

OPCIONES DE REFORMA EN LA ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA

SUMARIO: I. ANÁLISIS CRÍTICO A LA LUZ DE LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN Y DE LA EXPERIENCIA FRANCESA: 1. *Introducción*. 2. *El paso de la Administración educativa desde una organización de tipo sectorial a la funcional*. 3. *El abandono de las estructuras sectoriales. Los inconvenientes y peligros que acompañan a la organización funcional u horizontal*. 4. *La organización por objetivos en el Ministerio de Educación francés y la conveniencia de ciertas aplicaciones en la estructura del Ministerio de Educación y Ciencia*. 5. *La corrección de los defectos de la actual organización como único medio de perfeccionar la estructura del Ministerio de Educación y Ciencia*. 6. *La falta de sustantividad y consiguiente dificultad de un ejercicio independiente de las funciones en materia de «ordenación educativa» como principal defecto de la actual organización*.—II. APLICACIONES PRÁCTICAS DE LAS CONCLUSIONES ANTERIORES: EL CUADRO DE LAS REFORMAS NECESARIAS: 1. *Introducción*. 2. *Reformas en las Direcciones funcionales*. 3. *Reajustes de órganos*. 4. *Coordinación de las Direcciones funcionales y del conjunto de la actividad del Departamento*. 5. *Medidas para asegurar que los órganos funcionales no pierdan de vista los fines y objetivos de cada sector*. 6. *Cuadro de reformas*. 7. *Organigrama de las reformas*.—ANEXO: *Normas de organización vigentes y organigramas del Ministerio de Educación y Ciencia*: 1. *Organigrama general del Ministerio*. 2. *Normas de organización de la Administración central*. 3. *Organigrama de la Subsecretaría*. 4. *Organigrama de la Secretaría General Técnica*. 5. *Organigrama de la Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa*. 6. *Organigrama de la Dirección General de Ordenación Educativa*. 7. *Organigrama de la Dirección General de Personal*. 8. *Organigrama de la Dirección General de Programación e Inversiones*. 9. *Organigrama de la Dirección General de Universidades e Investigación*. 10. *Organigrama de la Dirección General de Bellas Artes*. 11. *Organigrama de la Dirección General de Archivos y Bibliotecas*. 12. *Normas de organización y organigrama de las Delegaciones Provinciales*. 13. *Normas de organización de la Administración consultiva y organigrama del CENIDE*. 14. *Normas de organización de la Administración institucional y organigrama de la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar*.

I

ANÁLISIS CRÍTICO A LA LUZ DE LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN Y DE LA EXPERIENCIA FRANCESA

1. *Introducción*

En las organizaciones públicas, junto al factor humano y a las ideas que las mueven y animan, su eficacia depende en medida importante de la estructura orgánica que adopten. El Ministerio de

Educación y Ciencia es una compleja organización —sin duda la empresa de mayor dimensión del país—, por lo cual el problema de su estructura adquiere un particular relieve e importancia, más aún considerando el esfuerzo adicional que a su actuación le exige en estos momentos la reforma educativa (1). ¿Es susceptible de mejora la actual estructura orgánica del Ministerio de Educación y Ciencia? Indudablemente hemos de responder que sí. Más aún: en toda organización debe realizarse incesantemente una investigación encaminada a detectar y corregir defectos y mejorar el reparto de competencias, la coordinación entre órganos u otros aspectos de la organización (2). El presente trabajo pretende ayudar en esta búsqueda.

Nuestro propósito es analizar la evolución de la estructura del Ministerio de Educación y Ciencia a la luz de los principios de organización aplicados en las diversas formas o etapas de esta evolución, o lo que es igual, explicar esta evolución con el auxilio de la Teoría

(1) En una enumeración completa de causas que pueden obstaculizar o frenar la acción de los órganos administrativos para el cumplimiento de sus fines, hay forzadamente que aludir a los locales donde se alojan. En el caso del Ministerio de Educación y Ciencia, la dispersión y alejamiento de los inmuebles que le sirven de sede es causa de serias perturbaciones (innecesarios desplazamientos de personas y cosas, retrasos, pérdidas de tiempo e incomodidades de todo género). Son cuatro los edificios que albergan Direcciones Generales y muchos los servicios radicados en diferentes inmuebles, por lo que, a pesar de constantes reformas, los despachos y demás lugares de trabajo, reunión y recepción del público no podrán nunca ofrecer las condiciones de funcionalidad y el aire agradable y moderno que conviene a oficinas abiertas al público.

