

LA ADMINISTRACION EDUCATIVA EN ESPAÑA (1900-1971)

Julio SEAGE y Pedro DE BLAS

Colaboradores de la REVISTA DE EDUCACION

En aplicación de la autorización contenida en la Ley de Presupuestos de 31 de marzo de 1900, un real decreto de 18 de abril del mismo año crea el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Se le encomiendan las cuestiones relativas a la enseñanza pública y privada en todos sus grados, el fomento de las ciencias, artes y letras, los archivos, museos y bibliotecas y el Instituto Geográfico y Estadístico. Nace así, con el siglo, un departamento ministerial específicamente dedicado al sector educativo y cultural, que ya se mantendrá —con la salvedad de un breve paréntesis entre el 15 de septiembre de 1923 y el 3 de diciembre de 1925— hasta nuestros días.

Durante los setenta y cinco años transcurridos desde el nacimiento de una incipiente administración educativa independiente hasta su conversión en la magna empresa actual, se han sucedido profundos cambios en la sociedad, en la educación e, incluso, en el concepto mismo de la propia administración. En este sentido pueden señalarse cuatro etapas que, pese a su magnitud temporal muy diferente, presentan elementos diferenciadores importantes para una adecuada comprensión de la evolución de la administración educativa. Estas son: la etapa de consolidación de la autonomía administrativa del sector educativo, que se extiende desde la creación del Ministerio hasta 1936; la etapa de transición, que abarca desde el final de la guerra civil hasta la promulgación en 1955 de la Ley de Reforma Orgánica del Ministerio; la etapa de fortalecimiento y progresivo deterioro desde 1955 hasta 1968 y, por último, los años transcurridos desde la aprobación de la Ley General de Educación, con los intentos de poner en marcha una nueva administración que responda a las exigencias del nuevo sistema educativo.

LA ETAPA DE CONSOLIDACION DE LA ADMINISTRACION EDUCATIVA

La creación en 1900 de un Ministerio específicamente encargado de la educación no es accidental, sino que responde a la conjunción de dos factores que, si bien venían gestándose durante largo tiempo, encontraron un poderoso catalizador en los acontecimientos de 1898: la desastrosa situación educativa del país (1), provocada por la falta de una verdadera política educativa continuada a lo largo de todo el siglo XIX, y el gran interés por la educación de una reducida pero prestigiosa élite intelectual surgida en torno a la Institución Libre de Enseñanza. La pérdida del imperio colonial permitiría encontrar el necesario apoyo para los deseos de una decidida intervención de la sociedad en favor de la educación. En este sentido, la campaña realizada por el regeneracionista Costa (2) es claro exponente de esto y puede conside-

(1) Ivonne Turin da estos datos: dos millones de niños sin escolarizar, un 63 por 100 de analfabetos, 24.475 únicos alumnos de enseñanza media para una población de 18.000.000 de habitantes y un presupuesto para educación que sólo representaba el 1,5 por 100 de su renta nacional. Vid. TURIN, Ivonne: *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902*, Madrid, Aguilar, 1967.

(2) Vid. GARCÍA NIETO, M. C.: *Expansión económica y luchas sociales 1868-1923*, Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1972.

rarse causa inmediata de la creación del Ministerio y de la rara colaboración de conservadores y liberales en la política seguida por sus dos primeros ministros, el conservador García Alix y el liberal Romanones. Resultado de ello será la adopción de importantes medidas, al menos por lo que suponen de aceptación de ciertos principios, tales como la creación de una caja especial en el Ministerio para el pago a los maestros, que, aunque nutrida con fondos procedentes de los Ayuntamientos, es de hecho el primer paso para una asunción por el Estado del pago de tales haberes, o la afirmación del derecho estatal a la supervisión de todos los establecimientos docentes privados o estatales.

Los treinta y seis primeros años de la vida del nuevo Ministerio son de gran complejidad. Dos son las coordenadas principales entre las que habrá de moverse: por un lado, gran penuria de medios motivada por una insuficiencia presupuestaria, y por otro, la inestabilidad y complejidad política de estos años, que provocarán, en primer lugar, la imposibilidad material de sostener una política educativa siquiera a medio plazo, y en segundo lugar, y a nuestro juicio esto es mucho más grave, la politización de todo proyecto, programa o indicio de innovación pedagógica o de reorganización del sistema educativo. De hecho, en ningún caso se tomaba en consideración su mayor o menor bondad técnica o práctica, sino su etiquetaje político de procedencia.

Fruto de la penuria presupuestaria (3) será el lento y a todas luces insuficiente desarrollo de la infraestructura escolar:

ANOS	Población	Porcentaje de analfabetos	Maestros	Escuelas de enseñanza primaria	Alumnos de enseñanza media (Por 10.000 h.)
1900	18.594.405	56,2	25.318 (1)	23.909 (1)	17 (2)
1910	19.927.152	50,6	25.698 (3)	24.966 (3)	24 (4)
1920	21.303.162	43,2	28.924 (5)	27.080 (5)	27 (6)
1930	25.563.867	32,4	33.518	30.904	28 (7)
1935	—	—	46.805	42.766	51 (8)

(1) 1903; (2) 1907-1908; (3) 1914; (4) 1912; (5) 1924; (6) 1923; (7) 1927; (8) 1932.

FUENTE: *Datos y cifras de la enseñanza en España*

PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA EN RELACION CON EL TOTAL DEL ESTADO

ANOS	Presupuestos del Estado	Presupuestos del Ministerio de Educación y Ciencia	Tanto por ciento	ANOS	Presupuestos del Estado	Presupuestos del Ministerio de Educación y Ciencia	Tanto por ciento
1924	3.048,3	163,3	5,49	1935	5.103,6	336,9	6,60
1925	2.941,7	177,6	6,04	1936	5.170,6	338,5	6,54
1926	3.092,5	178,3	5,77	1937	—	—	—
1927	3.139,4	160,3	5,11	1938	—	—	—
1928	3.275,5	166,0	5,10	1939	—	—	—
1929	3.370,1	202,3	6,00	1940	7.159,2	394,9	5,51
1930	3.637,6	195,1	5,38	1941	6.839,0	384,2	5,62
1931	3.690,9	209,8	5,69	1942	7.787,9	486,9	6,17
1932	4.541,2	268,8	5,92	1943	9.455,4	499,6	5,28
1933	4.727,2	310,7	6,57	1944	13.291,1	581,4	4,37
1934	4.741,8	335,6	7,08	1945	13.233,6	634,9	4,79

(3) El porcentaje más alto alcanzado por el presupuesto de Instrucción Pública en relación con los generales del Estado es del 7,08 por 100 en 1934.

