizado (García Garrido, 2005). Sin llegar al extremo de Canadá, Bélgica o Suiza, que ni siquiera cuentan con un Ministerio nacional de Educación, las competencias en materia de educación atribuidas a la Administración central son más limitadas en España que en algunos países propiamente federales, como es el caso de México o Argentina. Si buscamos un país que pueda servirnos como referente en cuanto a la organización descentralizada de su sistema educativo, quizás haya que mirar a Alemania, cuyo modelo guarda indudables semejanzas con el español, aunque presente también diferencias relevantes. Así, nuestras comunidades autónomas disponen de un amplio margen de actuación en materia de educación, cuyas dimensiones conviene precisar para saber exactamente a qué nos referimos cuando hablamos de descentralización (Tiana, 2007b).

La Constitución de 1978 sentó las bases para el reparto de competencias en diversas materias, entre ellas la educación. Los artículos 148 y 149 fijan los límites de dicho reparto, al establecer las competencias que podrán asumir las comunidades autónomas y las que corresponden de manera exclusiva al Estado. Entre las primeras, la única competencia mencionada que se refiere explícitamente a la educación 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. 148.1.17ª). 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. 149.1.1ª), 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. 149.1.30ª). Además, también se atribuyen al Estado la determinación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (CE, art. 149.1.19ª), lo que afecta a los funcionarios docentes, y la estadística para fines estatales (CE, art. 149.1.31ª), que incluye la relativa a la educación. El artículo 149 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). Este es el marco general a partir del cual se ha desarrollado el reparto de competencias en materia de educación.

Dado el amplio margen de apertura que deja la Constitución al reparto de las competencias educativas y teniendo en cuenta que las no atribuidas a las comunidades autónomas 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, implicase 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 comunidades autónomas la regulación y la administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de la competencia del Estado 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, esa 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 comunidades autónomas.

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; d) la alta inspección y demás facultades que permitan garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos (LODE, disposición adicional 1ª.2). Esta formulación ha sido posteriormente suprimida de la LODE e incorporada con ligeras variaciones a la Ley Orgánica de Educación (LOE, art. 6 bis) por la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) y continúa estando vigente en lo fundamental.

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 lo 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.

Aunque sea de pasada, conviene 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 comunidades autónomas, no puede decirse lo mismo respecto de las provincias o ayuntamientos, ni tampoco respecto de los propios centros educativos. 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 los centros, 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 (Sancho Gargallo, 2015). Caso aparte constituye la descentralización en materia universitaria, dado el principio de autonomía establecido por la Constitución para las universidades. Por lo tanto, podríamos decir que el sistema educativo español es efectivamente descentralizado, pero sobre todo en lo relativo a la responsabilidad que las comunidades autónomas asumen en su regulación, desarrollo y gestión, y no tanto en la participación asumida por otros niveles administrativos ni en el plano propiamente escolar.

Las disposiciones incluidas en la Constitución de 1978, en los diversos Estatutos de Autonomía, antes en la LODE y ahora en la LOE, definen el modelo vigente de reparto de competencias en materia de educación. Este modelo puede en realidad entenderse como un *pacto territorial* básico en materia de educación, puesto que sienta las bases del funcionamiento del sistema educativo en nuestro contexto descentralizado. Si bien esta denominación no se ha utilizado frecuentemente, parece acertada para referirse al modelo constitucional establecido para la *cogobernanza* del sistema educativo.

Aunque todavía subsistan discrepancias relativas a la interpretación y el alcance de algunas competencias, sobre todo las de carácter compartido, puede afirmarse 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 establecimiento de unas directrices estatales y la aplicación de unas políticas específicas autonómicas. Por lo tanto, la coordinación resulta imprescindible 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. Vale la pena señalar que se habla aquí de coordinación, pero hay quien prefiere hacerlo de cooperación o de colaboración. La distinción, aunque no revista excesiva relevancia, manifiesta un enfoque más o menos autonomista en lo que se refiere a la organización territorial del Estado.