Dentro del volumen que en la colección «L'Administration Française» (*Presses Universitaires de France*, ed., 1985) se dedica al Ministerio de «l'Education Nationale», el capítulo II de la tercera parte se ocupa de este aspecto. Tras referirse a los problemas y dificultades que la dispersión de los locales origina, el autor de este capítulo abraja la esperanza de ver cumplido alguno de los proyectos de que se habla en aquel momento: el «gran rascacielos de cristal», la ocupación del «Palais de la Unesco» o la instalación del Ministerio en el solar de la «Prison de la Santé», una vez desafectada. El capítulo termina con estas palabras, que muy bien pueden aplicarse al momento español: «L'abandon après cent quarante ans d'occupation du 110, rue de Grenelle et des lambris de la Maréchale Augereau, sera pour l'Education Nationale "la plus bouleversante des révolutions"». En uno de los anexos de este volumen se informa sobre las veintiuna direcciones que en París tiene el Ministerio —las veintitrés que el nuestro tiene en Madrid se recogen en la guía del Ministerio de Educación y Ciencia para el año 1973, editada por el Servicio de Publicaciones.

En estos momentos sigue sin resolver tan apremiante necesidad. La sustitución de M. GUICHARD por M. FONTANET al frente del Ministerio ha supuesto un retraso, si no el abandono, de un proyecto cuyas obras deberían haber dado comienzo en octubre de 1971; el costo inicial del anteproyecto era de 120 millones de francos y proporcionaría 31.000 metros cuadrados de superficie útil, siendo su emplazamiento «le quartier de la Défense», próximo a París. Pero nadie pone en duda en el vecino país que la construcción de un nuevo Ministerio representa la más urgente necesidad de la educación. (Cfr. la nota 22.)

(2) La doctrina incluye entre los llamados principios de organización la investigación continua para el mejoramiento del esquema organizativo. L. URWICK, autor de una de las enumeraciones de principios de organización de mayor consenso, incluye entre ellos el llamado principio de continuidad, que define como «la necesidad de una investigación sistemática de aspectos mejorables de la organización». La reorganización, entendida como proceso continuado de mejora de la organización, es, por tanto, exigencia de la propia dinámica organizativa.

de la Organización —conjunto de técnicas de construcción de las empresas y administraciones públicas que facilitan la división del trabajo y las relaciones de dependencia entre los distintos órganos que las constituyen o integran, elevados hoy a la categoría de una de las Ciencias de la Administración—. También será un auxiliar valioso de este análisis la observación de la experiencia francesa, dadas las fuertes coincidencias con la Administración Educativa española y la paralela evolución de ambas. No faltará en este análisis la crítica de las distintas formas adoptadas por la Administración de la Educación de ambos países. *Todo ello será objeto de la I parte de este trabajo.*

En aplicación de las consideraciones hechas y de las conclusiones sentadas en la I parte, la II comprende las reformas juzgadas necesarias para perfeccionar la actual estructura funcional. Finalmente, también en esta II parte se proponen, apoyándonos de manera especial en nuestra legislación general de organización, reajustes de ciertas unidades que darán mayor equilibrio y eficacia a la organización, pero sin que normalmente haya que variar el carácter, la amplitud y funciones de los órganos transferidos. Se trata simplemente de efectuar en la máquina administrativa el encaje de piezas, que no están hoy perfectamente ajustadas.

El análisis de tema tan importante y actual requiere una explicación de propósitos, más aún si se tiene en cuenta nuestra dependencia del Departamento al que el estudio se refiere. Nos hemos atrevido a abordarlo con un desinteresado afán de servicio, al amparo de la libertad de tratamiento de cualquier cuestión susceptible de profundización o estudio. No pretendemos, por consiguiente, realizar un simple ejercicio de crítica, por el puro afán de señalar defectos a la estructura vigente. La finalidad perseguida tiene intención constructiva, pues se quiere exponer el cuadro de modificaciones que harían más ajustada y perfecta la organización del Ministerio de Educación y Ciencia, pensando que estamos en condiciones de analizar las virtudes y defectos de su estructura y de realizar la investigación de aspectos mejorables desde una posición equilibrada, distante tanto de un excesivo dogmatismo como de un pragmatismo sin base doctrinal. Sin embargo, por encima de todas estas consideraciones, hay la razón suprema de que toda organización, como obra humana, es perfectible, siendo deber de todos sus miembros contribuir a la búsqueda de fórmulas y soluciones que la hagan más eficaz y operativa.