ANOS	Presupuestos del Estado	Presupuestos del Ministerio de Educación y Ciencia	Tanto por ciento	ANOS	Presupuestos del Estado	Presupuestos del Ministerio de Educación y Ciencia	Tanto por ciento
1946	13.238,0	876,8	6,62	1958	58.914,4	4.327,4	7,22
1947	14.222,2	955,0	6,71	1959	62.372,1	4.808,2	7,71
1948	15.195,2	1.035,5	7,14	1960	65.568,9	5.618,7	8,57
1949	16.781,1	1.312,7	7,82	1961	68.959,9	6.704,8	9,72
1950	18.052,0	1.410,0	7,83	1962	86.787,9	8.378,7	9,65
1951	19.502,0	1.525,9	7,82	1963	104.712,4	9.339,2 (2)	8,92
1952	22.762,1	1.922,8	8,45	1964	120.843,5	13.792,5	11,41
1953	24.357,0	1.989,5	8,17	1965	136.781,5	14.500,0	10,60
1954	26.339,8	2.418,4	9,18	1966	168.801,1	21.520,4	12,75
1955	41.955,9	2.627,1	8,22	1967	204.290,5	23.586,6	11,54
1956	35.832,6	2.856,1	7,87	1968	237.900,0	28.358,6	11,90
1957	43.080,8	4.046,4 (1)	9,39	1969	271.795,0	39.953,2	14,70

(1) Incluidos trescientos millones de pesetas procedentes de una emisión de Deuda Pública para construcciones escolares de enseñanza primaria.

(2) Incluido un crédito extraordinario de trescientos millones de pesetas para construcciones escolares de enseñanza primaria. En el presupuesto del Estado se ha incluido el estado letra C de los años de su vigencia, 1958 a 1963, y en el de Educación, los fondos del Patronato de Igualdad de Oportunidades a partir de 1961.

A partir de 1968 el presupuesto de Educación incluye los créditos destinados a complemento de sueldo de los funcionarios.

Fuente: Datos y cifras de la enseñanza en España.

Consecuencias de la politización educativa será el desconcierto en que se encuentra todo el sistema educativo, la imposibilidad de llevar a cabo una reforma unitaria de la enseñanza y el retraso con respecto a los países industrializados europeos de las estructuras educativas por falta, precisamente, de esa ordenación de conjunto que hubiera debido sustituir a los esquemas trazados en la Ley Moyano (4).

Pese a este panorama no demasiado satisfactorio, estos años son positivos para la configuración de la Administración educativa. En primer lugar, se consolida definitivamente su necesidad y especialidad dentro del conjunto de la Administración pública. Para ello eran necesarios dos presupuestos: la culminación del proceso de secularización de la educación y el desarrollo de un cierto grado de centralismo en la gestión del sistema educativo. Pese a las duras controversias suscitadas durante todo el período en torno a temas como la confesionalidad del Estado, la libertad de enseñanza, el derecho familiar a la elección de educación para los hijos, lo cierto es que la idea de educación como servicio público del Estado logra arraigarse. Por lo que se refiere al proceso centralizador, es fácilmente apreciable, destacando, sobre todo, hechos tales como el pago de retribuciones a los maestros por el Estado, iniciado en 1901 (5) y plenamente implantado ya en 1936, o la política seguida en materia de construcciones escolares desde la creación, en 1920, de la Oficina Técnica de Construcciones Escolares. Este organismo permitiría al Ministerio no sólo intervenir mediante su asesoramiento técnico en las construc-

(4) El artículo 48 de la Constitución de 1931 aceptaba los principios de la «escuela unificada», tan defendidos por antiguos miembros de la ILE (especialmente Luzuriaga) y por determinados grupos políticos. Las medidas que durante la II República le siguieron con este mismo espíritu o las que se dictaron a su amparo, por su escasa vigencia, son un ejemplo de los efectos esterilizantes de una politización educativa excesiva.

(5) Decreto de 26 de octubre de 1901, ratificado por ley de 17 de diciembre. Se establecía la percepción directa por el Estado de cierto tipo de impuestos controlados hasta entonces por los municipios. Con ello el Estado se comprometía a abonar los dos tercios del sueldo de los maestros, corriendo el tercio restante a cuenta de los padres.

ciones realizadas por los Ayuntamientos, sino también construir directamente, reduciendo la función de éstos a aportaciones en metálico y terrenos (6).

Junto a estos logros sustantivos cabe señalar el proceso de desarrollo de la estructura formal y funcional y un cierto grado de tecnificación de la Administración educativa.

El Ministerio de Instrucción cuenta al nacer con una modesta estructura: una Subsecretaría (7) con cuatro Secciones (Universidades e Institutos, Primera Enseñanza y Escuelas Normales, Bellas Artes y Construcciones Civiles, y Escuelas Especiales) y una Dirección General, la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico (8). Al terminar el período contaría, además de la Subsecretaría, con tres Direcciones Generales—de Enseñanza Primaria (9), de Bellas Artes (10) y de Segunda Enseñanza y Enseñanza Superior (11)—y una Secretaría Técnica, órgano éste especialmente novedoso (12). Esta estructura, por otra parte, no parece responder a un esquema orgánico prefijado, sino que es fruto de la sucesiva subdivisión por especialización y de la elevación de nivel de sus dependencias.

Organos periféricos

Por lo que se refiere a la Administración educativa no central, se mantienen los esquemas formales establecidos por la Ley Moyano, inspirados en la estructura académica francesa. El país se dividía en distritos universitarios, a cuyo frente se encontraba el rector, máxima autoridad y representante del Ministerio, a quien teóricamente correspondía la superior dirección, impulso y vigilancia de toda la actividad educativa desarrollada en ellos. Una Junta Provincial, presidida por el gobernador, y una Junta Local, presidida por los alcaldes (13), tenían a su cargo los asuntos educativos en las provincias y municipios respectivamente. Este cuadro se completaba con una Inspección (al comienzo del período sólo se había estructurado la Inspección Primaria, real decreto de 12 de abril de 1901) y unas Secciones administrativas provinciales de Enseñanza Primaria y Bellas Artes de múltiple dependencia (de la Junta Provincial, del gobernador y directamente del Ministerio). Este esquema,

(6) Esta política se desarrollará en años sucesivos reduciendo las aportaciones de los municipios y vigorizando la actividad estatal en pro de una mejor infraestructura escolar. Así, decretos de 7 de diciembre de 1922, 7 de agosto de 1931, 5 de enero de 1933, etc.