Existen varios mecanismos de coordinación establecidos por la Constitución y las leyes que la desarrollan, que merece la pena señalar. El primero consiste en la elaboración de normativa básica, fundamentalmente a través de leyes y en menor medida de reales decretos, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional. A ella va asociado el control de su cumplimiento, que se realiza a través de los servicios de la alta inspección de educación, ubicada orgánicamente en las delegaciones del Gobierno en las comunidades autónomas. Una pieza fundamental de coordinación, a la que se hará referencia más extensa, es la Conferencia Sectorial de Educación, que reúne al ministro o ministra de Educación y los consejeros o consejeras responsables de Educación de las comunidades autónomas y que cuenta con una serie de comisiones que se ocupan de diversos asuntos (personal, ordenación académica, formación profesional, programas internacionales y otros). Hay que mencionar también la existencia de mecanismos de evaluación y seguimiento del sistema educativo, que se desarrollan en estrecha cooperación entre el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y los órganos autonómicos correspondientes. Por último, hay que destacar el desarrollo de programas de cooperación territorial, diseñados, aplicados y financiados conjuntamente entre el Ministerio de Educación y las comunidades autónomas. Todo ello constituye en conjunto un mecanismo coherente de coordinación y cooperación territorial, que ha jugado un papel relevante en la gestión del sistema educativo durante la pandemia de Covid-19.

3. LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN LA EDUCACIÓN DURANTE LA PANDEMIA

Toda esta estructura de coordinación territorial ha sido puesta a prueba como efecto de la pandemia que hemos vivido en el año 2020. Las tensiones experimentadas han sido múltiples y vale la pena detenerse a analizarlas, por las enseñanzas que de ello podamos extraer.

Conviene comenzar recordando que a lo largo de la segunda semana del mes de marzo algunas comunidades autónomas comenzaron a suspender las actividades escolares, de forma total o parcial, a causa de la expansión descontrolada de la Covid-19 en sus territorios. El sábado de esa misma semana, el día 14 de marzo, se proclamó el estado de alarma en todo el territorio nacional y entre otras medidas se suspendió la actividad lectiva presencial en todos los centros educativos, etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo). En consecuencia, el lunes 16 ya no abrieron los centros escolares y cesó la actividad lectiva presencial de forma generalizada.

Así pues, la vida escolar se vio profundamente alterada de manera tan inesperada como abrupta. Es cierto que en los días anteriores ya se produjeron indicios de que dicha decisión podría adoptarse, pero el plazo disponible para hacer previsiones fue muy breve y no dio tiempo a realizar una adaptación cuidadosa de las actividades lectivas a la situación que se avecinaba. Eso implicó que todas las programaciones desarrolladas con anterioridad por los equipos docentes se viesen sobrepasadas e incluso truncadas. Se estaba llegando en esas semanas al final del segundo trimestre del curso 2019-2020, pero se plantearon numerosos interrogantes con vistas a la reanudación de la actividad lectiva tras el paréntesis de la Semana Santa y hasta el final del curso académico.

La norma que proclamó el estado de alarma y decretó el confinamiento generalizado de la población española también dispuso que las actividades educativas se mantuviesen a través de las modalidades a distancia y en línea, siempre que resultase posible. Y fue precisamente eso lo que tuvieron que hacer todos los centros educativos y los docentes del país. La actividad presencial dejó paso de un día para otro a la enseñanza a distancia y en línea, aprovechando los recursos tecnológicos y didácticos disponibles, aunque conviene señalar que no siempre eran todos los que hubiesen resultado necesarios.

Si echamos la vista hacia atrás, debemos reconocer que el sistema educativo español había venido dando pasos decididos hacia su digitalización. La puesta en marcha en los últimos años de algunos programas con financiación europea, como el denominado Escuelas Conectadas, estaba consiguiendo dotar de equipamiento tecnológico y conectividad de alta velocidad e inalámbrica a la mayoría de los cerca de 30.000 centros educativos españoles. Y también se habían llevado a cabo algunos programas de formación del profesorado para el desarrollo de la competencia digital docente, así como varios proyectos orientados a la digitalización de la educación, como la comunidad eTwinning de centros educativos, amparada bajo el paraguas del Erasmus+. Por su parte, las administraciones autonómicas y los propios centros docentes habían venido desarrollando diversas plataformas, portales web y programas educativos, muchas veces en alianza con empresas del sector tecnológico o editorial.

Los avances en este campo se estaban dejando sentir con claridad, pero ello no implicaba que se hubiese llegado a una situación capaz de permitir el desarrollo de una actividad lectiva exclusivamente en línea. En honor a la verdad, tampoco esa posibilidad entraba en las previsiones anteriores. En efecto, la utilización de la tecnología digital venía siendo ampliamente considerada por las administraciones educativas y los equipos docentes como un apoyo a las actividades lectivas presenciales, pero no como un sistema alternativo que se pudiese utilizar de manera independiente. En consecuencia, resultaba poco menos que imposible recurrir a estos medios como sustitución de la metodología presencial.

