

LA ADMINISTRACION EDUCATIVA *

Por ALBERTO GUTIERREZ REÑON

Sumario: El papel de la Administración educativa.—La unidad de dirección del sistema educativo.—La desconcentración de competencias.—El centro escolar base de la organización.—La unidad de dirección en el ámbito provincial.—La reforma de la Administración educativa de 1971.—El camino incierto de la nueva organización.—La Administración y el cambio educativo.

Política educativa y Administración

La política educativa se mueve en el plano de los principios, las metas generales, las grandes orientaciones. Entre ellas y el problema educativo de cada alumno o de cada aula existe una larga distancia que ha de ser cubierta por la actividad de una Administración educativa eficaz.

La política define compromisos sociales que han de hacerse efectivos a través de la acción administrativa concreta. El reconocimiento legal del derecho de todos los españoles a una edu-

* El presente artículo ha sido publicado—como parte de un trabajo colectivo más amplio—en el *Anuario de la Educación* 74 (Ed. Santillana, Madrid, 1974). Se ha hecho una revisión del texto, dirigida fundamentalmente a poner al día varios datos que se citan como consecuencia de la publicación de estadísticas posteriores.

cación general básica o a un mínimo de formación profesional sólo adquiere sentido real cuando se asegura el funcionamiento de un número suficiente de centros escolares. Ofrecer una igualdad de oportunidades es una promesa vacía sin un sistema de financiación de la enseñanza que la haga posible. La adaptación de los estudios a las necesidades de una sociedad en rápida evolución requiere una amplia actividad de investigación prospectiva y una acción permanente de formación del profesorado. El fomento de la participación social o de la iniciativa de los profesores o de los alumnos sólo puede lograrse si las estructuras y procedimientos administrativos tienen la flexibilidad adecuada. Y así podríamos seguir indefinidamente.

En la sociedad actual, los problemas de la educación no pueden enfocarse aisladamente o desde una perspectiva exclusivamente pedagógica. La educación, aun en su sentido más estricto de relación discente-docente, se realiza siempre en el marco de un sistema educativo que la condiciona en múltiples aspectos. El mantenimiento y desarrollo de este sistema exige el funcionamiento de una extensa organización que articule la utilización de técnicas cada vez más sofisticadas y de medios cada vez más cuantiosos a través de la actividad de un número muy elevado de personas. Y el funcionamiento de esa organización incide directamente—para bien o para mal—sobre el hecho educativo mismo y sobre su proyección social.

Cualquier política educativa sólo puede obtener resultados coherentes si las acciones concretas de la organización en su conjunto responden realmente a las directrices previstas. Y cualquier reforma educativa de alguna profundidad implica necesariamente una reforma de la Administración educativa para adaptar su estructura y funcionamiento a los nuevos planteamientos.

El papel de la Administración educativa

La Administración educativa comprende todos los órganos cuyo cometido no es enseñar, sino asegurar que se dé la enseñanza. Las funciones de estos órganos son muy variadas: reco-

ger y analizar los datos que permitan prever las necesidades educativas y calcular la mejor distribución de los medios disponibles; concretar en objetivos precisos las líneas de acción establecidas por la política educativa; planificar la asignación de los recursos personales y materiales; informar a toda la organización de los planes y objetivos; construir y mantener (o subvencionar) centros de enseñanza; reclutar el profesorado y proporcionarle los medios materiales y la asistencia técnica necesaria; facilitar el acceso de los estudiantes a la enseñanza; ordenar, coordinar y controlar la acción educativa pública y privada; promover la investigación en todos los ámbitos que puedan contribuir a mejorar la eficacia del sistema.

Estas funciones se realizan en alguna medida en toda organización, por pequeña que sea. Si la organización es de reducidas dimensiones (piénsese, por ejemplo, en un pequeño colegio privado), se llevan a cabo con métodos simples, a través de un personal específico mínimo, y en buena parte son asumidas por el profesorado como tareas accesorias a la función docente. Pero el sistema educativo español debe atender a las necesidades de cerca de ocho millones de alumnos (1), dirigir o controlar a más de 300.000 profesores de todos los niveles (2), mantener o supervisar más de 40.000 centros (3) de las características más varia-

(1) Las últimas estadísticas publicadas corresponden al curso 1972-73. Véase *Estadística de la Enseñanza en España*. Instituto Nacional de Estadística. Madrid, 1974. Para ese año, el resumen general (p. 38) da la cifra de 7.282.155 alumnos, distribuidos en: Enseñanza preescolar, 801.119; E. G. B. y Primaria, a extinguir, 4.460.801; Educación Especial, 26.070; Formación Profesional, 185.755; Bachillerato, 1.274.097; Enseñanzas Artísticas medias, 94.468; Escuelas de Ingeniería Técnica, Comercio, Magisterio, A. T. S. y otras enseñanzas medias, 176.301; Facultades y Escuelas Técnicas Superiores, 210.441; otras enseñanzas superiores, 8.367. Las tablas provinciales dan, en cambio, una cifra de 7.349.251, ya que incluyen 66.096 alumnos correspondientes a enseñanza de adultos y 1.000 más en la cifra correspondiente a Formación Profesional (?).