El cuadro de reformas que se propone es de tal naturaleza que su aplicación no alterará en nada la marcha del Ministerio ni exigirá coste alguno de disfuncionamiento, o de producirse, éste sería mínimo. Debe tenerse en cuenta, y aquí reside su gran valor, *que no implica una reorganización a fondo, bajo principios distintos a los que presiden la actual estructura, sino un perfeccionamiento de la misma, por hoy insustituible.*

Se quiere, por tanto, partiendo de la estructura vigente, señalar los puntos que pueden mejorarse, precisamente de la observación de su funcionamiento a lo largo del periodo transcurrido desde su implantación (comienzos del año 1971).

El Decreto 147/1971, de 28 de enero, de reorganización del Ministerio de Educación y Ciencia, vino a llenar la necesidad inaplazable de adecuar el aparato administrativo a las exigencias de la puesta en marcha de la reforma educativa (esta necesidad era sentida incluso antes de iniciarse el movimiento de reforma educativa y de comenzar la aplicación de la Ley General de Educación: la reorganización del Departamento ya era urgente y necesaria, por un lado, para adecuar su organización al crecimiento de la demanda social de educación y para acabar, por otro, con su excesivo centralismo e impedir que por ambas causas acabara desbordado o paralizado). La nueva estructura del Ministerio de Educación y Ciencia ha cumplido este fin a satisfacción y plenamente; es una conquista de la reforma educativa, y como parte integrante de la misma es irreversible, aunque mejorable; el Decreto de 28 de enero de 1971, la Orden ministerial de 7 de julio del mismo año y las demás normas concordantes de organización de este Ministerio son modelo en su género y constituyen una Reglamentación orgánica, sistemática, completa y avanzada. Con su nueva estructura el Ministerio ha cumplido, a lo largo de más de dos años de ser establecida, tareas y objetivos tan nuevos y amplios como nunca afrontó. La primera dificultad a vencer vino del propio cambio de estructuras y de la adaptación y aumento de los medios personales y reales con que contaba a la nueva situación y de tener que luchar contra los inevitables retrasos o paralizaciones de la máquina administrativa, coste de disfuncionalidad. Pero al par que modificaba sus estructuras, el Ministerio de Educación y Ciencia acometía una vasta tarea de racionalización del trabajo, incorporando técnicas de mecanización y automatización, que culminan con la inauguración del Centro de Proceso de Datos (3) e instalación de terminales en las Delegaciones Provinciales. Otra importante conquista y novedad en el modo de actuación del Departamento es la intervención de la Sociedad en la toma de ciertas decisiones, producidas en distintos niveles de la organización, para hacer efectiva la participación social en el desarrollo de la reforma educativa, al igual que se hizo en la preparación de la misma (4). El crecimiento considerable de los efectivos de perso-

(3) En relación con este aspecto puede verse la Resolución de 4 de agosto de 1972 (BOE del 29), que estableció el calendario para el pago de haberes, mediante nómina mecanizada, al personal del Departamento.

(4) Sobre este tema debe verse la publicación *La reforma educativa, en marcha*, editada en 1971 por el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia (pp. 43 y ss.), en donde se distinguen tres fases sucesivas de participación: *fase de participación social* en la elaboración de la nueva política educativa, *fase de participación política estricta* en la aprobación de la Ley básica de reforma y, finalmente, *fase de participación social institucionalizada* en la aplicación de la reforma. A esta última es a la que nos referimos y se desglosa en tres esferas

nal al servicio del Ministerio, en particular docentes, en los últimos años, y la gestión consiguiente ha sido otro de los nuevos hechos que el Ministerio ha tenido que afrontar, desarrollando una amplia tarea en este campo (principalmente a través de la incorporación de un número considerable de personal en régimen de contratación ante la insuficiencia de las plantillas presupuestarias de los Cuerpos docentes). Todo ello unido a las tensiones propias de una reforma profunda, justificaría sobradamente cualquier posible anomalía que en la actuación administrativa hubiera podido producirse. Las tareas, ya realizadas y por realizar, que al Ministerio ha impuesto la reforma educativa son de una magnitud y complejidad enormes; a la vez, los objetivos que viene cumpliendo tienen caracteres de novedad tales, que no se acomodan a métodos o experiencias pasados, agravando todas estas dificultades la enorme trascendencia social de la reforma educativa—no en balde se la viene considerando como «el reto de nuestro tiempo» (5)—y la consiguiente responsabilidad que sobre el Ministerio pesa. Es difícil y requeriría un trabajo específico hacer un estudio de estos temas y de las realizaciones de los últimos años (6). Enlazando con los anteriormente descritos, hay que citar: el considerable número de disposiciones, de rango distinto, que se han publicado en desarrollo de la Ley General de Educación; las consecuencias del incremento de los gastos presupuestarios, principalmente de inversiones; la creación y equipamiento de un número, cada vez creciente, de Centros docentes, así como la elaboración y establecimiento de nuevas normas en materia de construcciones escolares al influjo de renovadas concepciones técnicas; el problema de la gratuidad de la enseñanza y el control de precios de los Centros privados; el tema importante de la clasificación y transformación de Centros para su acomodación al nuevo sistema educativo; la renovación de contenidos y métodos de enseñanza, la actualización del profesorado y el problema del rendimiento de los Centros docentes, es decir, la mejora de la calidad de la enseñanza; las nuevas modalidades de protección escolar; la preparación de la nueva Formación Profesional y de la