No obstante, el profesorado, el alumnado, las familias y las autoridades educativas, todos se pusie-

ron inmediatamente manos a la obra para hacer posible la continuidad de la actividad lectiva, aunque fuese a través de medios muy diferentes de los habituales. A falta de unas perspectivas precisas acerca de la posible duración de esta situación excepcional, la actividad lectiva se desplazó al ámbito digital y se llevó a cabo fundamentalmente a distancia y en línea, con el propósito de continuar desarrollando las tareas educativas e impedir que los estudiantes viesan truncado su proceso de aprendizaje.

Con objeto de permitir el desarrollo de este tipo de actividades lectivas digitales o a distancia fue preciso poner en marcha diversas iniciativas. Algunas fueron emprendidas por algunas administraciones autonómicas de manera aislada, pero otras implicaron la cooperación de diversos agentes, fuesen solamente administraciones educativas o en colaboración con entidades del sector privado.

Como muestra de este tipo de iniciativas y sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar las siguientes:

- Desde los primeros días del confinamiento, se pusieron a disposición de todas las comunidades autónomas los materiales para la formación profesional a distancia que se venían elaborando en el ministerio desde 2019 y se abrió el acceso a los materiales de otras enseñanzas (educación primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato) disponibles en el Centro de Innovación y Desarrollo de la Educación a Distancia (CIDEAD). Varias comunidades autónomas los incluyeron en sus portales y plataformas educativas, permitiendo su uso por los docentes y centros interesados, como efectivamente ocurrió.
- Se creó el portal web Aprendo en Casa (<https://aprendoencasa.educacion.es/>), a través del cual se canalizaron recursos, herramientas y aplicaciones educativas para el profesorado, las familias y el alumnado. Este portal, basado en los trabajos que se venían desarrollando en cooperación entre el ministerio y las comunidades autónomas, recibió más de 350.000 visitas y generó un tráfico de más de 15 millones de páginas vistas al día, con un pico de 23 millones de páginas vistas el 23 de abril.
- El Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y Formación del Profesorado (INTEF) abrió al público el portal web Recursos Educativos para el Aprendizaje en Línea (<https://intef.es/recursos-educativos/recursos-para-el-aprendizaje-en-linea/>), que facilitó a los docentes de todas las comunidades autónomas herramientas y recursos para continuar con la educación con medios digitales y a distancia. A ello se añadieron cursos de formación en red para docentes, unos tutorizados y otros abiertos, centrados en temas como los recursos para el aprendizaje en línea, el aprendizaje basado en proyectos o la ciberseguridad. Entre marzo y julio se ofrecieron 16 cursos abiertos, que contaron con la participación de 22.000 docentes.
- También en un plazo muy breve se inició la programación educativa Aprendemos en Casa, en colaboración con Radio Televisión Española (RTVE) y dirigida al alumnado de 6 a 16 años con dificultades o sin los recursos necesarios para seguir las actividades en línea, así como a quienes residen en territorios con dificultades de conexión a la red o tienen problemas para compartir las herramientas digitales o el ancho de banda. La iniciativa contó con una gran aceptación, pues en sus casi 60 días de emisión se proyectaron más de 2.600 vídeos educativos proporcionados por más de 110 entidades y personas que colaboraron de manera desinteresada, tales como editoriales, portales educativos, youtubers, docentes y otros proveedores de contenidos educativos en línea. En total contó con 14,3 millones de espectadores, un 31,7% de la población española.
- Con el objetivo de reducir el impacto de la brecha digital existente, se buscó la colaboración de entidades privadas con capacidad para poner a disposición, de manera rápida, recursos tecnológicos para que los estudiantes más vulnerables pudieran acceder a las enseñanzas en línea. Desde el 30 de marzo, el ministerio distribuyó a las comunidades autónomas 23.000 tarjetas de acceso

a internet de alta capacidad, 1.000 *smartphones*, 2.400 *tablets*, 131 equipos informáticos y 1.500 calculadoras científicas.

Así pues, como puede apreciarse, tras la interrupción de las actividades lectivas presenciales se pusieron en marcha varias iniciativas basadas en la cooperación entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional y las comunidades autónomas. La relación anterior muestra también sus características principales, que se pueden sintetizar en varios rasgos generales.