(7) Suprimida por decreto de 17 de septiembre de 1923, fue restablecida por otro de 21 de diciembre de 1923. Suprimida de nuevo en 1925 (decreto de 4 de diciembre) se consolida definitivamente en 1930 (decreto de 5 de abril).

(8) Las competencias de esta Dirección General fueron pasando por el transcurso del tiempo a otros Ministerios.

(9) Real decreto de 1 de enero de 1911.

(10) Real orden de 26 de enero de 1915.

(11) Esta Dirección tuvo una azarosa existencia: creada en 1925, fue suprimida en 1930, restaurada en 1932 (Dirección General de Enseñanza Profesional y Técnica), vuelta a suprimir en 1935 y restaurada definitivamente en 1936 (decreto de 24 de febrero).

(12) Pese a su breve existencia, la Secretaría Técnica merece especial consideración por su significado. Establecida por un decreto de 17 de agosto de 1932 no fue estructurada hasta el 3 de julio de 1936. Por el carácter y atribuciones conferidas constituye el primer órgano *staf* incorporado a la estructura administrativa del Ministerio. Integrada por cinco secretarios técnicos—uno para cada una de las enseñanzas primaria, secundaria, universitaria, técnica y otro por el sector cultural—, tenía a su cargo las relaciones culturales con el extranjero, publicación de anuarios, asesoramiento, información, etc. De la novedad y sentido de anticipación que supuso, da idea el hecho de que habrá que esperar hasta 1953 para volver a encontrar un organismo similar en el Ministerio de Educación.

(13) Madrid gozó siempre de un régimen especial (real decreto de 31 de enero de 1876) previsto ya en la Ley Moyano, consistente básicamente en que su Junta local tenía facultades similares a las de las Juntas provinciales y, a su frente, un delegado regio en lugar del alcalde. Las delegaciones regias se extendieron paulatinamente a ciertas otras capitales de provincia hasta su extinción en 1923.

por el que se concede amplia competencia a Diputaciones y Ayuntamientos en el ámbito educativo, responde al carácter provincial—para los centros de enseñanza secundaria—y municipal—para los de primera enseñanza— con que la Ley Moyano configuró a los establecimientos de enseñanza. Su quiebra (por el progresivo trasvase al Estado de las obligaciones relativas a la financiación, mantenimiento y retribuciones de personal), unida al carácter colegiado de los órganos provinciales y locales, y al desinterés de la Universidad por los restantes sectores educativos, hizo inoperante esta estructura. En realidad, la Universidad vivió su propia vida debatiéndose entre los intentos autonomistas y la realidad centralista. Los Institutos se relacionaron directamente con el Ministerio. La enseñanza primaria fue el único nivel que contó con escalones intermedios, aun cuando su capacidad resolutive fuera escasa. Las Secciones administrativas y las Inspecciones Provinciales, éstas cada vez más, asumieron tal carácter en detrimento de su verdadera función (14).

La reorganización de 1931

Un sentido distinto tuvo la reorganización de 1931 (15), elaborada en el contexto de la visión unitaria del sistema educativo mantenido en los primeros años de la República. Prescindiendo de otros matices de interés, señalaremos aquí como notas importantes: el cambio de la representación del Ministerio de los Rectorados a los Consejos Provinciales, la nueva composición (16) de éstos y cierta descentralización en materia, sobre todo, de gestión de personal. Como reparos, puede aducirse que se mantiene el carácter colegiado de los órganos provinciales y el hecho de haberse limitado al ámbito de la enseñanza primaria.

Se ha aludido anteriormente, como nota de este período, a cierto grado de desarrollo funcional y de tecnificación. Debe señalarse a este respecto que no pueden aplicarse los juicios de valor actuales, ya que por estas fechas es cuando están apareciendo los primeros trabajos de los pioneros de las ciencias de la Administración, y ello en el sector privado. La Administración es juzgada en esta época más por su sujeción a la norma que por criterios de rendimiento. Pese a ello, son importantes, e indicativos de la constitución de la Administración educativa como organización en desarrollo, los intentos de individualización del elemento técnico, desgajándolo de la actividad política, y la realización de ciertas actividades que pueden homologarse con funciones administrativas hoy consideradas como fundamentales. En la primera dirección pueden situarse medidas tales como el carácter conferido a la Dirección General de Enseñanza Primaria en el momento de su creación (17), la creación de la Oficina Técnica de Construcciones, ya citada, o la de la Secretaría Téc-

(14) Véase, por ejemplo, real decreto de 27 de mayo de 1910 por el que se configura a la Inspección como órgano de la relación técnica del Ministerio con todo el profesorado y con todos los centros y fundaciones docentes, o el real decreto orgánico de 1913 por el que se delimitan las competencias de los servicios de la Administración provincial.

(15) Decreto de 9 de junio de 1931 por el que se crean los Consejos universitarios, provinciales, locales y escolares de primera enseñanza.

(16) Inspectores de enseñanza primaria, profesores de escuela normal, maestros, jefe de sección administrativa y padres de familia.

(17) La exposición de motivos del real decreto de 1 de enero de 1911 decía: «El segundo propósito a que obedece el planteamiento de la Dirección General es el de establecer resueltamente en este Ministerio 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 por los pedagogos y que pueda desenvolver una continuidad de acción sin valvenes ni mudanzas repetidas...»

nica. En la segunda, la implantación y consolidación de la Inspección Primaria, la creación de la función inspectora de enseñanza secundaria (decreto de 30 de diciembre de 1932)—desarrollo de la función de *control*—, la elaboración de un plan quinquenal de construcciones (18)—función de *planificación*—, o la preocupación por el personal docente—desarrollo del *personal*—, que se plasmaría en medidas tales como la creación de la cátedra de Pedagogía (1904), convertida en Sección en 1932, o de la Escuela Superior del Magisterio (1909)... o, ya en el ámbito del personal no docente, la preocupación mostrada y la autorización conferida por ley de 9 de octubre de 1931 para dotar del personal necesario a los órganos de la Administración no central y a los centros docentes (19).

