

Transferencias educativas

José Valverde Serrano

Quizá lo primero que habría que aclarar, para poder utilizar del modo más unívoco posible los conceptos, sería qué significa transferir las competencias en materia educativa y por qué se produce este proceso. Además, deberíamos abordar por qué se produce ahora y no en otro momento y por qué existe la posibilidad de asumir las competencias en fechas diferentes, ya que Baleares ya las ha aceptado, el MEC piensa que para Julio pueden aceptarlas el resto de comunidades autónomas (CC.AA.), pero por otro lado corren rumores, por ejemplo, de que la Junta de Extremadura no tiene excesivamente claro el tema.

Parece que todo ello es un cierto galimatías que necesita aclaración previa yendo a los textos legales. El primero, por ser el que da origen a todo el resto y por ser el de mayor rango en el escalafón, es la *Constitución*.

En la Constitución aparecen la unidad de la Nación española, la autonomía de las naciones y regiones que la incorporan y la solidaridad entre todas ellas como principios fundamentales de nuestra estructura institucional (Art. 2 del título preliminar). Y aparece la estructuración en tres niveles político-administrativos: El Estado como tal, las Comunidades Autónomas y los Municipios. A cada nivel les corresponden unas competencias y responsabilidades político-administrativas, gozando, por tanto, de distintos grados de autonomía que hace que las competencias puedan ser ejercidas, según el caso, de forma exclusiva, plena o compartida.

El título VIII de la Constitución establece la estructura político-administrativa del Estado español a partir del reconocimiento del Estado de las Autonomías. Este reconocimiento, en 1978, daba respuesta satisfactoria a la exigencia de las llamadas nacionalidades

históricas de disponer de mecanismos propios de autogobierno y de un marco amplio de competencias que pudieran regular y gestionar directamente. Al mismo tiempo establecía un marco que posibilitaba que el resto de Comunidades o regiones pudieran avanzar en la construcción de una estructura administrativa propia que les permitiera gestionar aquellas competencias que el Estado les transfiriera, lo queda lugar a dos vías de acceso a la autonomía reflejadas en dos artículos de la Carta Magna (151 y 143) y a lo que comúnmente se conoce como Comunidades de vía rápida y de vía lenta.

Ahora bien, sea cual sea la modalidad adoptada, el derecho a la autonomía tiene unas notas características comunes de las que se deriva una gran flexibilidad en cuanto al ejercicio de la misma. Tales notas son: la voluntariedad de su ejercicio; la generalidad en su otorgamiento; la igualdad en su contenido; la progresividad en su integración; y la diversidad en su plasmación.

De las características enunciadas se desprende el papel protagonista de los ciudadanos y ciudadanas de cada comunidad autónoma (C.A.), al menos teóricamente, y en la práctica de los Parlamentos autónomos.

Con esto podemos contestar a algunas de las preguntas que nos hacíamos al principio, ya que cada C.A. tiene capacidad para ir decidiendo cuándo se incorpora a la gestión de las competencias que, de derecho, ya tiene transferidas, simplemente la decisión de la C.A. expresada en su Estatuto de Autonomía es suficiente para poder asumir las competencias.

Lo que pasa es que, como después veremos, esto se produce a través de un proceso que puede introducir determinadas distorsiones.

Además, habría que aclarar que la Constitución establece tres niveles de competencias:

Exclusiva: Las correspondientes a las funciones que las CC.AA. asumen como propias en sus Estatutos de Autonomía, con el único límite del cumplimiento de los principios de *unidad y solidaridad*.

De desarrollo legislativo y ejecución: Las que siendo de competencia estatal se les transfiere por las Cortes la capacidad de legislar, en un marco determinado de principios y directrices y, por supuesto, gestionar sobre lo legislado. (Casos del Estatuto Básico *de la Función Pública* y Consejo General de *Formación Profesional*). Estas pueden ser plenas o delegadas, cuestión que en Educación en concreto tiene su importancia, ya que las plenas son delegables, mientras que las delegadas, no. Y ello tiene importancia, sobre todo, en función de qué papel queramos atribuir en el futuro a las corporaciones locales en el ámbito educativo.

De *ejecución de la legislación del Estado*, que son competencias en la práctica real compartidas, ya que el Estado establece procedimientos, cuando menos, de consulta con las CC.AA.

A los efectos que ahora nos interesan no vamos a describir en este artículo cuál ha sido el proceso, desde su inicio, de incorporación a la autonomía de las distintas CC.AA. (para ello, os invitamos a leer los últimos artículos de este número de la revista), simplemente resaltar que en 1992 quedan 10 Comunidades sin acceder a las transferencias. El problema que se plantea con estas CC.AA. que, de acuerdo con el art. 143, deben acceder a la autonomía plena después de cinco años y mediante la reforma de sus Estatutos, es que existe una gran dispersión, debida a la falta de coincidencia respecto de las competencias diferidas recogidas en ellos, las diferencias de nivel al que quedaban asumidas y la proliferación de enunciados de los diferentes títulos competenciales que, por estar comprendidos en otros más amplios o por responder a simples funciones o actividades administrativas, no resultan necesarios.