(2) La publicación citada en la nota anterior da, para el curso 1972-73, una cifra de 286.355 profesores, que no incluye los correspondientes a enseñanza de adultos. Dicha publicación especifica el número de profesores de cada sexo (134.814 varones y 151.541 mujeres), pero no cuántos de ellos pertenecen a la enseñanza oficial y a la privada.

(3) Los datos sobre centros de enseñanza son de difícil interpretación y probablemente poco fiables. Las estadísticas del MEC no dan la cifra total de centros, aunque el preámbulo del Decreto 147/71, de 28 de enero, mencionaba la cifra de 50.000. La *Estadística de la Enseñanza en España*, publicada anualmente por el INE, daban 48.565 para el curso 1969-70 (edición de 1971), 50.416 para el curso 1970-71 (edición de 1972), 43.467 para el curso 1971-72 (edición de 1973) y 43.073 para el curso 1972-73 (edición 1974, citada). Resulta difícil de explicar la disminución de 7.000 centros en el curso 1971-72. Quizá pudiera atribuirse en parte a la concentración de escuelas estatales y/o al cierre de colegios privados que no reunían los requisitos exigidos por

das o gestionar el empleo de más de 110.000 millones de pesetas (4). Las exigencias de un sistema de estas dimensiones hacen necesaria una organización administrativa muy compleja que emplee miles de personas en funciones no docentes (o no exclusivamente docentes), articulada en órganos de muy diversa configuración, naturaleza funcional y ámbito de competencia.

Las dimensiones del sistema imponen también el uso de técnicas gerenciales modernas propias de las grandes organizaciones. Al aumentar el tamaño de una organización no sólo aumenta el número de problemas, sino que ha de cambiar también el modo de resolverlos. No sólo se requiere una Administración más amplia, sino también una Administración que actúe de otra manera, esto es, utilizando técnicas, procedimientos y medios distintos.

El establecimiento de una Administración educativa moderna plantea problemas arduos. La mayor parte de estos problemas son comunes a todas las grandes organizaciones, como la necesidad de establecer criterios claros de división de funciones, la asimilación de las técnicas de tratamiento de datos, de planificación, de administración de personal, de administración financiera o de racionalización de la gestión, el establecimiento de canales fluidos de circulación de la información y de sistemas de control del rendimiento, etc. Sin embargo, las características específicas del sistema educativo dan matices propios a estos problemas comunes. Hablando en términos empresariales, podríamos decir que la enseñanza es una actividad transformadora en la que el objeto de la «transformación productiva» es precisamente el hombre mismo y en que el «proceso de producción» consume un tiempo mucho más largo de lo que es usual en otras actividades humanas.

la Ley de Educación. De todas formas, los Centros de Enseñanza Superior en que no parece darse ninguna de esas circunstancias acusan esa misma disminución (178 en el curso 1971-72, frente a 228 en el curso 1970-71).

(4) El Presupuesto General del Estado para 1975 asigna al Ministerio de Educación y Ciencia 101.016.160.000 pesetas. A ello hay que añadir la consignación de 6.450.000.000 de pesetas para el Fondo Nacional para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades que figura en la Sección 9 (Fondos Nacionales) y los ingresos propios de los Organismos autónomos dependientes del Ministerio, singularmente las Universidades y la Junta Coordinadora de Enseñanza Profesional.

El enfoque de todos estos problemas puede hacerse desde diversas alternativas de organización y las soluciones concretas han de afrontarse en el contexto determinado por la política del momento. Ambas perspectivas, las exigencias propias de la gran organización y las metas de la política educativa plasmadas en la Ley de Educación, han de tenerse en cuenta en cualquier análisis de las características y problemas que presenta hoy nuestra Administración educativa.

La unidad de dirección del sistema educativo

Si la unidad de dirección es un principio básico de toda organización, este principio adquiere un relieve especialísimo en el contexto de la Reforma Educativa española. Quizá el rasgo más saliente de la Ley de Educación es el haber abordado con visión unitaria la educación en su conjunto, integrando, como elementos de un único sistema, una serie de enseñanzas dispersas que habían nacido de modo independiente, con objetivos y características distintas. Y este nuevo enfoque de la educación exigió, como es lógico, un replanteamiento de la organización del sistema en su conjunto.

Hasta 1970, la gestión de cada tipo de enseñanza estaba atribuida a una o más organizaciones, que ofrecían profundas diferencias en cuanto a su estructura y actuaban con criterios peculiares y distintos. Estas organizaciones respondían en cada caso al sentido propio del tipo de enseñanza respectivo y constituían en la práctica sistemas independientes.