LA ETAPA DE TRANSICION

Tras la guerra civil, período en el que lógicamente primarían las cuestiones militares sobre las civiles (20), la vuelta a la normalidad administrativa se inicia con la ley de 8 de agosto de 1939 por la que se reorganiza la Administración Central del Estado. En ella, la administración del sector educativo se encomienda a un Ministerio de Educación Nacional, que hereda casi exactamente la estructura del antiguo Ministerio de Instrucción Pública: Subsecretaría y Direcciones Generales de Enseñanza Superior y Media, Enseñanza Primaria, Enseñanza Profesional y Técnica, y Bellas Artes. Como titular de este Ministerio se nombraría a don José Ibáñez Martín (9 de agosto de 1939-19 de julio de 1951).

El panorama a que debe hacer frente el Ministerio es sombrío: un país asolado por la guerra, una infraestructura escolar que, si ya antes se mostraba insuficiente, se ha visto fuertemente afectada por aquélla, cuerpos docentes desorganizados y mermados... Para hacer frente a ello se cuenta con escasos recursos. Es la época de la España autárquica, con una capacidad de producción limitada y cuyas perspectivas de mejora se empeorarían por las dificultades de aprovisionamiento que planteaba la segunda guerra mundial. Los Presupuestos Generales del Estado deben cubrir múltiples necesidades urgentes y la proporción que de ellos se dedica a educación se ve incluso disminuida (5,5 por 100 en 1940). Hasta 1948 no se alcanzará el porcentaje logrado en 1934. La política educativa, y en consecuencia la actividad administrativa, se orienta, pues, sobre todo hacia objetivos de carácter inmediato y parcial, procurando más que nada la reconstrucción y el aprovechamiento del material y los efectivos supervivientes de la contienda. Las notas que la caracterizan son:

(18) Nos referimos al plan quinquenal de construcciones aprobado por ley de 22 de octubre de 1931. Elaborado sobre la base de un estudio previo de necesidades, preveía la creación de 27.000 escuelas—5.000 anuales, excepto para el primer año, que serían 7.000—. Para su financiamiento (ley de 16 de septiembre de 1932) se autorizó al Ministerio a concertar un empréstito de 400 millones.

(19) Artículo 3.º de la ley de 9 de octubre de 1931 por la que se aprueban las plantillas del personal técnicoadministrativo y auxiliar del Ministerio de Instrucción Pública.

(20) Durante los tres años de guerra los asuntos educativos estuvieron encomendados, primeramente, a la Comisión de Cultura y Enseñanza, integrante de la Junta Técnica, a cuyo frente estuvo don José María Pemán, y, posteriormente, al Ministerio de Educación Nacional (ley de 30 de enero de 1938), cuyos titulares fueron don Pedro Salas Rodríguez (31-1-1938/27-4-1939) y, con carácter provisional, el entonces ministro de Justicia don Tomás Domínguez Arévalo, conde de Rodezno. Este Ministerio contaba con una Subsecretaría y cuatro Servicios Nacionales: Enseñanza Superior y Media, Primera Enseñanza, Enseñanza Profesional y Técnica y Bellas Artes.

- Ordenación educativa rígida, fruto de una situación de posguerra y de la Ideología política imperante (Ley de Ordenación de la Universidad española de 29 de junio de 1943).
- Preocupación inmediata por la recuperación a nivel de enseñanza primaria (ley de 17 de julio de 1945).
- Cesión de amplios sectores educativos, en especial a nivel de enseñanza media, a la iniciativa privada (21).
- Preocupación, en especial al final del período, por las enseñanzas de tipo profesional y técnico, fruto lógico de la necesidad de adecuar las salidas del sistema educativo a las necesidades del proceso de industrialización (Ley de Enseñanza Media y Profesional—1949—, Ley de Formación Profesional—1955—).

Dentro ya del plano puramente administrativo, los esquemas utilizados se entroncan directamente con los existentes anteriormente, si bien se intenta depurar las modificaciones propias de la línea educativa seguida en el período 1931-1936 y, consecuencia de la parquedad de objetivos y medios, trascienden a ellos la falta de ambiciones. Así, se acentuará el centralismo y el rigor jerárquico y formalista, y desaparecerán los conatos de desarrollo funcional y técnico apuntados anteriormente.

En la ley de 1942 se encomienda al Ministerio de Educación Nacional «la administración de las funciones cultural y docentes», labor que realizará mediante «acciones de gestión activa» y «acciones de colaboración consultiva» (22). La administración activa se divide en central y local. La central está constituida por las Entidades y Servicios Técnicos del Ministerio. La local corre a cargo de los «Servicios, Comisiones y Centros diseminados por la nación y relacionados jerárquicamente con el Ministerio».

Los servicios del Ministerio son los ya conocidos, a los que se agregan dos nuevas Direcciones Generales: la Dirección de Enseñanza Media (23) y la Dirección de Archivos y Bibliotecas (24). A nivel territorial, vuelve a impo-

(21) En el curso 1940-41 el número de alumnos matriculados en Bachillerato era de 157.707, de los que pertenecían a la enseñanza oficial 53.702, a la colegiada 73.121 y a la libre 30.884. En el curso 1949-50, según datos del INE, estas cifras eran, respectivamente, de 36.206, 118.314 y 60.327.

(22) Extraña concepción de los órganos consultivos. Con su identificación como actividad de los propios servicios administrativos parece olvidarse su esencia participativa para convertirlos en órganos de asesoramiento técnico. Actitud, por otra parte, no ajena al espíritu de la época.

(23) Por subdivisión de la antigua Dirección General de Enseñanza Superior y Media en dos meras direcciones: de Enseñanza Media y de Enseñanza Universitaria.

(24) Creada por ley de 25 de agosto de 1939. Posteriormente, en 1945 (decreto-ley de 27 de julio) se crea una segunda Subsecretaría (de Educación Popular), que recogería las competencias en materia de prensa y propaganda que tenía la Vicesecretaría de Educación Popular, organismo integrado en las estructuras administrativas del Movimiento.

El Ministerio, pues, se estructura decididamente por cliente, forma de organización que se mantendrá hasta 1971. Con el nombre de subdivisión de actividades por clientelas o departamentalización por clientelas se denomina habitualmente a un determinado modo de estructurar las actividades de una organización según los diferentes tipos de clientes y servicios requeridos por ellos. La utilización de este método por la administración educativa responde a una visión compartimentalizada de la enseñanza según la cual cada nivel de enseñanza tiene unos fines y objetivos diferentes y se dirige a un tipo de público distinto. Esta visión de la educación (*enseñanza primaria* dirigida a toda la población y orientada a proporcionarle un nivel cultural tipo general, *enseñanza media* destinada a grupos minoritarios cuyo fin es proporcionar una base cultural más amplia requerida por la enseñanza universitaria, *enseñanza superior o universitaria* minoritaria y destinada a formar las élites dirigentes, y *enseñanza técnica y profesional*, cuyo fin es proporcionar mano de obra especializada) es propia de las concepciones estatales, no así de las corrientes pedagógicas europeas tradicionales de los sistemas educativos, y a ello responde la utilización generalizada de este tipo de organización hasta la primera mitad del siglo XX. Posteriormente, la imposición paulatina de una concepción unitaria del sistema educativo y su profunda transformación por varias y conocidas causas ha hecho que sea abandonado progresivamente.