Ante esta situación y con la intención de evitar las disfunciones que podrían derivarse de la mencionada dispersión en el proceso de transferencias, se firma en Febrero de 1992 el llamado Pacto Autonómico entre el PSOE y el PP, que culmina en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de Diciembre, de transferencias de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por el art. 143 de la Constitución. (Se publica en el BOE de 24 de Diciembre).

Esta cuestión queda clara en la exposición de motivos de la Ley cuando dice que se pretende dar respuesta al *doble objetivo de racionalizar el proceso, posibilitando un funcionamiento ordenado y estable del Estado autonómico en su conjunto y dar satisfacción a las aspiraciones de las Comunidades Autónomas del artículo 143 de asumir nuevas competencias mediante la reforma de sus Estatutos*.

El título II de la Ley se dedica monográficamente a las competencias sobre educación, que se transfieren a nivel de desarrollo legislativo y de ejecución, mientras que el título IV fija las competencias de las Comisiones Mixtas, quienes precisarán los medios materiales y *financieros*, las *funciones comprendidas en los ámbitos de la respectiva competencia y*, en su caso, concretarán cuáles de estas funciones se *llevarán a cabo a través de los órganos de cooperación o se ajustarán en su ejercicio a planes o programas de carácter general*.

El problema de la participación

Otra cuestión que debemos tener claro es cómo se lleva a cabo el proceso de transferencias, mucho más si lo que pretendemos es poder influir en él desde los diversos ángulos de nuestra pertenencia a la Comunidad Educativa.

Legalmente el proceso se lleva a efecto a través de la negociación en la *Comisión mixta de Transferencias* constituida por una representación del Gobierno central y otra del autónomo en la que suelen participar el ministerio y la consejería afectados por la transferencia de que se trate junto a los responsables de Hacienda y de Administraciones Públicas (en muchas CC.AA., de Presidencia).

Esta Comisión da cuenta a los respectivos Parlamentos y en alguna, incluso, pueden participar diputados de la oposición, aunque no es lo normal. En cualquier caso la participación social y sindical es escasa o nula.

Desde las Confederaciones Sindicales venimos reclamando participación en los diferentes ámbitos (MAP, MEC, Consejerías) en los que se gesta la transferencia, pero a estas alturas la información no pasa de ser vagas afirmaciones y la capacidad de influencia, ninguna.

Aunque la *Comisión Mixta* es el órgano encargado de la negociación, realmente su papel en muchas ocasiones no pasa de ser el sancionador de acuerdos previamente adoptados en la negociación directa entre ministerio y consejería, en las que se establece inevitablemente un tira y afloja que se repite, con alguna variante, indefectiblemente: El Gobierno Central tasa la transferencia en lo que en ese momento se gasta en el servicio para la C.A., mientras que por parte de esta se intenta cuantificar el servicio con aquellas cuestiones que se entiende deberían haber sido abordadas y, en consecuencia, intentando cobrar los déficits que el sistema presenta en el momento de la transferencia.

En estos planteamientos no hay que olvidar que, a la postre, juega un papel importante el color político de los diferentes gobiernos y el seguidismo en unos casos y en otros la posible utilización política partidista de la situación.

El papel de los sindicatos debe ser el de intentar la participación, tanto en el ámbito central, como autonómico, para ser los transmisores de las inquietudes de los trabajadores y trabajadoras, porque no olvidemos que las transferencias suponen un cambio en la titularidad de los servicios y un cambio, por así decir, de empresa para los *empleados* y ello, como veremos después, puede tener repercusiones en las condiciones de trabajo, al mismo tiempo que junto a toda la comunidad educativa se debe velar por el mantenimiento del propio sistema dentro de los parámetros de calidad y de solidaridad necesaria para mantener una cierta homogeneidad que evite la diferencia injustificada entre ciudadanos que, al final, siempre se traduce en discriminación, cuando menos indirecta, y en un acceso diferente a los servicios públicos.

Los gobiernos se cierran sistemáticamente a esta participación o intentan diluirla en órganos que no tengan capacidad de negociación, legitimidad ni legalidad y se reduce, como comentábamos más arriba, a una vaga información que de hecho no le vale para nada a los gobiernos y tampoco a la sociedad.