La Enseñanza Primaria era fundamentalmente un sistema masivo de educación mínima, destinado a las clases menos favorecidas. Esta concepción llevó al establecimiento de una organización muy desarrollada, uniformista y jerarquizada rigidamente, a la que la necesidad de conseguir la escolarización de millones de niños al mínimo coste imponía una prioridad de atención a los problemas cuantitativos sobre los de calidad de la enseñanza.

La Enseñanza Media, en cambio, a pesar de su crecimiento en los últimos años, estaba concebida aún como una educación

de carácter elitista destinada a las capas superiores de la sociedad y cuyo fin exclusivo era la preparación para el acceso a la Universidad. Su carácter minoritario y la mayor amplitud de los fondos dedicados a ella, permitía prestar una mayor atención a la calidad de la enseñanza (aunque la calidad se determinase con criterios anticuados). El número originalmente reducido de centros y la mayor consideración social del profesorado habían dado lugar a una organización poco formalizada, en la que la personalidad de cada centro adquiría mayor relieve y en la que existía una supervisión muy escasa.

Por su parte, la Educación Profesional era un conglomerado de enseñanzas de diverso origen, finalidad y regulación que no respondían a ninguna ordenación sistemática. Esa falta de unidad de planteamiento se reflejaba en la carencia de una organización unitaria. Las escuelas de cada tipo, dependientes directamente de los servicios centrales, constituían sectores marginales de la competencia de diversas Direcciones Generales (D. G. E. Media, D. G. E. Universitaria, D. G. E. Primaria, D. G. Bellas Artes) (5).

Con la Ley de Educación estas enseñanzas sufren una transformación que les da un sentido profundamente diferente. Y lo que es más importante, todas ellas dejan de tener su razón en sí mismas y pasan a adquirir un significado preciso como elemento de un sistema unitario. Es evidente que esta transformación sólo puede tener lugar si se sustituyen las antiguas organizaciones peculiares por una organización que responda a la concepción unitaria del nuevo sistema.

Ahora bien, si la unidad de criterios de gestión se convierte así en la exigencia prioritaria de la organización, las dimensiones del sistema imponen la búsqueda de fórmulas organizativas que hagan compatible esta unidad con una gestión ágil y flexible. Por ello resulta indispensable emprender una fuerte desconcentración de las funciones y la clarificación del papel que corresponde a los órganos que actúan en los distintos planos de la Administración educativa.

(5) Hay que tener en cuenta además que algunas enseñanzas Profesionales dependen, a todos los efectos, de Ministerios distintos del de Educación y Ciencia.

La desconcentración de competencias

El excesivo centralismo ha sido siempre un mal típico de la Administración Pública española, al que no ha escapado el Ministerio de Educación. Al contrario, al tener un grado de concentración similar al de los demás Ministerios y tener a su cargo una organización notablemente más amplia (6), ha proporcionado con frecuencia algunos de los ejemplos más significativos del coste social del centralismo administrativo.

La inmensa mayoría de las decisiones que exige la administración del sistema educativo, sea cual sea su importancia, se ha tomado siempre en los servicios centrales. Lo mismo si se trata de proponer la creación de una nueva Universidad que de expedir el título a cada alumno que termina su carrera en ella, de elaborar un estatuto del profesorado que de dar permiso por embarazo a una profesora. La resolución de cualquier asunto genera un continuo ir y venir de papeles y personas «a Madrid».

Estas formas de actuar producen un creciente anquilosamiento del sistema a todos los niveles. Los responsables más directos de la actividad educativa privados de atribuciones reales, se sienten poco inclinados a tomar iniciativas o introducir innovaciones. A su vez, los servicios centrales se ven desbordados por miles de asuntos de escasa importancia que absorben su atención y su tiempo y les impiden atender adecuadamente al planeamiento y dirección de la actividad educativa en su conjunto.

La Ley de Educación abordó directamente la desconcentración en la Educación Superior al dotar a las Universidades de un mayor grado de autonomía; y facilitó la adopción de medidas en esta línea respecto al resto del sistema educativo al

(6) Únicamente tiene una magnitud comparable el Ministerio de Gobernación, del que dependen, entre otras cosas, la Policía y Guardia Civil, Correos, la Sanidad Nacional y el control de la Administración Local, tareas que en otros países suelen dar lugar a la existencia de varios Ministerios. Aun así, las cifras de personal son similares y las consignaciones presupuestarias bastante inferiores a las del MEC.

autorizar, con carácter general, amplias posibilidades de des-concentración y delegación de competencias (7).

La utilización a fondo de esta autorización legal permitiría establecer una distribución de competencias más acorde con las características del proceso educativo y con las exigencias administrativas de una organización de las dimensiones y complejidad del sistema educativo español. Esta distribución de competencias debería lógicamente articularse en tres planos: el centro docente, los servicios centrales y los órganos intermedios de coordinación y apoyo.