de acción: en la Administración Educativa, en el gobierno de los Centros docentes y en la aplicación y desarrollo de la Ley General de Educación. Como pieza de este proceso de institucionalización de la participación social, orientada hacia formas de *dirección compartida*, cabe citar el *Consejo Nacional de Educación*, la *Comisión Asesora en el Planeamiento y Programación Educativa*, creada por Orden ministerial de 19 de mayo de 1971, las *Juntas Provinciales de Educación* y las *Juntas de Distrito*, así como la posibilidad de constituir *Juntas Comarcales* en las localidades en que el Ministerio de Educación y Ciencia lo considere necesario.

(5) «... la difusión de la cultura entre los españoles en la hermosa aventura que llegará insistentemente a todos los rincones de la patria. El reto de nuestro tiempo es la formación y la enseñanza, y en él estamos emplazados con la esperanza firme de conseguir los más evidentes resultados». Discurso de fin de año, 1970, del Jefe del Estado español.

(6) Véase la publicación citada en la nota 4 y la edición de 1972, que comprende las aplicaciones de la Ley General de Educación durante el año 1972 y las directrices para 1973.

Educación Permanente de Adultos y las realizaciones alcanzadas en ambos campos; las reformas de la Universidad y la creación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia; en materia de política científica, hay que mencionar la actualización del inventario sobre la investigación científica y técnica, la fijación de nuevas bases, la intensificación de la cooperación internacional, así como el aumento considerable de las cifras destinadas a promoción de la investigación; finalmente, la importante acción realizada en materia de Archivos y Bibliotecas y de Bellas Artes, que ha superado con creces y renovado ampliamente la de años anteriores.

Ante tan evidente realidad, no se puede por menos que reconocer el enorme esfuerzo desplegado por el Ministerio, al mismo tiempo que proclamar la eficacia de la organización que lo ha llevado a cabo. Pero el Ministerio de Educación y Ciencia, puede decirse, está iniciando el camino de la reforma educativa. Muy importante ha sido sentar las bases de la misma, crear conciencia pública de su necesidad y acometerla (solamente por lo cual la obra del Gobierno y del Ministerio de Educación y Ciencia merecerían los mayores elogios y la satisfacción entera del país). Pero se han dado sólo los primeros pasos y es mucho lo que falta por realizar. Los documentos básicos de la reforma (Libro Blanco y Ley General de Educación) aluden a la necesidad de introducir en cada momento de su desarrollo las innovaciones precisas y las reorientaciones necesarias no sólo para su aplicación, sino también para su adaptación a las cambiantes circunstancias de una sociedad que, como la actual, está en constante evolución. *Esta actualización y mejora ha de alcanzar, naturalmente, a la Administración educativa, y aquí está el «leit motiv» de nuestro estudio.*

El presente trabajo y el cuadro de sugerencias que aporta no va a restringir el campo de decisión, que en esta materia corresponde, indudablemente, a las autoridades del Departamento y al Gobierno; antes bien, con él se quieren sistematizar y clasificar las posibles opciones existentes, enriqueciéndolas, lo que facilitará y asegurará el acierto de la decisión. No va a sustituir o a hacer innecesaria la decisión política; antes al contrario —como ocurre a todas las modernas técnicas de gestión—, pretende aportar informaciones valiosas que permitan el acierto de quienes tienen la decisión política, en este caso dirigida al perfeccionamiento de la estructura del Ministerio de Educación y Ciencia.

2. El paso de la Administración Educativa desde una organización de tipo sectorial a la funcional (7) y (8)

La inveterada estructura de la Administración Educativa española, cuyas raíces se hunden en la famosa Ley MOYANO de 1857, comprendía varias Direcciones Generales en correspondencia con los distintos niveles o grados de enseñanza (primaria, media, profesional y universitaria) y con los otros dos sectores de actuación del Departamento (los Archivos y Bibliotecas y las Bellas Artes, a los que más tarde

(7) En la octava sesión de la Conferencia Permanente de Ministros Europeos de Educación, celebrada en Berna los días 4 al 7 de junio pasado, Italia ha comunicado el propósito de establecer una organización funcional y el cuadro de los Centros directivos encargados de los distintos grupos de funciones, que con toda seguridad se implantará y en el que aparecen algunas unidades de objetivos (véase el *Rapport* de estas reuniones).