Una transferencia no puede abordarse sin los estudios necesarios que avalen la certeza, veracidad y necesidad de las peticiones y, desde mi punto de vista, sin un aval social que sólo puede venir de la transparencia y el compromiso público -por parte del Gobierno autónomo- en la defensa del sistema y del consenso, incluso en aquellas cuestiones a las que en la negociación habrá que renunciar, pero sentando las bases del diálogo social que permita saber qué sistema vamos a defender, qué sistema queremos y qué proceso estamos

dispuestos a generar para llegar a conseguirlo. Y, desde luego, no se puede pergeñar ningún sistema, y menos el educativo, de espaldas a la comunidad que es su protagonista.

En ese sentido debería estar llevándose a efecto por parte de los Gobiernos autónomos las negociaciones necesarias para consensuar el proceso de transferencias y los primeros pasos tras el mismo, junto a la adecuación de la estructura burocrática necesaria para hacer frente con garantías a lo que significa recibir la gestión de, seguramente la primera empresa en trabajadores y en presupuesto de toda la C.A., en algunos casos, casi duplicando el presupuesto y en otros con un monto cercano al 50% del presupuesto actual de la comunidad.

Si no se hace así pueden surgir tres tipos de miedo: El de las propias consejerías a la magnitud de la gestión, el de los trabajadores sobre su propia situación y el de los usuarios (padres, madres y alumnos) sobre la evolución, viabilidad o pervivencia del sistema. Tres tipos de miedo fundados en la opacidad con que se llevan a cabo estos procesos y en la falta de visión de futuro que muestran muchos de los Gobiernos autónomos que son más conscientes de las ventajas *políticas* de gestionar la educación que de los problemas reales que esta conlleva.

El problema de la financiación

Una primera cuestión que ha surgido, antes incluso de intentar una cuantificación, ha sido el problema de si la financiación que se transfiere debe ser *condicionada o incondicionada*. *Condicionada* significaría que va directamente a la Consejería de Educación y no puede utilizarse el dinero para otra cosa (tendría carácter finalista y lo administraría la propia Consejería de Educación). *Incondicionada* significa que ese dinero viene a incrementar el presupuesto global de la Comunidad y es utilizado según criterios políticos y, por supuesto, depende de la Consejería de Economía.

Del mismo modo, también previo a la cuantificación concreta, está el haber o no aceptado el nuevo modelo de financiación autonómica.

Pero no nos vamos a detener en estas cuestiones porque el problema que más nos preocupa es el de la cuantificación. El MEC no ha querido elaborar un estudio realmente serio, posiblemente porque su resultado hubiera dado la razón a exigencias que están siendo planteadas desde las Comunidades Autónomas.

Pero la realidad es que, aunque no se pongan de acuerdo en la cuantificación, es golosa la capacidad de endeudamiento que ofrece a las CC.AA. y la capacidad, por tanto, de hacer política y más si tenemos en cuenta que gran parte del presupuesto que las CC.AA. tienen es un presupuesto finalista en el que hace de mero transmisor, pero ya lo tiene realmente gastado.

Por ello es importante forzar el compromiso político de elaboración de Leyes de Financiación que garanticen la calidad del sistema y las posibles homologaciones a que en materia de personal haya lugar.

El debate sobre el traspaso de competencias en materia de educación está siendo ocasión para que se planteen en la sociedad española cuestiones más amplias, tales como el modelo de financiación de las CC.AA. o la corrección de desequilibrios territoriales de índole variada. En cualquier caso se está constatando que el estudio y la corrección de desigualdades educativas regionales ha sido desde hace tiempo el gran ausente en la actuación de la Administración educativa central que, no sólo no ha corregido las diferencias en lo que atañe a su territorio de gestión, sino que además el hecho de invertir menos que las propias

CC.AA. ha hecho que se agranden estas diferencias, a pesar de que distintos organismos internacionales -de los que España forma parte- han llamado la atención sobre el peligro que encierra no adoptar las medidas correctoras de las desigualdades educativas.

A pesar de los pesares las diferencias se han mantenido y aún acrecentado. Podemos destacar cinco hechos relevantes:

1. No ha habido mecanismos específicos de compensación interterritorial en educación. El Fondo de Compensación Interterritorial no ha tenido la entidad necesaria y las tasas de ejecución de sus inversiones han sido bajas.

2. Los instrumentos de planificación para conseguir un determinado techo o nivel de prestaciones no han funcionado. Por ejemplo, la Memoria económica de la LOGSE, con previsiones regionales y provinciales.

3. En el período 86-89 las CC.AA. con competencias mejoraron significativamente su financiación educativa per cápita, incrementando sus fondos entre el 76% y el 92%, mientras que las CC.AA. del MEC sólo lo incrementaron entre el 15% y el 57%. Otros estudios del propio MEC plantean la evolución del gasto de 1985 a 1994, partiendo de base 100, un aumento hasta 138 en el MEC y una media de 174 para las CC.AA. con transferencias (algunas por encima del 200).

4. La Conferencia de Consejeros de Educación -creada por la LODE no ha tenido ninguna iniciativa en materia de corrección de desequilibrios territoriales.