Los servicios centrales deberían quedar liberados de la responsabilidad directa de las tareas de ejecución, que se realizarían por los centros docentes o —excepcionalmente— en programas operados provincial o regionalmente. Tampoco deberían ocuparse de la coordinación inmediata y directa de la actividad educativa ni de las tareas de apoyo administrativo, que pueden ser realizadas ventajosamente por la propia dirección de los centros y, a un nivel superior, por órganos de carácter provincial o regional. Descargados de la inmensa mayoría de las tareas de gestión que les agobian, los servicios centrales podrían ocuparse entonces de otras funciones que ahora no pueden abordar y que son indispensables para la dirección de una gran organización. Su carácter directivo no se vería disminuido con éllo, sino reforzado, ya que, al liberar su atención de las decisiones de detalle, podrían fijarla en las grandes líneas de operación del sistema, único modo de dirigirlo efectivamente. Adquirirían entonces una conciencia más clara de que su responsabilidad no es ejecutar sino clarificar objetivos, orientar a quienes ejecutan o coordinan la ejecución, proporcionar a éstos los medios de apoyo necesarios y evaluar los resultados obtenidos.

A su vez, el examen de las relaciones entre los centros docentes y los órganos periféricos nos llevaría a plantearnos cuestiones de índole parecida. El papel de estos órganos tampoco

(7) Art. 139: «El ministro y demás autoridades superiores del Ministerio de Educación y Ciencia podrán desconcentrar o delegar las competencias que tengan atribuidas en otras autoridades del Departamento, sin más limitaciones que las contenidas en los apartados a), b), c) y d) del artículo 22 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. La desconcentración deberá ser aprobada por Decreto y la delegación por Orden del Ministerio.»

puede ser concebido fundamentalmente como de ejecución, sino como de coordinación y apoyo. La ejecución, tanto en sus aspectos técnicos como administrativos, debe ser considerada como tarea propia del centro escolar, salvo cuando las dificultades técnicas, los criterios de clara rentabilidad o las exigencias de coordinación aconsejen realizarla a otros niveles.

La desconcentración no habría de abordarse, por lo tanto, como un simple traspaso de funciones específicas, sino como una concepción distinta del funcionamiento del sistema. Ello implica una redefinición del papel de los órganos de cada nivel de la Administración educativa, a comenzar por el centro escolar.

El centro escolar, base de la organización

El centro escolar es el primer núcleo de organización del sistema educativo y su adecuada configuración constituye una clave decisiva para el funcionamiento del sistema en su conjunto.

Parece superfluo subrayar que es en el centro escolar donde se realiza la tarea de educar y que, por lo tanto, el resto de la organización es fundamentalmente una superestructura al servicio de la función que los centros llevan a cabo. De esta observación obvia se deriva, sin embargo, la necesidad de modificar el papel asignado a los centros en la organización tradicional del sistema educativo.

Los centros de enseñanza tienen características muy diferentes según el número y clases de los alumnos, el tipo de enseñanza que imparten o la localidad en que estén enclavados. Todas estas características tienen que reflejarse, como es lógico, en su organización. Hasta 1970, sin embargo, las diferencias de organización de los centros han venido determinadas casi exclusivamente por el tipo de enseñanza que impartían, tomándose muy escasamente en cuenta los restantes factores. Así, un colegio con 1.000 alumnos de Enseñanza Primaria de una gran ciudad tenía una organización más parecida a la de una escuela primaria rural diez veces más pequeña que a la de un Instituto

de Enseñanza Media o una Escuela de Formación Profesional con el mismo número de alumnos (8).

Era el pertenecer a una u otra organización, más que la consideración de las necesidades objetivas del centro, lo que determinaba los módulos de construcción, la dotación de equipo escolar, bibliotecas, laboratorios, etc., la existencia o no, y en su caso, la amplitud de la plantilla de personal administrativo o subalterno, la forma de nombramiento y facultades del director, la existencia y facultades de otros cargos directivos o de órganos colegiados y, en general, la esfera de competencias del propio centro y sus relaciones con los órganos del Ministerio y con la comunidad circundante.

La concepción unitaria de la educación parece exigir una homogeneización del tratamiento de los centros sin más diferencias que las que se deriven objetivamente del número, edades y demás circunstancias de los alumnos o de la clase de enseñanzas y servicios que dispense el centro respectivo. La Ley de Educación inició el tratamiento de los centros escolares al regularlos en un mismo título y establecer una configuración semejante para los órganos de dirección de los centros correspondientes a las enseñanzas no integradas en la Universidad. Y esta similitud de tratamiento habría de extenderse también, lógicamente, en el desarrollo y aplicación de la Ley, a todos los demás aspectos de su funcionamiento, singularmente en la dotación de recursos y personal y en el reconocimiento de facultades de dirección de su propia actividad.

