



C R O N I C A

SOBRE EL PROYECTO DE REORGANIZACION DEL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

354.32(46)07

Sumario: 1. Los decretos 209/1966 y 210/1966 y la perspectiva de su análisis.—2. Organización del Ministerio de Educación Nacional: 1) Los antecedentes de la creación del ministerio. 2) La ley de Presupuestos de 31 de marzo de 1900 y la estructura fundacional del ministerio. 3) Evolución.—3. Análisis específico de los decretos de reorganización.

1. Los Decretos 209/1966 y 210/1966 y la perspectiva de su análisis

El BOE de 3 de febrero de 1966 publica dos decretos de fecha inmediatamente anterior, 2 de febrero, por los que se crea la Subsecretaría de Enseñanza Superior e Investigación y se reestructuran varias direcciones generales, decreto número 210/1966, y se autoriza la agrupación de Escuelas Técnicas Superiores en Institutos Politécnicos y en Universidades, decreto número 209/1966. Por otra parte, con fecha 28 de enero pasado, el Consejo de Ministros acordó

remitir a las Cortes un proyecto de ley por el que se cambia la denominación actual del Ministerio de Educación Nacional en Ministerio de Educación y Ciencia.

Con estas disposiciones se trata de adecuar las grandes líneas estructurales del ministerio a las exigencias de la actual política educativa e investigadora y responden, desde una perspectiva organizativa, al lógico movimiento que va desde la función que se estima necesaria—coordinación y desarrollo de la enseñanza superior e investigación—al órgano que la realiza.

Uno de los métodos más útiles para significar el alcance de la reforma organizativa que implican las disposiciones que hemos enunciado, contrastando al mismo tiempo su novedad, consiste en enmarcarla en la organización actual del ministerio.

2. La organización del Ministerio de Educación Nacional

La estructura orgánica del Ministerio de Educación Nacional es, como la de todas las organizaciones, un producto histórico que se ha ido incorporando, no según una pauta racional, sino respondiendo a exigencias de distintos tipos precedentes del medio social en el que evolucionan y sobre el que actuaba.

1) LOS ANTECEDENTES DE LA CREACIÓN DEL MINISTERIO

Puede decirse que no existe en España una administración pública de la enseñanza hasta los comienzos del siglo XIX. La Constitución de Cádiz prevé la creación de una Dirección General de Estudios que realizaría la inspección suprema de la Instrucción Pública y que originariamente iba a integrarse en la secretaría de despacho de Gobernación; con esta incipiente organización la instrucción pública va a encuadrarse, al igual que los asuntos relativos a otros ramos de la Administración pública interior, entonces en estado embrionario, en el despacho general de los entonces Ministerios de Fomento (1832, 1851), Interior (1834), Gober-

nación (1835), Gracia y Justicia (1851) (1).

Únicamente en dos momentos logra la instrucción pública un nivel ministerial; es en 1847, con la creación del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas—que polarizaba las preocupaciones fundamentales del siglo XIX español en materia de riqueza y cultura: agrarismo y obras hidráulicas, proteccionismo comercial para nuestros productos e instrucción pública—, y en 1886, en que se anuncia la creación de un ministerio que iba a denominarse, en curioso paralelismo terminológico con el nombre del que ahora se propone, Ministerio de Instrucción Pública y de Ciencia (2). Las dificultades financieras que crónicamente ha padecido la Hacienda española impidieron hacer frente al aumento de gastos que la creación de un nuevo ministerio implicaba a pesar de que, en estas fechas, la Administración pública de la enseñanza, por su volumen, importancia y especialidad, justificaba sobradamente su creación (3).

(1) La profunda intuición de Alejandro Olivan apuntaba cómo de estos ministerios de despacho casi universal habían de nacer otros «porque la instrucción pública, las obras públicas y la industria son negocios demasiado vastos para permanecer aglomerados en un único ministerio».