Esta es también la tendencia de nuestra Administración central, como prueban las últimas reorganizaciones llevadas a cabo en varios Ministerios (Agricultura, Asuntos Exteriores y Educación y Ciencia). El ejemplo último es el del recién creado Ministerio de Planificación del Desarrollo, que comprende tres Direcciones Generales horizontales: Planificación Económica, Social y Territorial, frente a la anterior estructura de la Comisaría del Plan de Desarrollo, cuyas Comisiones actuaban por sectores (Educación, Agricultura, etc.).

(8) Antes de seguir adelante, es importante efectuar ciertas precisiones en relación con el uso de las palabras horizontal y vertical referidas a la organización, a la estructura o a los órganos, dado que se hace de las mismas un empleo inseguro dentro de la Teoría de la Organización.

Los conceptos organización de tipo sectorial o vertical y organización de tipo horizontal o funcional, con el valor que se emplean en este trabajo, no deben ser confundidos con las expresiones estructura vertical o estructura horizontal de la organización, que aluden a las dos formas de enfocar o contemplar la estructura de cualquier organización: en su dimensión horizontal y en su dimensión o sentido vertical. El sentido horizontal de una organización hace referencia a la departamentalización, o sea a la división de funciones entre los órganos que están en una misma línea o escalón, y es una consecuencia del principio de división del trabajo. El sentido vertical hace referencia a las relaciones de dependencia que existen entre los órganos, desde el vértice hasta la base, y que da lugar a los distintos grados de una estructura o escala jerárquica.

En este trabajo nos referimos siempre a la estructura en su dimensión horizontal, y su objeto es precisamente la búsqueda de los criterios apropiados para efectuar el reparto de tareas—división del trabajo—entre los órganos superiores. El objetivo que perseguimos es, por tanto, la determinación de los criterios aplicables para efectuar la departamentalización fundamental del Ministerio.

A partir de ahora, cuando hablemos de organización funcional u horizontal nos referiremos a aquella forma de estructura (siempre contemplada horizontalmente) en la cual el reparto de tareas entre los órganos se hace en atención al principio de unidad de técnicas o procedimientos. Por el contrario, la organización que llamamos sectorial o vertical es una forma de reparto de tareas entre los órganos superiores, basada en el principio de unidad del grupo destinatario de los servicios. En la primera resultan Direcciones Generales con competencias sobre asuntos que requieren una misma técnica de gestión (Personal, Centros, Construcciones, etc.). En la segunda cada Dirección General ejerce todas las funciones, cualquiera que sea la técnica o procedimiento de ejercerlas, referentes a un sector o grupo de personas, como sería el caso de los distintos niveles de enseñanza.

Por el contrario, entendidas en el otro sentido, horizontalidad y verticalidad de una organización conviven juntas, puesto que su objeto es el mismo, si bien contemplado desde distintos ángulos. Se trata de una misma realidad, analizada desde dos puntos de vista diferentes: los órganos vistos horizontalmente, lo que conduce a la problemática del reparto de funciones entre ellos, y los órganos vistos verticalmente, desde el vértice a la base, con la problemática de las líneas de dependencia de unos respecto a otros (jerarquía).

se añadiría la Investigación Científica). El problema de la división o reparto de funciones se resolvió así *mediante una estructura sectorial o vertical* que daba lugar a Direcciones Generales autosuficientes, pues cada director general contaba con todos los medios de acción para alcanzar los objetivos del sector confiado a su mando (así disponía de sus propios créditos, construía y equipaba sus Centros, administraba su personal, ordenaba sus enseñanzas, etc.). Como dice Jacques MINOR (9) al estudiar la evolución de la organización francesa en el estadio correspondiente a la nuestra: «cada director general disponía de todos los medios de acción para conducir las operaciones que le habían sido confiadas, al modo que el jefe de un Cuerpo de Ejército dispone de su estado mayor, de su artillería, aviación, transmisiones, etc.». Esta situación se mantiene hasta el año 1971, en que dándose cumplimiento a uno de los objetivos señalados en el Libro Blanco y tras un conveniente período de estudio e información, se establece la nueva estructura, que supuso una ruptura total con la hasta entonces vigente.