Es evidente que en esta línea aparecerá con dramática claridad la discriminación que ha existido tradicionalmente en todos los aspectos respecto a los Centros de Enseñanza Primaria, discriminación que la inercia institucional y la escasez de recursos pueden tender a transferir a la nueva Educación General Básica. Pero, a la vez, las decisiones que se tomen respecto a este punto constituirán un buen indicador

(8) La escasa entidad reconocida de los Centros de Enseñanza Primaria se pone de relieve en todos los aspectos. Es significativo, por ejemplo, el hecho de que el número de centros no haya figurado nunca en las estadísticas del Ministerio de Educación y Ciencia, que sólo incluyen el número de aulas. Como lo es también que la publicación del MEC, que reseña individualmente los centros oficiales por clases de enseñanza y por provincias y municipios no figuren en forma alguna los Centros de Educación General Básica. Cfr. *Centros Oficiales de Enseñanza*. MEC. Madrid, 1973.

para apreciar si la E.G.B. va a recibir un tratamiento más parecido a la antigua Enseñanza Primaria o al antiguo Bachillerato Elemental.

La concepción del centro escolar como una empresa educativa dotada de una esfera de autonomía lo más amplia posible, parece ser una exigencia tanto de las modernas corrientes pedagógicas como de las tendencias actuales en la dirección de grandes organizaciones. Por una parte, es esta autonomía la que puede permitir la formación de auténticos equipos docentes y el desarrollo de la innovación pedagógica y de las relaciones con la comunidad; por otra, la mayor capacidad del centro para resolver los problemas que nacen en su seno, puede simplificar grandemente las tareas de gestión de los servicios provinciales o nacionales y dar lugar a una Administración mucho más ágil.

La unidad de dirección en el ámbito provincial

La coordinación y apoyo a la acción educativa que llevan a cabo decenas de miles de centros escolares exige el establecimiento de órganos intermedios apropiados que sirvan de enlace entre estos centros y el núcleo central de dirección del sistema.

Al promulgarse la Ley de Educación, la organización periférica del Ministerio de Educación y Ciencia presentaba una enorme dispersión. En principio, la coordinación de toda la acción educativa en el marco del Distrito Universitario seguía estando atribuida normalmente al Rector, según el viejo modelo napoleónico. Pero, de hecho, los Rectores habían carecido de la mentalidad y el equipo administrativo adecuado para asegurar una dirección efectiva de las enseñanzas no integradas en la Universidad. Poco a poco habían ido surgiendo diversos órganos con competencia sobre una clase de centros o sobre sectores administrativos específicos que, en la mayoría de los casos, actuaban al margen del Rectorado, en dependencia directa de los Servicios Centrales.

Las funciones del Ministerio de Educación en el ámbito regional y provincial eran asumidas por no menos de veinte

órganos individuales o colegiados, de naturaleza distinta (9), de los cuales quince, al menos, tenían una competencia directa sobre uno o varios tipos de centros. Estos órganos (Rector, Delegados de diversos tipos, Comisarías, Inspecciones, Pagadores, Consejos, Comisiones, Juntas, etc.) carecían de un ámbito de funciones bien delimitado, lo que daba lugar a abundantes lagunas, duplicaciones y conflictos. Y aun existiendo este elevado número de órganos periféricos, ciertos centros quedaban al margen de todos ellos, dependiendo directamente de los Servicios Centrales.

En los años anteriores a la Ley de Educación se habían producido intentos de racionalizar la organización periférica, cuyo impulso venía de fuera del sistema educativo, como reflejo del deseo más amplio de modernizar la Administración del Estado. Así, en aplicación del Decreto-ley de 27 de noviembre de 1967, un Decreto legislativo de la Presidencia del Gobierno de la misma fecha había dispuesto la integración de los servicios periféricos de cada Ministerio en una única Delegación Provincial del Departamento respectivo (10). Pero en el Ministerio de Educación esta medida había tenido escasa relevancia práctica. La organización de estas Delegaciones no fue regulada hasta más de un año después, por la Orden de 24 de febrero de 1969 (11). Aun entonces, la regulación de éstas se hizo de modo incompleto, y la integración de cada uno de los servicios se remitió a posteriores medidas de la Subsecretaría. Y de hecho estos servicios siguieron manteniendo su entidad y funcionamiento independiente.

Esta dispersión organizativa, que ya era en sí misma un importante factor de ineficiencia en la situación anterior, resultaba aún más inadecuada ante el enfoque global de los

(9) La cifra de 20 es citada en el preámbulo del Decreto 3855/1970, de 31 de diciembre, que no especifica si incluye también o no algunos órganos que existían de hecho, sin haber sido regulados por norma legal alguna.

(10) Esta medida afectó a los Ministerios de Obras Públicas, de Educación y Ciencia, de Industria y de Agricultura, que hasta entonces carecían de Delegación Provincial. Respecto a la Delegación Provincial de Educación (*vid.* el art. 7, 4.º, del Decreto citado).