Generalmente suelen señalarse como ventajas de este tipo de departamentalización una mejor atención a las necesidades específicas de cada clase de clientes; entre las desventajas se citan las dificultades

nerse la figura del distrito universitario. Se constituyen tres tipos de órganos colegiados vinculados jerárquicamente: Consejo de Distritos Universitarios, Comisiones Provinciales de Educación Nacional y Juntas Municipales de Enseñanza (25). A ellos y a los directores de los centros se encomienda la administración local. De hecho se vuelve al sistema anterior a 1931; toda la actividad administrativa es llevada directamente por «Madrid», con la salvedad de la enseñanza primaria, en que siguen actuando como órganos intermedios la Inspección, en detrimento de sus funciones propias, y las secciones administrativas. Por lo que se refiere a los centros, son los directores las máximas autoridades, junto a unos claustros sin apenas facultades y unas secretarías encomendadas, las más de las veces, al propio personal docente. Por supuesto desaparecen los Consejos Escolares de Primera Enseñanza, otra novedad a nivel de centro docente introducida por el ya citado decreto de 9 de junio de 1931.

ETAPA DE FORTALECIMIENTO Y PROGRESIVO DETERIORO (1955-1968)

La reorganización de 1955 (26) es en realidad la culminación de una serie de medidas, iniciadas aproximadamente al comienzo de la década, orientadas a una revitalización del conjunto del sistema en sus tres aspectos de *ordenación educativa* (Ley de Ordenación de la Enseñanza Media de 1953, Ley de Formación Profesional de 1954...), *expansión cuantitativa* (Ley de Construcciones Escolares de 1953) y *estructuración administrativa* (reorganización del Consejo de Educación en 1952, creación de la Secretaría de Extensión Cultural y de la Secretaría General Técnica en 1953, etc.).

En su conjunto la reorganización responde al triple objetivo de: limitación y clarificación de competencias entre las distintas esferas y niveles, tecnificación y coordinación.

En el plano estructural, las principales novedades, a nivel central, son la creación de tres nuevos organismos con nivel de direcciones generales (27): las Comisarias de Extensión Cultural y de Protección Escolar, y la Secretaría General Técnica (28), configurada como «órgano de estudio, documentación, asistencia técnica y elaboración de planes del Departamento». Esto es, con una triple función: coordinadora (29), de apoyo y asistencia técnica, y planificadora. A nivel territorial, se potencia la figura del rector (30) y se crean, a partir de las antiguas Secciones administrativas, las Delegaciones Administrativas provinciales del Ministerio. Estas Delegaciones, cuya necesidad ha sido tan hondamente sentida a todo lo largo del desarrollo de la Administra-

de coordinación y los inconvenientes para utilizar a plena capacidad o readaptar la mano de obra, instalaciones o materiales especializados en función de tal división de intereses. Es totalmente inadecuada cuando no existe una clara diferenciación de clientes.

(25) Presididas por los rectores, gobernadores y alcaldes, estaban integradas por los decanos o directores de los centros y representantes de la Iglesia y de FET y de las JONS. Sus atribuciones se regularon en el título VII de la ley de Enseñanza Primaria de 1945.

(26) Ley de 14 de abril de 1955 por la que se modifican algunos artículos de la ley de 1942. El texto refundido de ambas se aprobó por decreto de 25 de noviembre del mismo año.

(27) Otra Dirección General, la Dirección General de Enseñanza Laboral había sido creada en 1951, decreto-ley de 27 de julio.

(28) Obtuvo carácter de dirección general por decreto de 27 de mayo de 1955.

(29) La función coordinadora se procuraba mediante la integración en ella de los secretarios jefes de los gabinetes técnicos de cada una de las direcciones generales. Recuérdese lo dicho en la nota 24 sobre la necesidad de elementos coordinadores en la departamentalización por clientelas.

(30) Las normas para la constitución de los consejos de distrito creados en la ley de 1942 fueron aprobadas por decreto de 4 de agosto de 1952.

ción educativa, fueron organizadas por decreto de 23 de mayo de 1956. Sin embargo, y quizá como consecuencia del inmediato cambio de equipo ministerial, no se consiguió su verdadera imposición. Hasta 1970 arrastrarían una vida lánguida, sofocadas por innumerables organismos provinciales.

En el plano funcional, las innovaciones más significativas serían cierta acentuación de la representatividad en los órganos consultivos, la organización de la Inspección Oficial de Segunda Enseñanza (puede considerarse resultado de la Ley de Ordenación de las Enseñanzas Medias y supone la extensión del control estatal a los centros privados) y, sobre todo, la reanudación de la actividad planificadora, ausente desde 1936. Esta actividad se plasmaría en la constitución de órganos *ad hoc* y en la elaboración de los primeros instrumentos jurídicos de planificación. Nos referimos a la Ley de Construcciones Escolares de 1953, ya citada. Por ello el Estado se obligaba a consignar en los presupuestos estatales los créditos necesarios para construir mil escuelas anuales durante un plazo mínimo de diez años y se establecían las fórmulas de colaboración económica con las corporaciones locales y las entidades privadas. Si de hecho su puesta en práctica no se inicia hasta el período siguiente con la votación en Cortes (31) de una asignación de 2.500 millones de pesetas, lo cierto es que supone un cambio trascendental de actitud.

La actuación de la Administración educativa durante estos años ha sido duramente criticada desde distintos ángulos. Y no vamos a negar aquí lo razonable de muchas de ellas y la realidad de una casi total ausencia, al final de los años 60, de capacidad para hacer frente a la situación y a los requerimientos sociales. Sin embargo, pocos períodos han conocido tantos esfuerzos en el campo de la educación: crecimiento presupuestario, mejor ritmo de construcciones escolares, elevación de la calidad y cantidad de los estamentos docentes y de las instalaciones. Pase a ello los resultados estuvieron lejos de los mínimos necesarios. Pensamos que la causa no estuvo en lo acertado o erróneo de la adopción de cualquiera de las medidas tomadas. Parece más cierto que la causa fundamental fue que había llegado el momento de cambiar la Administración, y la Administración no cambió. Los modos, las estructuras, los instrumentos utilizados (32) para satisfacer lo que *realmente* se le había pedido durante cincuenta años se volvieron inoperantes para gestionar un sistema con una amplitud y unas características totalmente distintas.