(2) El real decreto de 7 de mayo de 1886 dispuso que el día 1 de julio siguiente quedase suprimido el Ministerio de Fomento y reemplazado por otros dos que se llamarían Ministerio de Obras Públicas, Agricultura, Industria y Comercio y Ministerio de Instrucción Pública y de Ciencias, Letras y Bellas Artes.

(3) Fundamentalmente después de la gran ordenación de la enseñanza que supuso la ley general de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, conocida con el nombre de ley Moyano.

2. LA LEY DE PRESUPUESTOS
DE 31 DE MARZO DE 1900
Y LA ESTRUCTURA FUNDACIONAL
DEL MINISTERIO

La situación financiera favorable la ofreció el plan de estabilización de Villaverde y la reforma fiscal del mismo nombre que transformaron el déficit de 86 millones de pesetas, que ofrecía como media la liquidación presupuestaria para el período de tiempo comprendido entre 1850 y 1900, en superávit de 88 millones de pesetas en 1900. La ley de Presupuestos de 31 de marzo de 1900 autorizaba al Gobierno para reorganizar en dos departamentos ministeriales los servicios del entonces Ministerio de Fomento (4); un real decreto de 18 de abril siguiente suprimía el Ministerio de Fomento y creaba el de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Creado en 1900, el Ministerio de Instrucción Pública se estructura inicialmente, según el primer reglamento de régimen interior aprobado por real orden de 1 de junio del mismo año, en torno a la subsecretaría, cuyo titular es, por delegación del ministro, el jefe de la secretaría del departamento y en tal concepto ostenta la representación inmediata de la autoridad del ministro, encontrando su justificación funcional en la necesidad de aliviar al ministro en sus obligaciones burocráticas permitiéndole atender con más amplitud a sus obligaciones de carácter poli-

(4) El hecho de que pueda encontrarse en la crisis planteada por Silveira, debido a discrepancias políticas con Polavieja, Durán y Bas y Villaverde, el motivo político de la fundación del ministerio, no empece la importancia que tuvo en su creación el factor financiero.

tico (5). Al lado de la subsecretaría y dirigiéndose por su legislación especial se incorpora al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico, cuya vinculación con la instrucción pública era sin duda accidental (6).

3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La evolución posterior del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes va a ir acompañada de un enorme desarrollo en su organización cuyas transformaciones han obedecido, prescindiendo de otras motivaciones menos objetivas y funcionales, tanto a necesidades técnicas de división del trabajo impuestas por una mejor gestión de los asuntos de clientelas diferenciadas y en constante aumento como a concepciones diferentes de la política educativa o de la general del Estado.

En este orden de ideas, y debiendo darse la debida importancia al cambio de denominación en Ministerio de Educación Nacional que opera la

(5) Este carácter del subsecretario de jefe superior administrativo del departamento lo confirma la propia organización de la subsecretaría en cuatro secciones: de universidades e institutos, de primera enseñanza y escuelas normales, de bellas artes y de construcciones civiles y escuelas especiales (art. 1, real orden 1 junio 1900).

(6) La ley de 30 de enero de 1938 dispuso en su artículo 16 pasara a depender de la Vicepresidencia del Gobierno el Instituto Geográfico y Estadístico.

ley de 30 de enero de 1938 (7), las disposiciones reorganizadoras van escalonando en el tiempo la aparición de los siguientes centros: Dirección General de Enseñanza Primaria (real decreto de 1 de enero de 1911) (8), Dirección General de Bellas Artes (real orden de 26 de enero de 1915), Dirección General de Enseñanza Superior y Secundaria (real decreto de 18 de diciembre de 1925, suprimida por el de 5 de abril de 1930 y restablecida por decreto de 24 de febrero de 1936 con el nombre de Dirección General de Segunda Enseñanza y Enseñanza Superior), Di-

(7) La ley de 1 de octubre de 1936 de estructuración del Estado encomendó a una comisión de cultura y enseñanza, constituida como sección de la Junta Técnica del Estado, la función de asegurar la continuidad de la vida escolar y universitaria, de reorganizar los centros de enseñanza y de estudiar las modificaciones necesarias para adaptar ésta a las orientaciones del nuevo Estado. La insuficiencia de la organización administrativa, el volumen y la complejidad creciente de las funciones de gobierno y gestión aconsejaron la reorganización de los servicios centrales que operó la ley de 30 de enero de 1938, la cual dispuso el cese de la junta técnica y de sus comisiones y la organización de la Administración central en ministerios, uno de los cuales sería el de Educación Nacional, según denominación que la ley estrenaba.