(11) Formalmente habría que citar también el Decreto 2538/1968, de 25 de septiembre, que se refiere a las Delegaciones Provinciales e Inspecciones de Servicios. Pero la parte dedicada a las Delegaciones se limita casi exclusivamente a repetir la definición contenida en el Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre, antes citado.

problemas educativos adoptados por la nueva Ley de Educación. No es de extrañar, pues, que la misma Ley abordara directamente su reforma, delimitando con mayor claridad el marco de la organización periférica de la Administración educativa. Por una parte, integra en la Universidad todas las Enseñanzas Superiores (entre las que incluye las antiguas Escuelas Técnicas y Profesionales de Grado Medio); por otra, concentra la organización del Ministerio para la coordinación de los centros de los demás niveles y modalidades de enseñanza en las Delegaciones Provinciales de Educación.

Aunque la Ley sigue configurando formalmente al rector como máxima autoridad académica en el Distrito Universitario y le atribuye la representación solemne de los centros estatales radicados en el mismo, reduce de hecho su actividad administrativa a la dirección de la Universidad. Y es la Delegación Provincial la que «asumirá la responsabilidad de dirección, coordinación, programación y ejecución de la actividad administrativa del Departamento» respecto al resto del sistema educativo (12). Establece así la base organizativa que permitirá enfocar de modo global y con criterio unitario los problemas educativos de cada provincia.

La reforma de la Administración educativa de 1971

Además de las modificaciones que introdujo directamente en algunos puntos importantes de la organización (autonomía universitaria, líneas básicas de organización de centros escolares, Delegaciones Provinciales, Servicio de Inspección Técnica, Inspección de Servicios, etc.), la Ley de Educación previó con carácter general «una reorganización profunda de la Administración educativa» (13). A este fin, incluyó una autorización expresa al Gobierno para «crear, suprimir o fusionar cuantas dependencias y organismos, autónomos o no», fuese necesario para adaptar la estructura del Ministerio a «la nueva orienta-

(12) Artículo 141, 1.

(13) Exposición de motivos de la Ley General de Educación.

ción de la política educativa y al planteamiento y programación de la educación» (14).

Esta reorganización se inició con dos Decretos, publicados en los primeros meses de 1971 (15), que modificaron sustancialmente la organización central y periférica del Ministerio. El rasgo más llamativo de la reorganización fue, sin duda, la desaparición de las Direcciones Generales de Enseñanza Primaria y de Enseñanza Media, que hasta entonces habían constituido los elementos fundamentales de la organización del Ministerio de Educación, y su sustitución por otras cuyo perfil y denominación resultaban totalmente novedosas en el panorama de la Administración educativa. La supresión de aquellas Direcciones Generales suponía abandonar la organización tradicional por tipos de enseñanza y parecía marcar la voluntad del Ministerio de establecer una organización que facilitase la dirección unificada del sistema educativo en todos sus aspectos.

Las nuevas Direcciones Generales respondían a un modelo organizativo funcional. Las tareas del Ministerio, agrupadas según su naturaleza funcional, eran asumidas por cada una de las nuevas Direcciones Generales para todos los tipos de enseñanza: programación, construcción, apertura y financiación de todos los centros docentes; administración unificada de todo el personal; ordenación de los contenidos y métodos pedagógicos para las enseñanzas de todos los tipos y modalidades; protección escolar para el estudiante con independencia del nivel o modalidad de sus estudios. Al margen de esta gestión unificada, y como excepción al principio general, quedaba la Enseñanza Superior, cuya organización separada en la mayoría de los

(14) Artículo 138, I.

(15) Decreto 147/1971, de 28 de enero (BOE de 5 de febrero), por el que se reorganiza el Ministerio de Educación y Ciencia, y Decreto 3855/1970, de 31 de diciembre (BOE de 19 de febrero de 1971), por el que se regula la organización de las Delegaciones Provinciales de Educación y Ciencia, Juntas Provinciales y Juntas de Distrito.

A ambos Decretos sirvió de base el estudio detallado de la organización del MEC, realizado por el Grupo de Trabajo creado por la Orden de 15 de enero de 1970 (BOE del 19). El «Informe sobre la organización y funcionamiento del Ministerio de Educación y Ciencia», presentado por dicho Grupo en noviembre del mismo año puede resultar muy útil para conocer el estado de la Administración educativa anterior a la Ley y las orientaciones generales en que se basó la reforma de 1971. De dicho informe, que constaba de 223 páginas y cinco anexos, se hizo una pequeña edición de circulación restringida.

aspectos antes citados se derivaba en cierto modo de la autonomía reconocida por la Ley de Educación a las Universidades.

La reforma de 1971 dio también un amplio desarrollo a las Delegaciones Provinciales previstas en la Ley de Educación, integrando en ellas (o suprimiendo) los demás órganos de la Administración educativa de carácter regional o provincial que existían hasta entonces. Dentro de la Delegación se distinguían dos grandes áreas: un área de planeamiento y gestión, bajo la coordinación del secretario provincial, y un área de asesoramiento y control técnico-pedagógico, en la que, bajo una Jefatura de Inspección Técnica, habrían de integrarse las antiguas inspecciones de enseñanzas específicas.