Son años, en efecto, en que se produce una verdadera explosión educativa, cuya base es múltiple, pero donde abundan los factores económicos y sociales. De una participación en los Presupuestos Generales del 7,97 por 100 en 1956 se pasará al 14,70 por 100 en 1969. Los puestos escolares se duplican en la década de los 60. El analfabetismo desciende en 1967 a un 3 por 100 de la población comprendida entre los quince y los sesenta años. La enseñanza media contó en el curso 1967-68 con más de un millón de alumnos matriculados, la nueva enseñanza profesional se aproximaba en 1970 a los 150.000. La Universidad, que contaba en 1950 con 54.000 estudiantes, alcanza 213.000 en 1970, y ni las veinte Facultades que se crearon en esta década ni las tres nuevas Universidades creadas en Madrid, Barcelona y Bilbao podrán hacer frente a esta demanda.

(31) Ley de 17 de julio.

(32) Los controles establecidos basados en la sujeción a normas perderían valor en tiempos en que se pedía eficacia y en los que la competencia presupuestaria pedía justificaciones de rendimiento, los órganos consultivos se mostraban poco aptos para calibrar y canalizar las reales aspiraciones sociales y la planificación no podía abordarse desde la simple constatación de diferencias cuantitativas, sino que requería una aproximación multidisciplinaria.

En el plano administrativo son años importantes para la Administración pública en general. Alguna de sus grandes leyes proceden precisamente de esta época: Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, Ley Reguladora del Procedimiento Administrativo, Ley articulada de Funcionarios... Contrasta con ello la evolución de la Administración educativa, que, a nivel estructural, se caracterizará por una multiplicación de sus órganos y dependencias a nivel central y por un hacer y deshacer de pequeñas medidas (33), todo ello acompañado de un convencimiento de la inadecuación administrativa (34). Punto cumbre de esta tendencia sería el decreto 210/1966, de 2 de febrero, por el que se crea una segunda Subsecretaría, de Enseñanza Superior e Investigación. Cuenta en estos momentos el Ministerio con *once Direcciones Generales*, con la consiguiente multiplicación de Juntas, Comisiones y representaciones a nivel territorial.

No es mucho mejor el panorama desde el punto de vista funcional. Si nos fijamos, por ejemplo, en una función tan típica de las organizaciones modernas (y tan necesaria en períodos de expansión) como es la actividad planificadora, observaremos una falta de eficacia de los no escasos planes operativos o informes técnicos elaborados por organismos internacionales especializados, indicativo de graves deficiencias en el desarrollo de esta función (35).

A este respecto el Informe de un Grupo de Trabajo constituido en 1970 para estudiar las posibles líneas directrices de una reforma de la Administración educativa (36) señalaba los siguientes defectos en la organización del Ministerio:

- *Compartimentación orgánica*, fruto de la estructuración de los distintos tipos de enseñanza como sistemas independientes.
- *Subadministración*. Y esto tanto por la *insuficiencia de su estructura orgánica* (existía, según el informe, un grave desequilibrio entre la amplitud de las misiones encomendadas al MEC y el raquitismo de las líneas básicas de su organización en todos sus planos que, paradójicamente, no era ajena a la proliferación de órganos secundarios), como por su *inadecuación*. Esta inadecuación se derivaba de la compartimentación ya aludida, de la consideración de la administración como un subproducto de la actividad docente, de la falta de delimitación clara de competencias, de la ignorancia en los escalones inferiores de la Administración de la necesidad de una función administrativa y de la falta, a nivel central, de unidades capaces de recoger y analizar datos, programar siquiera a corto plazo o controlar y evaluar la actividad indispensable.

(33) Orden ministerial de 22 de octubre de 1957 sobre reorganización de los servicios administrativos del MEN; Orden ministerial de 30 de octubre de 1958; Orden ministerial de 6 de octubre de 1961; Orden ministerial de 17 de mayo de 1962, etc.

(34) Es, por ejemplo, significativa la creación por Orden de la Presidencia del Gobierno de 10 de julio de 1962 de una «Comisión Interministerial para el estudio de los problemas relativos a los medios personales y ordenación de los servicios administrativos del MEN», en cuya exposición de motivos se recoge la siguiente frase: «El incesante aumento de los servicios del MEN, la mayor extensión de los mismos y su creciente complejidad, determinan graves problemas derivados de la falta de adecuación entre los servicios administrativos de que dispone el Ministerio y la actividad que al mismo corresponde».

(35) El tema de la planificación educativa en España ha sido tratado de forma detallada en el número 236-237 de esta Revista. Véase J. Seage y P. Medela: *La planificación educativa en España*.

(36) Informe sobre la organización y funcionamiento del Ministerio de Educación y Ciencia del Grupo de Trabajo creado por Orden de la Presidencia del Gobierno de 19 de enero de 1970.

- *Centralización*, característica típica de la administración española, pero especialmente grave en el caso de la administración educativa por la amplitud del sector que atiende.
- *Ausencia de una política de personal*, motivada por el fraccionamiento de la administración de personal entre los diferentes centros directivos. Sus resultados eran: deficiente conocimiento de las necesidades, ausencia de una correcta programación de efectivos y acusadas diferencias en cuanto a procedimientos de selección, provisión de destinos, condiciones de trabajo, retribuciones, etc. Esto, por otra parte, favorecía «la tendencia al autogobierno de los cuerpos y la apropiación por los mismos de la organización, fomentando las tendencias centrífugas de los distintos sectores orgánicos y haciendo más difícil la unidad de dirección del conjunto de la organización del MEC».

Esta situación era especialmente grave por lo que respecta al personal administrativo. El MEC disponía entonces de cuatro mil cuatrocientos cincuenta y cinco funcionarios de carrera (incluidos subalternos) y 2.005 interinos (1.965 asimilados al cuerpo auxiliar), lo que suponía un funcionario por cada 21 profesores o 700 alumnos estatales (37).