En primer lugar, el desarrollo de tales proyectos se basó en la mayoría de los casos (portales web, cursos de formación, repositorios de materiales educativos) en la cooperación anteriormente existente entre todas las administraciones educativas. Sin la existencia de proyectos anteriores, por limitados que fuesen, la puesta en marcha de tales iniciativas habría tenido mucho menor alcance e impacto y hubiese requerido de plazos de tiempo más dilatados. La colaboración entre administraciones educativas venía siendo una práctica habitual, si bien las nuevas circunstancias obligaron a reforzarla. Y la existencia de unos mecanismos bien desarrollados y una práctica dilatada de cooperación permitieron hacerlo.

En segundo lugar, el cambio registrado en muy pocos días sirvió de aliciente poderoso para el refuerzo de los mecanismos de colaboración existentes, extendiendo notablemente su alcance y sus dimensiones, al tiempo que alentó el establecimiento de nuevas alianzas (como las establecidas con la radiotelevisión pública, editoriales, productores de contenidos audiovisuales, o empresas tecnológicas y de comunicación).

En tercer lugar, debe señalarse que este tipo de mecanismos de cooperación no tropezó con dificultades reseñables. Es cierto que algunas comunidades autónomas colaboraron de manera más activa que otras en los proyectos mencionados, pero todas ellas se implicaron en mayor o menor medida.

En general, puede afirmarse que los mecanismos existentes de cooperación territorial funcionaron adecuadamente en estas circunstancias imprevistas, lo que es una buena noticia. No cabe duda de que la práctica del desarrollo de programas conjuntos de cooperación territorial, los primeros de los cuales se pusieron en marcha en 2005, y sin solución de continuidad desde entonces, contribuyó de manera decisiva al éxito de estas iniciativas.

Pero este estilo de actuación no agotó los canales de cooperación entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional y las comunidades autónomas. Más allá de los proyectos concretos mencionados, hay que destacar la celebración de un número importante de reuniones de la Conferencia Sectorial de Educación y de sus comisiones de trabajo. En los seis meses que transcurrieron entre la aprobación del estado de alarma y el inicio del curso escolar 2020-2021, se celebraron un total de veintiuna reuniones de este tipo, seis de ellas de la Conferencia propiamente dicha, esto es, con la presencia de los consejeros y consejeras de Educación de todas las comunidades autónomas, y quince de alguna de sus comisiones.

Estas reuniones sirvieron para acordar medidas de cooperación en unas circunstancias especialmente difíciles, para las que no se contaba con experiencia previa. En ellas se pusieron en común las decisiones adoptadas por cada administración para hacer posible la continuidad del curso escolar, se intercambiaron informaciones relevantes, se elaboraron o solicitaron informes jurídicos o técnicos sobre algunas cuestiones delicadas y se compartieron recursos educativos. Pero además sirvieron para adoptar algunos acuerdos de urgencia con el objetivo de dar respuesta a las dificultades planteadas.

Así, la Conferencia Sectorial debió llegar a acuerdos acerca de la adaptación y celebración de las pruebas de la EVAU, el reconocimiento de los estudios cursados en otros países por estudiantes españoles, la realización de las actividades de formación práctica en diversas enseñanzas profesionales y

artísticas, la evaluación de los aprendizajes en condiciones de confinamiento, el retorno a las actividades lectivas presenciales, o las condiciones del inicio del nuevo curso, por no citar sino algunos de los asuntos más relevantes. Es importante destacar que, si bien el real decreto que declaró el estado de alarma estableció un mando único en materia sanitaria y en algunas otras cuestiones de seguridad, movilidad y asuntos similares, no modificó la distribución de competencias en materia de educación. En consecuencia, las comunidades autónomas conservaron intactas sus competencias en este ámbito durante todo el estado de alarma.

En esta situación, la Conferencia Sectorial se convirtió en un lugar privilegiado para realizar la conducción del sistema educativo en este contexto tan excepcional. La adopción de decisiones se produjo en la mayoría de las ocasiones sin conflicto, pero en algunas otras provocó un debate intenso e incluso desacuerdos dignos de mención. Concretamente, vale la pena mencionar dos momentos en que dichos conflictos se manifestaron más abiertamente.