En la *nueva estructura de tipo horizontal* las tareas que tiene encomendadas el Ministerio han quedado repartidas por grupos homogéneos de funciones—unidades administrativas con funciones de igual naturaleza—. Surge así, del Decreto de 28 de enero de 1971 que la establece, una organización horizontal o *funcional* en la cual, un número mayor de unidades administrativas se encarga, por separado, de la administración del personal, de los Centros, de los contenidos de las enseñanzas, de las construcciones, de los asuntos presupuestarios, etc., cualquiera que sea el nivel educativo al que corresponda el personal, los Centros, los planes y programas de estudios, los créditos, etc.—queda fuera de esta forma organizativa la Educación Universitaria y la Investigación, que se administran por un Centro directivo autosuficiente, esto es, dotado de sus propios servicios logísticos, exceptuada la gestión en materia de construcciones y equipamiento de los Centros (10).

3. *El abandono de las estructuras sectoriales. Los inconvenientes y peligros que acompañan a la organización funcional u horizontal*

Los inconvenientes de las estructuras de sentido vertical son evidentes y su abandono por las Administraciones públicas y en el sector privado—organización por clientelas— tan generalizado, que no es preciso detenerse en su consideración. Nadie defiende hoy una

(9) Jacques MINOR: *L'Entreprise Education National*, Editorial Armand Collin, ed. 1970.

(10) En la práctica se ha manifestado una tendencia a la autosuficiencia, esto es, a convertirse en Dirección sectorial, por parte de la de Bellas Artes, que ha hecho efectiva en la administración de los Centros Superiores de Bellas Artes y en algún aspecto más.

organización que facilita la formación de compartimentos estancos entre las Direcciones y en la cual, como dice Jacques MINOR (11), los directores generales se transforman en «señores de la guerra», sintiéndose cada uno de ellos suficientemente fuerte para actuar solo y conducir sus operaciones según su propio criterio, sin preocuparse de sus vecinos (12).

Pero la organización funcional también va acompañada de inconvenientes y peligros. En efecto, el reparto de las tareas por grupos de naturaleza homogénea, entre numerosas unidades orgánicas, produce la dispersión de las acciones administrativas, que quedan faltas de coherencia y de altura política. Ninguna de estas unidades tiene visión de conjunto, pierden de vista los fines y los objetivos y para dar sentido a sus intervenciones tienen necesidad de la asistencia de las otras unidades. Esta forma de organización se inicia en Francia con el advenimiento de la V República y tiene varias etapas que marcan los Decretos de 1 de julio de 1960, 15 de octubre de 1963 y 14 de marzo de 1964. Este último culmina la estructura de tipo funcional y para resolver los problemas de coordinación entre las Direcciones funcionales—uno de los peligros de este tipo de estructura, según hemos visto—crea un órgano de coordinación: el Secretariado general. Pero como a veces ocurre, los órganos de coordinación no resuelven la necesidad que tratan de atender, unas veces por defecto y otras por exceso; esto es, o se convierten en órganos inoperantes o dirigen y se imponen a los órganos que tratan de coordinar. Esto último es lo ocurrido en Francia donde el Secretariado general, en lugar de ser un órgano de conducción y orientación ligero, se transformó rápidamente en un pesado mecanismo de control y mando, gravitando con todo su peso sobre las Direcciones Generales y reduciendo las funciones de los directores. Por lo que a España se refiere hay que destacar que el problema de la coordinación entre las unidades funcionales no ha sido considerado en el Decreto de 28 de enero de 1971, y tampoco resuelto en la práctica. Además en la organización española hay unidades de contenido funcional como son las de presupuestos, Administración de Centros y Construcciones y Equipamiento Escolar que, a pesar de su amplitud y volumen de actividad, son órganos dependientes de una Dirección General, la cual resulta así desmesurada. Otro de los graves peligros que se corre al articular una organización de tipo horizontal es *no acertar con los criterios para efectuar el reparto o agrupamiento de funciones homogéneas, esto es, en la formación de los grupos de funciones de igual naturaleza.* Una organización funcional puede presentar serias dificultades en su

(11) Obra y lugar citados.

(12) La organización sectorial francesa comprendía cuatro Direcciones Generales: de Enseñanza de Primer Grado, de Segundo Grado, de Enseñanza Superior y de Enseñanzas Técnicas. Fue abandonada en el año 1960.

funcionamiento si los criterios de clasificación son equivocados. Tan peligroso y grave es el fraccionamiento excesivo de las funciones, que pueden quedar así desnaturalizadas y difíciles de ejercer, como la formación de grupos de funciones en exceso amplios, con lo cual no se aprovechan las ventajas de la especialización de los órganos, que es la principal ventaja de este tipo de estructura—en el apartado 6 veremos una aplicación práctica de este concepto y un defecto, a nuestro entender, el más grave de nuestra Administración Educativa y que urge corregir.