LOS INTENTOS DE RENOVACION DE LA ADMINISTRACION EDUCATIVA

El decreto 2764/1967, de 27 de noviembre, sobre reorganización de la Administración Civil del Estado para reducir el gasto público puede considerarse como el punto final de la etapa anterior (38). Pocos meses después se producirá un cambio del equipo ministerial—Lora Tamayo es sustituido por Villar Palasí—, y con el nuevo equipo se iniciarán las actividades preparatorias de la reforma del sistema educativo, de la elaboración de planes a largo (la propia ley y su calendario de implantación) y a medio plazo (el III Plan de Desarrollo) y de una reestructuración de la actividad administrativa.

Los decretos de reestructuración de la Administración (Central y Provincial) son aprobados algunos meses después de la Ley General de Educación (39).

La reestructuración siguió en sus líneas generales las recomendaciones y conclusiones del citado Informe del Grupo de Trabajo de 1970. En él se llegaba a la conclusión de que la nueva concepción unitaria del sistema educativo exigía el abandono de la organización sectorial por tipos de enseñanza y su sustitución por un planteamiento unitario del conjunto de la Administración educativa. La reforma debía extenderse a todos los planes de la Administración educativa (organización de los centros, organización periférica y

(37) Para esta misma fecha el Informe cita 102.636 funcionarios en el Ministerio de Educación frances. De ellos, 4.000 en los Servicios centrales.

(38) Elaborado, como su título indica, para reducir el desbordado incremento de los gastos corrientes de la Administración pública, establecía, juntamente con una serie de principios generales para racionalizarla, la supresión de una serie de organismos. Para el Ministerio de Educación se preveía: 1) Supresión de la Subsecretaría de Enseñanza Superior e Investigación y de todas sus Direcciones Generales, adscribiéndose sus competencias a una Dirección General del mismo nombre. 2) Fusión de las Direcciones Generales de Enseñanza Media y Enseñanza Profesional. 3) Supresión de la Comisaría de Extensión Cultural cuyas competencias pasaban a la Secretaría General Técnica. 4) Integración en una única Delegación Provincial de todos los Servicios dependientes del Ministerio con este ámbito de competencia territorial. Con excepción de lo relativo a las Delegaciones, estas previsiones fueron llevadas a la práctica por el decreto 83/1968, de 18 de enero.

(39) Decretos de 31 de diciembre de 1970 y de 28 de enero de 1971.

servicios centrales), ya que en todos ellos se apreciaba falta de capacidad estructural. Debía, además, ir seguida de una revisión sistemática de los métodos de gestión, de la adopción de las medidas para dotar a la nueva organización del personal necesario y del establecimiento de una política coherente de programación de efectivos y formación de los mismos.

Dentro de esta visión unitaria distinguía en la esfera administrativa tres planos o niveles estructurales claramente diferenciados: los centros docentes, los órganos de coordinación provinciales y los servicios centrales (40).

A los servicios centrales les corresponde la definición de objetivos, la elaboración de normas y directrices, la programación y el control de funcionamiento del sistema en su conjunto.

Los centros docentes se configuran como los instrumentos a través de los cuales se realiza fundamentalmente la acción educativa y cultural, la pieza de clave de la Administración educativa y, como tal, deben tener una esfera de autonomía acorde con su función.

La organización provincial constituye así la pieza de engarce entre los dos niveles anteriores. Le debe corresponder la transmisión de orientaciones y directrices emanadas de los servicios centrales, la coordinación, apoyo y control técnico inmediato de la acción educativa y cultural desarrollada por los centros, la elaboración de los programas de necesidades de la provincia y la ejecución de las funciones desconcentradas.

Ello implicaba que debía adoptarse una generosa política de concesión de autonomía y medios personales y materiales para su ejecución a los centros y de desconcentración de funciones en las Delegaciones.

Por lo que a los servicios centrales se refiere, tres eran los principios básicos que se recomendaban: asegurar la unidad de dirección, desconcentrar las funciones de pura ejecución y subdividir la actividad según bloques homogéneos de funciones (41) que permitieran delimitar claramente las competencias y facilitaran su coordinación.

En tal sentido se estructuró el Ministerio, siguiendo los criterios expuestos, en una *Subsecretaría*, configurada como Segunda Jefatura del Ministerio y órgano coordinador de las distintas direcciones generales; una *Secretaría General Técnica*, en la que se acentuaba su papel de coordinador legislativo, y siete Direcciones Generales: de *Ordenación Educativa*, en la que se unificaban los servicios técnicos encargados del establecimiento de los contenidos, metodología y evaluación del rendimiento educativo; de *Programación e Inversiones*, para las actividades de programación y financiación; de *Personal*, unificando su administración y desarrollando los servicios de programación de efectivos; de *Formación Profesional y Extensión Educativa*, englobando la promoción de la educación permanente, el fomento de la formación profesional y la promoción estudiantil. Las de *Universidades e Investigación*, *Bellas Artes* y *Archivos y Bibliotecas* quedaban, por sus propias características, al margen

(40) Este esquema no es de aplicación a las Universidades, a las que el grado especial de autonomía previsto en la Ley General de Educación situaba, al menos en teoría, al margen de la organización general.

(41) Con la subdivisión por funciones o «departamentación funcional», las actividades de una organización o empresa se agrupan según los cometidos fundamentales que deben realizarse para la consecución de sus objetivos, concebidos como un todo unitario. Como ventajas de este método suelen citarse: ser un método lógico y probado en el tiempo, garantizar que las actividades básicas están encomendadas a los más altos ejecutivos y, por último, permitir una mayor eficiencia en la utilización de la mano de obra.

del sistema. Un Consejo de Dirección, presidido por el ministro y formado por los titulares de los órganos citados, aseguraba la coordinación y un cierto grado de participación en la dirección. Varios organismos autónomos, CENIDE (hoy INCIE) y Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar..., se encargaban de la administración de ciertos medios (investigación educativa, construcciones, formación del profesorado), cuya gestión requería particular agilidad y flexibilidad.

Especial relieve merece la ordenación de las Delegaciones Provinciales, que tratan de superar la atomización de las competencias administrativas dispersas en más de veinte órganos de carácter provincial o regional. Su objetivo era la centralización a nivel provincial de los servicios administrativos del Departamento.

La reforma, desde el mismo momento de su formulación, suscitó opiniones encontradas, en parte debidas a su novedad y en parte a la aparente amenaza que suponía para situaciones e intereses asegurados a la sombra de la organización tradicional.