En la segunda de las reuniones mencionadas, celebrada el 15 de abril, el Ministerio presentó el documento “Acuerdos para el desarrollo del tercer trimestre del curso 2019-2020 y el inicio del curso 2020-2021”. En él se recogían siete propuestas relativas a otros tantos asuntos de primera importancia y cuyos enunciados eran los siguientes: 1) Cuidar a las personas como principio fundamental; 2) Mantener la duración del curso escolar 2019-2020; 3) Adaptar la actividad lectiva a las circunstancias; 4) Flexibilizar el currículo y las programaciones didácticas; 5) Adaptar la evaluación, promoción y titulación del curso 2019-2020; 6) Trabajar de manera coordinada; y 7) Preparar el curso 2020-2021. El objetivo consistía en conseguir el acuerdo de las comunidades autónomas sobre estos asuntos, cosa que se consiguió solo parcialmente. En efecto, finalmente fueron doce de las diecisiete comunidades autónomas las que lo suscribieron. El punto que suscitó mayores discrepancias, hasta ocasionar que cuatro comunidades no suscribieran el acuerdo, fue el quinto de los mencionados. La previsión de flexibilizar la aplicación de la normativa vigente acerca de la promoción de curso y la titulación provocó desavenencias que resultaron irresolubles. El acuerdo finalmente alcanzado en la Conferencia Sectorial por doce comunidades autónomas fue publicado unos días después en forma de orden ministerial (Orden EFP/365/2020, de 22 de abril).

En la cuarta de las reuniones, celebrada el 11 de junio, quince de las diecisiete comunidades autónomas suscribieron un documento relativo a la organización del curso escolar 2020-2021, que constaba de catorce puntos. En él se incluían cuestiones tales como la adopción de la presencialidad como principio general, la adaptación de las programaciones didácticas, el establecimiento de planes de seguimiento y apoyo para el alumnado con mayores dificultades, la aplicación de las directrices sanitarias dictadas por el Ministerio de Sanidad previo acuerdo del Consejo Interterritorial de Salud, las pautas generales para la preparación del nuevo curso, la elaboración de planes de contingencia, la reducción de la brecha digital, el refuerzo de la competencia digital y la puesta en marcha de programas de cooperación territorial. Los acuerdos alcanzados fueron asimismo publicados en forma de orden ministerial (Orden EFP/561/2020, de 20 de junio).

La experiencia de estos meses permite extraer algunas conclusiones. En primer lugar, hay que reconocer que la Conferencia Sectorial ha demostrado ser un mecanismo adecuado en líneas generales para asegurar la coordinación territorial en circunstancias complicadas y no solo en condiciones ordinarias. Ha bastado con intensificar el ritmo de trabajo y celebrar un mayor número de reuniones del pleno y de sus comisiones para articular muchas soluciones consensuadas a los problemas que se iban planteando. Pero eso no quiere decir que haya sido capaz de dar siempre respuesta a las necesidades planteadas, como hemos visto, lo que debería hacernos reflexionar.

En segundo lugar, se debe subrayar que el trabajo realizado se ha hecho con pleno respeto a las

competencias de las comunidades autónomas en materia de educación. Es más, puede mencionarse que el País Vasco se opuso a los dos acuerdos mencionados por considerar que al tener competencias plenas en esta materia no se sentía vinculado por acuerdos colectivos, aun cuando manifestase expresamente su coincidencia con las propuestas realizadas. Esto quiere decir que, aun realizando una interpretación abusiva de las implicaciones de la reserva de sus competencias, estas se mantuvieron en todo momento. Desde este punto de vista, puede hablarse de la existencia de una cogobernanza efectiva, por mencionar un término muy utilizado en ese periodo para poner de manifiesto la responsabilidad compartida de todas las administraciones en la conducción del sistema educativo.

En tercer lugar, la aparición de desavenencias como las mencionadas, capaces de impedir la adopción de acuerdos en aspectos importantes (como los relativos a la evaluación, promoción y titulación del alumnado), ha puesto de manifiesto la existencia de algunos defectos de concepción y funcionamiento de la Conferencia, que deberían corregirse. Concretamente, la principal dificultad ha tenido que ver con la insuficiente capacidad para dar respuesta unificada a problemas comunes surgidos en unas circunstancias excepcionales. Y, aunque pueda mencionarse de manera lateral, no se puede dejar de lado la exigencia de mantener una lealtad institucional, que no ha estado siempre presente en las circunstancias analizadas.