Junto a las Delegaciones, y como órganos de enlace de éstas con los intereses y aspiraciones de los diversos sectores de la provincia, se regularon las Juntas Provinciales de Educación, a las que se incorporó una amplia representación de los educadores, padres, estudiantes y de la actividad cultural y política de la Administración central y local de la provincia. Las Juntas de Distrito, también previstas en la Ley de Educación, fueron configuradas como órganos de enlace entre la Universidad y las demás instituciones educativas del Distrito.

La regulación de las nuevas Delegaciones y Juntas Provinciales aparece así como un intento de enfocar con criterio unitario los problemas educativos de la provincia y de hacerlo a la vez en diálogo con una representación provincial cualificada. Al mismo tiempo, las nuevas Delegaciones no se limitaban a concentrar y ordenar las facultades hasta entonces dispersas en los viejos órganos, sino que se contemplaban expresamente como base para una amplia desconcentración de funciones (16).

(16) Artículo 1.º, 3, del Decreto 3855/1970, de 31 de diciembre: «El Ministerio de Educación y Ciencia adoptará o propondrá al Gobierno según proceda, las medidas necesarias para establecer una adecuada desconcentración o delegación de las facultades de resolución o propuesta hasta ahora atribuidas a las autoridades y Servicios Centrales, y que pueden realizarse en las Delegaciones Provinciales con mayor celeridad, economía y comodidad de los particulares.»

El camino incierto de la nueva organización

Desde la perspectiva de 1974 cabe dudar de que la reforma de 1971 haya dado los frutos que podría haberse esperado de ella. Es cierto que la organización funcional de los Servicios Centrales ha dado lugar a una mayor tecnificación de ciertos aspectos de la actividad administrativa que hasta entonces habían tenido escaso desarrollo: planificación, programación presupuestaria, programación de efectivos, etc. Y la implantación progresiva de las Delegaciones Provinciales ha mejorado sustancialmente algunos aspectos del planteamiento y la gestión al nivel provincial. Todo ello ha hecho que, en muchos aspectos, el Ministerio de Educación estuviese en mejores condiciones para abordar tanto la gestión ordinaria como las nuevas responsabilidades inherentes a la aplicación de la Reforma Educativa. Pero las insuficiencias y contradicciones que se han producido a todos los niveles muestran que nuestra Administración educativa aún está lejos de alcanzar la capacidad gerencial que reclama la dirección de un sistema moderno de Educación.

Cabe preguntarse entonces si el que la eficacia de la reorganización haya sido notoriamente inferior a las expectativas despertadas se debe a que el nuevo modelo organizativo resulta inadecuado para la realidad del sistema educativo o si han sido otros factores los que han impedido que jueguen a pleno las potencialidades de la nueva organización. Aunque no podemos detenernos aquí en un análisis detallado de la evolución seguida en estos tres años, cabe al menos subrayar algunos aspectos generales de la misma.

Al examinar esta evolución, se advierte en primer lugar que la reorganización de 1971 quedó incompleta en muchos aspectos. Aparte de otras lagunas de menos entidad, hay que destacar que la regulación de los Servicios Centrales y periféricos no fue seguida de una regulación de la organización y funcionamiento de los centros docentes que permitiese establecer una nueva distribución de funciones entre los tres planos de la Administración educativa.

Tampoco se llevó a cabo una desconcentración apreciable de las funciones de gestión de los Servicios Centrales en la nueva organización provincial. Y, sin embargo, esta desconcentración, a la que ya nos hemos referido antes con amplitud, se había hecho aún más necesaria por el carácter funcional que se había dado a los Servicios Centrales. Es sabido que si bien la estructura funcional de los órganos de dirección de una gran organización facilita la obtención de un nivel más alto de tecnificación, se adapta peor en cambio a la realización directa de las funciones de ejecución. La desconcentración quizá se haya visto detenida por el deseo de mantener en el resto del sistema cierto paralelismo con la política de restricción de la autonomía universitaria que reflejan las disposiciones dictadas en estos últimos años. Pero, en todo caso, es claro que de ello ha resultado una contradicción entre las características de la estructura orgánica y la distribución efectiva de funciones de la que forzosamente había de resentirse la eficiencia de la organización.