(8) En el real decreto de creación de la Dirección General de Enseñanza Primaria que se justifica por «la actual organización embrionaria del departamento en el que no existen las debidas direcciones generales diferenciadas», se configuran las direcciones generales como «centros técnicos desligados de la política que representen algo permanente en correspondencia con las muchas cuestiones de enseñanza en que se ha llegado ya a una doctrina común y fija, aceptada por todos los partidos y todos los pedagogos».

rección General de Enseñanza Universitaria y Dirección General de Enseñanza Media (ley orgánica del ministerio de 10 de abril de 1942 que divide en dos la antigua Dirección General de Segunda Enseñanza y Enseñanza Superior), Dirección General de Enseñanzas Técnicas (previsto su establecimiento por decreto de 16 de diciembre de 1931 como Dirección General de Enseñanza Técnica y Superior y creada por decreto de 10 de febrero de 1932 como Dirección General de Enseñanza Profesional y Técnica), Dirección General de Archivos y Bibliotecas (establecida por decreto de 25 de agosto de 1939), Dirección General de Enseñanza Laboral (creada por decreto-ley de 27 de julio de 1951 agregando materias de la Dirección General de Enseñanza Profesional y Técnica que pasaría a denominarse de Enseñanzas Técnicas), Comisaría de Extensión Cultural (decreto de 18 de diciembre de 1953), Protección Escolar y Asistencia Social (ley de 14 de abril de 1955), Secretaría General Técnica (decreto de 27 de mayo de 1955) (9) y la Comisaría de Cooperación Científica Internacional (decreto de 5 de junio de 1963).

Substancialmente puede afirmarse como conclusión general de la evolución que acabamos de describir, que la estructura de la máquina burocrática montada para administrar

(9) Es significativa la fecha de establecimiento de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación Nacional, dos años antes de su establecimiento con carácter general para toda la Administración española (1957), constituyendo, junto con la existente en el Ministerio de Información y Turismo, las dos primeras experiencias en la Administración pública de esta original técnica organizativa.

la educación nacional ofrecía la siguiente tipología orgánica: el ministro, órgano superior encargado de ejecutar la política del Gobierno relativa al departamento; el subsecretario, jefe superior del departamento después del ministro, ostentando su representación y encargado de la gestión de los servicios comunes del departamento; los directores generales, actuando las distintas ramas de la competencia específica del ministerio divididas, fundamentalmente, según el tipo de enseñanzas que impartían; el secretario general técnico, con misión de asistencia técnica, asesoramiento del ministro y elaboración de los proyectos de planes generales del departamento, y, como último elemento de la citada tipología orgánica del ministerio, los comisarios generales, con categoría de director general y coordinados a escalón de subsecretario, justificándose su creación por la novedad de la función encomendada—que con frecuencia afectaba a varias direcciones generales, realizando entonces los comisarios generales una función de estímulo y coordinación—o por la especial forma de financiación que exigía una cierta independencia gestora al menos con carácter transitorio.

3. Análisis de los Decretos de reorganización

Después de haber trazado el marco de incidencia de las medidas reorganizadoras que acaban de aparecer, pasamos ahora a la exposición de las mismas describiendo sus efectos, tanto en el contenido de la organización ministerial como en su forma. Según esta perspectiva, podemos centrar la novedad de los de-

cretos que acaban de publicarse en torno a los siguientes tipos de medidas:

a) De corrección de fronteras entre distintas direcciones generales, distribuyendo sus servicios actualmente existentes conforme a un plan impuesto por las exigencias del progreso científico, en orden a la enseñanza superior y a la investigación y a una aspiración general de colocar todos los bachilleratos, los generales y laborales, bajo una misma dependencia gestora.