Se ha dicho repetidamente que la reforma se apoyaba en una concepción unitaria de la Administración educativa. En consecuencia, se preveía una reestructuración coordinada de todos sus planos, descansando las oportunidades de eficacia de cada uno de ellos en el funcionamiento acompasado de los restantes y en la acción decidida en materia de personal y técnicas de gestión. La reforma se detuvo en la reestructuración de sus planos superior e intermedio, pero no actuó decididamente en cuanto a la mayor autonomía de los centros ni, por lo que se refiere a los servicios centrales y a las Delegaciones, se llevó adelante la preconizada política de desconcentración. En consecuencia, las Delegaciones, convertidas en cauces de comunicación entre los Centros y el Ministerio y sin apenas poder resolutorio, se han visto en más de una ocasión convertidas en verdaderos *cuellos de botella* sin que por eso el Ministerio se haya visto desembarazado de las actividades de gestión ni alligerados sus servicios de la congestión de asuntos a tramitar.

Por otra parte, en materia de personal, ha habido resultados espectaculares, en especial respecto a los cuerpos docentes y al personal no docente de los servicios centrales (42), tales como el incremento de retribuciones, la unificación de los procedimientos de selección, el desarrollo de las actividades de perfeccionamiento (recuérdense las actividades de los ICES o del Programa de Formación de Administradores de la Educación y Gerentes de Universidades), el reclutamiento masivo de funcionarios de los Cuerpos Generales entre 1970 y 1973 (fruto de arduas negociaciones con los organismos competentes de Presidencia del Gobierno y Hacienda), etc. Pero, frente a ello,

(42) Según datos recientes de la Dirección General de Personal, los efectivos de este personal eran en 1975:

	Funcionarios de carrera	Interinos	Contratados	Total
Técnicos de Administración civil	415	2	—	417
Escala Técnica Administrativa	168	—	—	168
Cuerpo General Administrativo y Asimilado	699	—	—	699
Cuerpo General Auxiliar y Asimilado	2.393	385	—	2.778
Cuerpo General Subalterno	3.467	—	648	4.115
Totales	7.143	387	648	8.178

no es menos cierto que los beneficios de estas medidas, sobre todo por lo que afecta al incremento de efectivos, no han llegado a las Delegaciones y, menos aún, a los centros, desprovistos aún del personal mínimo necesario.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Del análisis retrospectivo de este largo proceso de la Administración educativa podemos deducir las siguientes conclusiones:

a) Parece existir una *intensa conexión entre la política y la Administración educativa* en el sentido de que aquélla normalmente sirve de elemento impulsor de ésta y, al contrario, una administración insuficiente puede frenar el cambio. En este sentido, los cuatro hitos fundamentales de la política educativa (1900, 1931, 1953 y 1970) coinciden con un fortalecimiento inicial de la administración, mientras que el deterioro de esta misma administración hacia 1956 y el estancamiento hacia 1973 son un posible freno a las respectivas reformas educativas.

b) Ha existido evidentemente una *preocupación excesiva por el tema de la «Organización»* y un relativo olvido de otras funciones, como la de control (las Inspecciones rápidamente pasaron a funciones ejecutivas), la de planificación y, por supuesto, la de innovación.

Y, por otra parte, las organizaciones se han ceñido casi exclusivamente al nivel central. Una y otra vez se modifica la estructura de los servicios centrales y se crean nuevas direcciones generales hasta llegar a once en 1966 (más dos Subsecretarías). Por el contrario, los servicios y comisiones provinciales van proliferando sin unidad de dirección hasta 1955, en que se crean las Delegaciones referidas a todos los niveles, excepto el universitario. Esta organización no cuaja hasta 1971, en que se constituyen las actuales Delegaciones Provinciales.

c) En relación con el punto anterior, la característica de estos setenta años de administración educativa es la *centralización*. En Madrid se resuelven hasta los más mínimos detalles, que los órganos periféricos canalizan y los centros ejecutan. Como resultado de este proceso, los que toman las decisiones carecen de información suficiente y, al contrario, quienes tienen información no tienen facultades decisorias.

Por lo que se refiere a los centros de enseñanza, se puede decir que ni han tenido una organización administrativa mínima ni las posibilidades de adopción de decisiones. Política tanto más grave cuanto que, como señala G. Reñón (43), «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, añade G. Reñón, 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».

(43) *Documentación Administrativa* núm. 163, p. 31.

Todavía en este momento hay un considerable número de trámites en materia de personal, típicos del centro docente, que son realizados en Madrid. Y otros asuntos presupuestarios que parecen más propios de las Delegaciones o de los centros docentes.

Justamente una reforma de la Administración educativa debe apoyarse en el centro docente y no en los servicios de Madrid. Es esclarecedora a este respecto la opinión de Tortellá y Mueller: «Insistimos en situar la solución en el seno de cada institución. Es en la escuela misma, en la Universidad, en el centro, en cada institución, en las que actualizando sus anquilosados métodos de funcionamiento administrativo y perfeccionando sus instrumentos de dirección, administración y gestión, donde se debería gestar la nueva concepción dinámica de estructuras y sistemas» (44).

Parece obvio que un aspecto de la reforma administrativa de la educación debe englobar un mayor nivel de descentralización y de participación. Compartimos en este sentido el principio del Informe FAURE (45): «preconizamos, al mismo tiempo que la descentralización de las decisiones, de las responsabilidades y de los medios, una amplia participación de todos los interesados a todos los niveles y en todos los dominios, en las determinaciones y en las responsabilidades de la acción educativa».

d) En líneas generales la administración educativa ha impedido la *innovación*, excepto en períodos muy concretos. De hecho el circuito investigación-experimentación-evaluación-difusión-retroalimentación siempre se ha roto por algún eslabón, bien porque los centros carecían de autonomía pedagógica para experimentar, bien porque el sistema carecía de *agentes del cambio* para aplicar las incorrecciones. Esto en el mejor de los casos de que hubiera realmente una política consciente de cambio.

e) Por último, la centralización y el papeleo consiguiente originado en la Administración Central da lugar a una *dispersión de esfuerzos de la línea directiva* (por ejemplo, tiempo dedicado a la firma de papeles, de los que no tienen un mínimo de información) y, como consecuencia, al abandono de las funciones peculiares de un directivo: establecimiento de objetivos, planificación y control del funcionamiento del sistema en su conjunto.

(44) R. Tortellá y W. F. D. Mueller: «Reflexiones acerca de la necesidad de "industrializar" los métodos de gerencia en las instituciones educativas.» Revista *La Educación Hoy*, abril 1964, p. 130.

(45) Informe FAURE, Alianza Editorial, 1972, p. 315.