Por otra parte, la acción del Ministerio ha respondido en muchos puntos a criterios distintos de los que parecían informar la reorganización de 1971. Este cambio—al que sin duda no son ajenos los conflictos de personalidades, los relevos en los puestos superiores del Ministerio o las presiones de cuerpos y grupos de intereses—ha dado a varios sectores orgánicos del Ministerio un papel muy distinto al definido en la distribución formal de competencias. Los cambios de criterio quizá empezaron ya a hacerse visibles en la «corrección de errores» de 21 de julio de 1971 (que de hecho modificó la distribución de competencias en materia de personal), y se ponen de manifiesto claramente en la reorganización parcial de los Servicios Centrales llevada a cabo a principios de 1974 (17). Esta nueva reorganización modifica de modo importante el carácter de la Dirección General de Ordenación Educativa y, de rechazo, la de los Servicios Centrales en su conjunto. La Dirección General de Ordenación Educativa deja de ser el núcleo directivo en los aspectos técnico-

(17) Decreto 574/1974, de 1 de marzo (BOE del 9). Vid. también el Decreto 754/1974, de 7 de marzo (BOE del 23), que transforma el Centro Nacional de Investigación para el Desarrollo de la Educación (CENIDE) en el Organismo autónomo Instituto Nacional de Ciencias de la Educación (INCIE).

pedagógicos para todo el sistema educativo y reduce su función en este aspecto a la E.G.B. y el Bachillerato. En cambio, respecto a estos tipos de enseñanza adquiere nuevas responsabilidades en materia de creación y financiación de centros, previsiones de escolarización o personal. A pesar de que conserva su nombre, se convierte de hecho en una Dirección General de E.G.B. y Bachillerato. Se produce así un vacío que sugiere una organización parecida de la Enseñanza Profesional, ya anunciada oficialmente y sobre la cual parece haber proyecto bastante adelantado.

Parece dibujarse así una línea de retroceso hacia la organización por tipos de enseñanza anterior a la Ley de Educación. Ello situaría a la Administración educativa en una nueva etapa de transición, de signo incierto, que abre numerosas interrogantes hacia el futuro.

La Administración y el cambio educativo

La línea vacilante seguida desde 1970 en la configuración de la Administración educativa coincide con las oscilaciones y altibajos que se han hecho patentes en múltiples aspectos de la aplicación de la Ley. Una vez más se ha puesto de relieve la gran inercia de los sistemas educativos y la dificultad extrema de lograr reformas educativas a corto plazo. Pero, más allá de esta constatación primaria, cabría preguntarnos si las dificultades para lograr una Administración eficaz son la causa o el efecto de la inercia del sistema.

Parece que, en alguna medida, la respuesta es que ocurren ambas cosas, en un proceso de interacción continuado. Las investigaciones sobre ecología de la Administración han demostrado abundantemente que cualquier Administración está fuertemente condicionada por el medio en que se desenvuelve. Las Administraciones educativas no son una excepción a esa regla, y la evolución de la Administración educativa española puede proporcionar ejemplos de la influencia sobre su estructura y funcionamiento de los elementos internos del sistema educativo y de la sociedad en que a su vez el sistema educativo está inserto.

Pero, a la vez, la configuración estructural de la Administración y sus métodos de funcionamiento actúan sobre los elementos que componen el sistema, condicionando la evolución del sistema en su conjunto. La Administración puede ser—y de hecho es con frecuencia—un factor de retraso social al esterilizar o degradar los impulsos de evolución del sistema. Pero también puede ser—y de hecho lo es a veces—un poderoso factor de cambio que estimula y potencia las tendencias renovadoras que actúan sobre el sistema.

Desde esta perspectiva, resulta esencial que una política reformadora de la educación dedique una atención muy especial a los problemas de estructura y funcionamiento de la Administración educativa. De hecho, el planteamiento de las reformas educativas ha cambiado sustancialmente en los últimos tiempos. Se está adquiriendo conciencia de que las reformas no pueden plantearse exclusivamente como reformas de la enseñanza—en un sentido técnico-pedagógico—, sino como reformas del sistema educativo que exigen un planteamiento interdisciplinario. Por eso, los países que en estos últimos años han abordado—o están abordando—reformas sistemáticas de la educación o planes de desarrollo educativo, dan en ellos—entre otros aspectos—un lugar importante a la reforma de la Administración. Y la asistencia técnica en materia de Administración de la Educación ocupa cada vez mayor volumen en la actividad de la UNESCO y de las demás organizaciones internacionales que actúan en este grupo.

En la línea de mejoramiento de la Administración el sistema educativo necesita hacer un esfuerzo importante para desarrollar la especialización a alto nivel en las más modernas técnicas de planeamiento y gestión y para dar una mentalidad gerencial a quienes actúan en puestos directivos de cualquier clase o nivel. A la vez, necesita también proporcionar a todos cuantos integran el sistema una información amplia que les ayude a tomar conciencia de las características y exigencias del sistema educativo y de su propia situación en el mismo. Hoy día, muchas actitudes de desconfianza y recelo mutuo entre personas y grupos en diferentes situaciones y de todos ellos genéricamente hacia «la Administración» o hacia cualquier forma nueva de

organización, nacen en gran medida de la pervivencia de planteamientos que corresponden a otras épocas y de la incompreensión de la estructura y dinámica de un sistema educativo que quiere responder a las exigencias de la sociedad actual. De ahí que esta información básica resulte esencial si se quiere infundir una actitud general de colaboración que supere las «políticas de campanario» o las luchas intestinas de grupos de intereses y permite establecer una dirección flexible y una participación efectiva y generalizada.