1. La antigua Dirección General de Enseñanzas Técnicas pasa a denominarse Dirección General de Enseñanzas Técnica Superior, a la que se encomiendan los servicios que afectan a las escuelas técnicas superiores (art. 3).

2. La nueva Dirección General de Promoción y Cooperación Científica que sucede a la Comisaría de Cooperación Científica Internacional, orientará su actividad tanto al plano internacional como en el de la colaboración científica interior (artículo 6).

3. La Dirección General de Enseñanza Media incorpora a sus servicios, con la denominación de bachillerato técnico, los correspondientes al antiguo bachillerato laboral, anteriormente gestionado por la Dirección General de Enseñanza Laboral que el presente decreto extingue (artículo 5).

4. Se crea la Dirección General de Enseñanza Profesional, a la que se encomienda la gestión de los centros de formación profesional industrial de la extinguida Dirección General de Enseñanza Laboral, y de las escuelas de grado medio, escuelas de comercio y otras enseñanzas especiales procedentes de la antigua

Dirección General de Enseñanzas Técnicas (art. 5).

b) De creación de un órgano original en la estructura formal del ministerio: la Subsecretaría de Enseñanza Superior e Investigación, como órgano específico de asistencia técnica al ministro en el ámbito de la enseñanza superior y en el de la investigación científica (art. 1) (10) atribuyéndosele la función de coordinar la acción de las Direcciones Generales de Enseñanza Universitaria, Enseñanza Técnica Superior y de Promoción y Cooperación Científica. Por la ausencia de un aparato administrativo y la clase de funciones que se le asignan, el nuevo órgano encuentra difícil encaje en la figura tradicional de los subsecretarios que, como técnica organizativa general, recoge nuestra ley de Régimen Jurídico; ésta es la razón por la que en el decreto de creación se deslindan sus funciones de las correspondientes a la Subsecretaría de

Educación conforme a lo que dispone el artículo 15 de la ley de Régimen Jurídico para los casos en que en un mismo departamento existan dos o más subsecretarios (11).

Por supuesto que este tipo de subsecretarías especializadas y configuradas como superdirecciones generales no aparecen reguladas por primera vez en el decreto que comentamos, encontrándose varios ejemplos de las mismas en la Organización Superior de la Administración Pública española (12), representan-

(11) El artículo segundo del decreto 210/1966 dispone que a la actual Subsecretaría de Educación continuarán atribuidas todas las facultades enumeradas en el artículo quince de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, así como la gestión de los servicios comunes del departamento y la representación y delegación general del ministerio, sin perjuicio de la que éste pueda hacer en el subsecretario de Enseñanza Superior e Investigación para el despacho y resolución de los expedientes y asuntos que se refieran concretamente a las materias propias de su competencia.

(12) En el Ministerio de Hacienda la Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos, en el de Comercio, la Subsecretaría de la Marina Mercante y en el Ministerio de Información y Turismo, la Subsecretaría de Turismo.

Tampoco la existencia de dos subsecretarías es fenómeno totalmente nuevo en el Ministerio de Educación Nacional, donde por decreto-ley de 27 de julio de 1945 se organiza una Subsecretaría de Educación Popular a la que se transfieren los servicios de Prensa y Propaganda de la antigua Vicesecretaría de Educación de FET y de las JONS; la especial amplitud e importancia de la actividad encomendada a la nueva subsecretaría, que justificaba una gestión independiente de la restante actividad tradicional del ministerio, explica, en gran parte, su segregación para constituir el núcleo inicial del Ministerio de Información y Turismo (artículo 1 del decreto-ley de 19 de julio de 1951).

(10) El artículo primero del decreto 210/1966 crea en el Ministerio de Educación Nacional la Subsecretaría de Enseñanza Superior e Investigación como órgano de asistencia al ministro en sus funciones relativas a:

1.º Desarrollo de los planes de formación del profesorado superior.

2.º Fomento de la investigación en universidades, escuelas técnicas superiores y Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

3.º Coordinación de la enseñanza superior entre facultades, escuelas técnicas superiores y centros de investigación.