4. *La organización por objetivos en Francia y la conveniencia de ciertas aplicaciones en la estructura del Ministerio de Educación y Ciencia.*

El perfeccionamiento de la organización funcional en Francia se hizo en 1970—reformas de Olivier GUICHARD—mediante *la distinción de Direcciones de objetivos y Direcciones de medios o instrumentales*, las primeras encargadas de fijar los objetivos, y las segundas, de cumplirlos. Así se nombran tres directores delegados de naturaleza política, encargados de los objetivos en los tres grandes sectores del sistema educativo francés—la Enseñanza Elemental y de Segundo Grado, la Superior y la Educación Permanente—. (Una cuarta Dirección General de Previsión tenía el cuidado de asegurar el desarrollo del sistema educativo con la visión global y unitaria que faltaría a las Direcciones de objetivos sectoriales y de determinar, en estrecho contacto con ellas, sus objetivos, con la conveniente antelación, para que con tiempo suficiente pudieran reunirse los medios necesarios para alcanzarlos.) Se impedía de esta manera que los órganos operativos—Direcciones de medios—que seguían respondiendo a una estructura de tipo funcional, perdieran de vista los objetivos y quedara su acción privada de contenido político—peligro de la organización horizontal como hemos visto.

Otra reforma importante que se opera en Francia—como la anterior, en una línea de perfeccionamiento de la estructura funcional—, menos espectacular que la introducción del sistema objetivos-medios, pero sin duda de mayores resultados prácticos, es la desaparición en el esquema de la Direcciones de medios o instrumentales de la Dirección de Pedagogía, cuyas funciones son restituidas a las Direcciones de Centros y a la de Personal, de las que no debieron ser privadas.

Jacques MINOR (13), sin duda, movido por el atractivo que hoy tiene la organización por objetivos, dice que la reforma, al apoyarse en la distinción objetivos-medios, «prepara una dirección por objetivos, por lo que debemos felicitarnos de ver los problemas de la Educación nacional así enfocados». Lo que no obsta para que a conti-

(13) Obra citada, pp. 208 y 209.

nuación formule serios reparos a la misma, como son el temor de que los directores delegados no dispongan de medidas de fuerza para obligar a los directores de medios y recuerda la situación de 1944 en que el entonces ministro Capitant encomendó a un director general el cuidado de coordinar a los directores de los distintos niveles de enseñanza, sin resultado alguno. Es de temer por consiguiente —sigue MINOR— que los directores delegados, faltos de poder, no puedan hacer cumplir sus proyectos por directores desligados e independientes de ellos. Y más adelante dice que «en realidad no hay Direcciones de objetivos como muestra el hecho de que el Decreto de 19 de marzo de 1970, que reorganiza el Ministerio, habla de *directores delegados para los objetivos* y no de Direcciones de objetivos, lo que expresa claramente que quienes concibieron la reorganización tenían conciencia de ello». Los objetivos no pueden establecerse si no es por órganos colectivos o colegiados, en los cuales se hallen representadas todas las personas interesadas en las decisiones o acciones a emprender, puesto que la fijación o búsqueda de los objetivos sólo puede alcanzarse a través de un contraste de pareceres o juicios de valor en orden a las necesidades futuras o sobre el modo de entender o modelar este futuro —prospectiva.

Por un Decreto de 16 de abril último, M. FONTANET, el actual titular del Departamento, ha llevado a cabo una importante *reforma en las Direcciones de objetivos*, transformando la superestructura constituida por los tres directores delegados, el encargado de la Investigación Pedagógica y el director de Previsión, en una Dirección única de objetivos a fin de asegurar la coherencia de las opciones de reforma propuestas al ministro. Pero *no faltan detractores de esta última reforma y lo que es más, del sistema objetivos-medios*. De la documentación que hemos manejado en torno a la reciente reforma, vamos a resumir las principales críticas, siguiendo principalmente a Frederic GAUSSEN: la reforma no resuelve uno de los problemas mayores, a saber, la enormidad misma de la Administración de la educación. O. GUICHARD deseaba, cuando fue ministro, que las tareas del Ministerio fuesen divididas en grandes sectores colocados bajo la responsabilidad política de secretarios de Estado. El nombramiento hace un mes de un segundo secretario de Estado no ha resuelto el problema, puesto que no ha venido acompañado de una modificación fundamental en el reparto de tareas y responsabilidades. Los dos secretarios de Estado se dedican a tareas demasiado marginales y el ministro sigue solo, responsable supremo del vasto conjunto. ¿Resultará aliviado con la presencia del director de objetivos?, se pregunta GAUSSEN. Este corre el peligro de verse rápidamente envuelto por los problemas y necesidades nuevas y por las candentes cuestiones en suspenso desde hace largo tiempo y cita un sinnúmero de ellas que no es necesario recoger en su totalidad, algunas de las cuales tienen resonancias españolas: la formación de los maestros, el Estatuto del