5. El MEC no ha ejercido sus competencias exclusivas en educación en lo que respecta a la homogeneidad del sistema, considerando que no se vulneran los mínimos en la prestación del servicio.

Ante este panorama que se constata en todos los estudios realizados por la Federación de Enseñanza de CC.OO. no queda otro remedio, desde mi punto de vista, que aprovechar el proceso de transferencias para intentar nivelar -casi sobraría decir que al alza- el sistema, de modo que la homogeneidad de la que hablan las leyes sea una homogeneidad real y la igualdad de derechos ante la educación una igualdad cierta. Ello exige plantearse con seriedad desde el hecho rural hasta el hecho migratorio, pero mal papel haríamos si, por intereses más bastardos que políticos, intentáramos, como tantas veces, disfrazar la realidad para no tener que abordarla en toda su crudeza.

Existen mecanismos para garantizar jurídicamente la inversión del Estado en las CC.AA. más deficitarias tras el propio proceso de transferencias y mecanismos sociales basados primordialmente en la transparencia y la participación para conseguir que así sea, desde las corporaciones locales a las AMPAS, desde los Consejos escolares a los sindicatos. Y un instrumento imprescindible: la planificación. Si no se hace así, los Gobiernos autónomos se verán presionados por la frustración de las expectativas generadas en este proceso.

Consecuencias, posibles peligros y beneficios

Desde Comisiones Obreras hemos defendido siempre, como sindicato sociopolítico, la necesidad de profundizar en los procesos de participación democrática y, por ello, un acercamiento de la gestión y administración de la *res publica* a los ciudadanos. Entendemos que la implicación en los asuntos que le afectan no puede limitarse a la censura o la aprobación cada cuatro años a través de las urnas.

Los procesos de cambio, y el de transferencias lo es de una envergadura considerable, generan inevitablemente desconcierto e incertidumbre con carácter general y un razonable

temor -como antes comentábamos- en quien debe pilotarlos de una u otra forma. Es evidente que se presume que la culminación del proceso debe producir situaciones mejores que las existentes antes de su realización, pero esto no es mecánicamente así y si no se actúa correctamente pueden obtenerse resultados perversos, además de que el período de adaptación no suele ser sencillo y sin traumas.

Desde nuestro punto de vista no puede afirmarse con carácter general que el hecho de las transferencias en sí mismo produzca una mejora en la calidad de los servicios educativos, aunque sí que es cierto que éstos acaban siendo una prioridad importante, si no la más importante, por lo que a medio plazo los Gobiernos autónomos no tienen más remedio que aumentar la inversión en educación.

Es cierto también que la propia presión intenta funcionar como mecanismo de corrección de desigualdades, pero no es menos cierto que si esta presión no existe las desigualdades en el sistema pueden ahondarse hasta hacerse insalvables, teniendo en cuenta lo comentado en el punto de partida y teniendo en cuenta también que las diferencias no sólo se dan en el sistema educativo, sino en la renta per cápita, el producto interior bruto, la tasa de desempleo, la creación de riqueza...

Los trabajadores y trabajadoras -después de algún posible susto si la *previsión* es la habitual- acaban mejorando económicamente, fruto de las decisiones previas de las CC.AA., cuando tenían pocos funcionarios, que decidieron pagarlos bien para asegurarse buenos servicios en los momentos iniciales.

Pero ese esfuerzo económico que determinadas CC.AA. tienen que hacer, al menos si han de hacerlo desde su propio presupuesto, puede generar algún que otro ahogo económico.

En esta nueva situación cobran especial importancia los Estatutos Básicos, tanto de la Función Pública, como de la Función Docente, como un elemento indispensable para garantizar la homogeneidad de los sistemas.

Puede darse también algún tipo de colisión entre la aplicación de la reforma y las transferencias, dada la errática política de implantación de la reforma educativa que ha llevado a cabo el MEC y la ausencia de una política de inversión en educación clara, negándose, con cierta torpeza, desde nuestro parecer, a establecer un compromiso financiero vinculado al calendario de aplicación de la Reforma que podría servir ahora de referencia en el tema de la financiación y hubiera facilitado, sin duda, el proceso de negociación con las CC.AA.

Son problemas a los que sólo podremos dar solución si se generaliza en profundidad la necesaria participación sindical y ciudadana, generalizando las negociaciones ya iniciadas en algunas CC.AA. y en base a estudios reales abordar la compensación de desigualdades, no solo entre personas o entre colectivos, sino también entre territorios, con un criterio claro de solidaridad, con garantías de los Gobiernos autónomos de una planificación adecuada con atención específica a las zonas rurales.

Si no lo hacemos de este modo volveremos a perder una oportunidad de oro para solucionar buena parte de los problemas que hoy presenta el sistema educativo.