Esta dificultad ha llevado a que algunas personas, organizaciones y grupos políticos hayan propuesto de manera más o menos explícita la recentralización de algunas competencias, también de las educativas. Sin llegar a ese extremo, que es una posición minoritaria, es cierto que la situación provocada por la pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptar mecanismos que permitan tomar decisiones coordinadas de manera urgente y ágil, lo que no se había planteado de manera tan acuciante con anterioridad. Sería necesario introducir algunos cambios en el funcionamiento de la Conferencia Sectorial que promoviesen la adopción de acuerdos ante cuestiones tan importantes como la reacción coordinada a esta pandemia imprevista.

Más allá de estas observaciones, se aprecian algunas preocupaciones recientemente formuladas por distintos analistas, de carácter más general y menos extremas que las propuestas mencionadas de recentralización. Así, por ejemplo, José María Lassalle afirmaba en un artículo de opinión que el diseño de nuestro Estado autonómico “limitándose a su descentralización territorial y competencial [...] ha replicado y perpetuado a nivel autonómico un modelo lineal de decisiones basado en una unidad de mando no cooperativa en el ejercicio de sus competencias excluyentes”, además de echar en falta “pasarelas de cooperación que fueran leales más allá del respeto a la competencia exclusiva de alguien de la que alguien es titular” (El País, 22 de octubre de 2020: 11). Por su parte, la Fundación Alternativas convocaba en noviembre un seminario acerca de “El Estado autonómico durante la pandemia”, afirmando en su nota de invitación que “el Estado autonómico se ha visto expuesto a evidentes tensiones durante la crisis de la COVID-19, ya que muchas de las decisiones que han tenido que adoptarse para combatir el virus necesitaban de la colaboración de diferentes niveles de Gobierno”. Y un amplio grupo de profesores, catedráticos y profesionales de la Sociología escribía en octubre una carta al director del CIS, José Félix Tezanos, solicitándole que preguntase a los ciudadanos su opinión acerca del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, afirmando que “nuestro sistema de gobernanza multinivel ha evidenciado disfunciones que no parecen resueltas de cara a la preocupante segunda oleada de la pandemia”. Aunque buena parte de estas preocupaciones surgen en relación directa con el funcionamiento de los servicios sanitarios, la educación y la formación sufren una situación similar, que nos debe hacer reflexionar sobre las posibles soluciones.

4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Tras el análisis realizado, estamos en condiciones de finalizar planteando algunas conclusiones y ofreciendo algunas propuestas. Lo primero que destaca de todo lo señalado con anterioridad es que contamos con un *pacto territorial básico* sólido, que posee los rasgos que se han presentado más arriba. La Constitución de 1978 y su desarrollo posterior en los Estatutos de Autonomía y las correspondientes leyes orgánicas ha servido para articular un sistema educativo único y coordinado, aunque con las lógicas especificidades autonómicas. Como se ha señalado, en los meses de la pandemia se han elevado voces que pretenden poner en duda dicho reparto competencial, pero ese debate no se ha planteado de manera rigurosa, pareciendo más bien el resultado de reacciones de indignación y de posiciones de rechazo del actual modelo autonómico. No quiere ello decir que este debate no pueda emprenderse en algún momento, pero la opinión más generalizada en España parece aceptar la situación actual, aunque esté abierta a algunos replanteamientos parciales o puntuales.

Por otra parte, también puede afirmarse que los mecanismos existentes para conseguir la coordinación efectiva en el sistema educativo resultan adecuados en líneas generales. Entre ellos destacan dos que han mostrado su solidez en circunstancias tan complicadas como las ocasionadas por la pandemia: el funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Educación como órgano de coordinación multilateral, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 147 a 152 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y el establecimiento de programas de cooperación territorial, que ya cuentan con una larga tradición.

No obstante, las tensiones generadas por la pandemia han puesto de manifiesto la existencia de algunas disfunciones y lagunas en el mecanismo y el funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Educación y sus comisiones de trabajo. Sin que se trate de problemas graves, convendría abordar su revisión. La experiencia acumulada por algunas otras Conferencias Sectoriales de otros ámbitos podría ayudar a buscar vías de mejora. Concretamente, tendría gran interés analizar la experiencia vivida en esos meses de 2020 por el Consejo Interterritorial de Salud, puesto que se ha visto en el foco de la gestión de la pandemia.