4.º Coordinación de las investigaciones de los centros de enseñanza superior y del Consejo Superior de Investigaciones Científicas entre sí y con otros centros de investigación, en planes conjuntos aprobados por la Comisión Asesora de Investigación Científica y Técnica.

5.º Cualquier otro orden de actividades directamente relacionadas con las que se enumeran.

do una evolución de la figura clásica de los subsecretarios y respondiendo a la exigencia de lograr un órgano de coordinación propio entre varios centros directivos, gestores de un grupo homogéneo de servicios dotados de propia especificidad dentro de la competencia general del ministerio (13).

El objetivo perseguido con esta disposición es lograr una más íntima conexión entre las enseñanzas universitarias y las técnicas de grado superior en su doble vertiente de docencia y de investigación. A este respecto podría considerarse la posibilidad de si la creación de una Dirección General de Enseñanza Superior hubiera ofrecido el cauce apropiado para la consecución del criterio unificador anteriormente mencionado. Sin excluir esta posibilidad en la evolución futura del ministerio, la especialidad de cada uno de los dos órdenes de la enseñanza, así como una tradición administrativa de gestión independiente de ambas (recordemos que las Escuelas Especiales de Ingenieros Civiles no se incorporaron al ministerio hasta 1931) han aconsejado que su íntima conexión se instrumente por la vía de la coordinación superior, sin hacer uso, por ahora, de la alternativa que supone la creación de

una dirección general única para estos dos tipos de enseñanzas obligadas a colaborar y a desarrollarse juntas.

La reestructuración que se comenta, según dispone el decreto 210/1966, no supone aumento de gastos por preverse minoraciones en otros conceptos del presupuesto de gastos del ministerio. Aparte de los problemas concretos de técnica presupuestaria que plantea la transferencia de créditos y que encontrarán su regulación en la ley aprobando los Presupuestos generales del Estado para el bienio 1966-67; la limitación a que se refiere el decreto que comentamos hace referencia a una técnica de control financiero tradicional que da primacía al límite del gasto sobre el control de su contenido (primacía del control financiero sobre el control político y económico del gasto).

c) Paralela a la reorganización de la macroestructura del ministerio operada por el decreto 210/1966, otra disposición de igual rango y misma fecha, el decreto 209/1966, establece, a nivel celular de los centros encargados específicamente de impartir las dos clases de enseñanza superior: las universidades y las escuelas técnicas, el lineamiento estructural que permita lograr la unidad de criterio y de actuación en problemas comunes.

En este sentido se autoriza la agrupación de Escuelas Técnicas Superiores en Institutos Politécnicos a los que dota de una organización claramente inspirada en la universitaria: Un órgano directivo unipersonal, el presidente, que se nombrará por decreto, a propuesta del Ministerio de Educación Nacional (ar-

(13) La ley de Régimen Jurídico de la Administración civil del Estado contempla la posibilidad de que en un mismo departamento existan varios subsecretarios. La regla del subsecretario único la formulaba el artículo 1.º de la ley de 30 de enero de 1938, ley fundacional de la Administración pública, al disponer que «la Administración central del Estado se organizará en departamentos ministeriales al frente de los cuales habrá un ministro asistido de un subsecretario».

título 3), como en el caso de los rectores, y un órgano colectivo de consulta y asesoramiento, el consejo de Gobierno (art. 4), constituido por los directores de las escuelas correspondientes y que nos recuerda por su función y composición a la junta de gobierno de las universidades. La vinculación con la organización universitaria se realiza a nivel de consejo de rectores, del que formarán parte los presidentes de los institu-

tos politécnicos (art. 3); en los casos en que todavía no se haya producido la integración de las escuelas técnicas superiores en los institutos politécnicos, aquéllas se agruparán con las facultades universitarias en la correspondiente universidad de distrito y sus directores se incorporarán a la junta de gobierno de la universidad en paridad con los decanos de las facultades.—LORENZO RODRÍGUEZ DURANTEZ.