En términos generales, mi posición personal se orienta hacia una intensificación del federalismo y de los mecanismos de coordinación territorial que existen en esos contextos. Es un asunto que he abordado en alguna ocasión anterior y que considero que continúa teniendo vigencia (Tiana, 2016). Concretamente, me querría referir a dos de las propuestas que allí realizaba, que tienen bastante relación con el análisis que aquí se realiza.

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

La segunda consistiría en reforzar el papel de la Conferencia Sectorial de Educación como instrumento de coordinación de las políticas educativas. En un sistema federal debería verse aún más reforzada, constituyendo el espacio principal de debate y de acuerdo entre el gobierno central y las comunidades autónomas, así como entre estas últimas. Al igual que sucede en la mayor parte de los Estados Federales, sería el lugar donde se adoptasen los acuerdos necesarios para asegurar la unidad del sistema educativo y la coherencia de las políticas educativas territoriales. Para poder cumplir dicho papel, debería revisarse su normativa, estableciendo unos modos de funcionamiento más claros que en la actualidad y dotándola de los medios necesarios para asegurar su funcionamiento. Por otra parte,

sus reglas deberían ser más explícitas, dependiendo en menor medida su dinamismo de la voluntad manifestada por la autoridad ministerial.

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

Es evidente que estas propuestas no deben valorarse de manera aislada, sino que deberían entenderse en una propuesta más amplia y ambiciosa de transformación federal del Estado español. Pero muchas personas consideramos que valdría la pena considerarlo o, al menos, tenerlo en cuenta como objetivo tendencial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bedera Bravo, M. (2018). Del pacto “acordado pero no firmado” a la contrarreforma educativa (2008-2018). *El artículo 27 de la Constitución: Cuaderno de quejas*. Coords. M. de Puelles Benítez y M. Menor Currás. San Sebastián de los Reyes (Madrid): Morata. 121-149.
- Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2010). *Mejorar la educación. Pacto de Estado y escuela pública*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer.
- García Garrido, J.L. (2005). *Centralización y descentralización en los sistemas educativos. La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?* Coord. J. Gairín. Las Rozas (Madrid): CISSPRAXIS. 29-83.
- Puelles Benítez, M. de (2007a). ¿Pacto de estado?: la educación entre el consenso y el disenso. *Revista de Educación* 344: 23-40.
- Puelles Benítez, M. de (2007b). *Política y educación en la España contemporánea*. Madrid: UNED.
- Puelles Benítez, M. de y Menor Currás, M., coords. (2018). *El artículo 27 de la Constitución: Cuaderno de quejas*. San Sebastián de los Reyes (Madrid): Morata.
- Sancho Gargallo, M.A. (2015). *La autonomía de la escuela pública*. Madrid: Iustel.
- Sartori, G. (1987). *Teoría de la democracia*. I. *El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- Tiana, A. (2007a). *A la búsqueda del consenso en educación: la experiencia de la LOE*. *Revista de Educación* 344: 83-100. Reproducido en *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer, 2009. 103-120.
- Tiana, A. (2007b). La coordinación sectorial en materia de educación en España. *Revista de Administración Sanitaria* vol. 5, 3: 373-389. Reproducido en *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer, 2009. 83-97.
- Tiana, A. (2016). La organización del sistema educativo en un marco federal. Análisis y propuestas. *Berceo* 171: 13-33.

Otras referencias

Informe de gobernanza del sistema educativo. Actuaciones y medidas del ministerio de educación y formación profesional ante la pandemia por covid-19 (14 de marzo a 14 de septiembre de 2020) (<https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:cbbd1a79-514e-4a34-9ec6-3d9a25d591e5/informe-de-gobernanza-del-sistema-educativo-ante-la-covid19.pdf>)

Orden EFP/365/2020, de 22 de abril, por la que se establecen el marco y las directrices de actuación para el tercer trimestre del curso 2019-2020 y el inicio del curso 2020-2021, ante la situación de crisis ocasionada por el COVID-19 (<https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/24/pdfs/BOE-A-2020-4609.pdf>)

Orden EFP/561/2020, de 20 de junio, por la que se publican Acuerdos de la Conferencia Sectorial de Educación, para el inicio y el desarrollo del curso 2020-2021 (<https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-6685-consolidado.pdf>)

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (<https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/14/pdfs/BOE-A-2020-3692.pdf>)