Personal Docente, la regionalización, la política de investigación, la autonomía de las Universidades, etc. Todo ello es demasiado para un hombre solo, cualquiera que sean sus aptitudes y su capacidad de trabajo. *Queriendo simplificar*—que es el propósito principal que persigue FONTANET con la reforma—se corre el riesgo de *provocar una obstrucción*. La segunda gran cuestión que plantea F. GAUSSEN es la procedencia de la distinción entre objetivos y medios, entre concepción y realización. Perfecta en el plano teórico, esta dicotomía se inspira en el modelo de funcionamiento y de organización de la empresa privada: una fase de estudio y de fabricación de prototipos precede a la fabricación en serie, que es una operación de naturaleza totalmente diferente. De la misma manera el director de objetivos hace propuestas, el ministro decide y los directores de medios ejecutan. La noción de proyectos—estudio de lanzamiento intermedio, entre la concepción y la ejecución, que corresponde en la reforma última a un director de proyectos—, introduce ciertamente una dimensión nueva y un elemento ágil con relación al sistema anterior. Pero es muy seguro que sea insuficiente. La experiencia demuestra que el principal problema de la educación no es decidir reformas (su abundancia lo demuestra) ni asegurar la gestión ordinaria (después de todo la máquina administrativa funciona relativamente bien, teniendo en cuenta su dimensión y sus condicionamientos) sino obrar de forma que las reformas sean efectivamente aplicadas y no se desnaturalicen una vez puestas en ejecución por la Administración. La prospectiva es necesaria. Pero es de pocos efectos si la Administración no tiene los medios de llevar las reformas decididas a la práctica, o como lo diría M. FONTANET «de gestionar el cambio». *No es seguro, por tanto, que la reforma permita mejorar mucho las cosas, precisamente por cargar el acento en aspectos que no son los más importantes de la acción del Ministerio.*

Resulta evidente que *éstas críticas tienen plena aplicabilidad en España y que sería inútil y pretencioso seguir el camino francés*, reciente el establecimiento de un verdadero sistema educativo, sentadas las bases de una nueva política de enseñanza y pendientes de lograr, plenamente, objetivos básicos de la educación del país. En la etapa actual *nuestra Administración de la Educación no tiene ante sí un problema de búsqueda de objetivos o de definición de reformas*. Por el contrario, se encuentra enfrentada a objetivos muy claros y elementales, y a la ardua tarea de consolidar una honda reforma educativa, plasmada en una importante ley y en fase de incipiente y vacilante desarrollo.

Esto no significa que debemos prescindir totalmente de hacer aplicaciones de este tipo de organización, cuyo pleno desarrollo se está produciendo por ahora, principalmente, en el campo de la empresa privada. Precisamente la corrección de los defectos de las estructuras de tipo horizontal, en orden a asegurar la coordinación de fun-

ciones y la vigilancia de los objetivos de cada sector, sólo podrá asegurarse mediante la articulación de órganos de esta clase. En definitiva, por medio de órganos de carácter vertical o sectorial, que aunque no tengan misiones operativas se ocupen de la coordinación y vigilancia del cumplimiento de los fines del sector respectivo. (En este sentido puede hablarse con el mismo valor, de unidades administrativas de objetivos y de carácter sectorial o verticales.) Por otra parte, debemos tener en cuenta la existencia en la organización actual de una Dirección General que responde al concepto de las Direcciones para los objetivos franceses. Esta es la Formación Profesional y Extensión Educativa, en lo que respecta a sus funciones de extensión de la Formación Profesional y sobre la Educación Permanente y Especial. Lo que conviene determinar es la oportunidad y utilidad del establecimiento de alguno, o algunos órganos más, en la estructura del Ministerio de Educación y Ciencia, que ejerciten estos cuidados sobre los sectores, o niveles educativos, faltos de ellos, esto es, de coordinar y asegurar la administración de estos sectores con visión unitaria, que los órganos funcionales no están en las mejores condiciones de hacer. Pero esto será objeto de la II parte.

5. *La corrección de los defectos de la organización funcional, como único medio válido de perfeccionar la estructura del Ministerio de Educación y Ciencia*

Han quedado suficientemente explicados los defectos que siempre acompañan a las estructuras de tipo horizontal, así como los esfuerzos hechos en Francia para contrarrestarlos (Reformas de 1970 y de marzo de 1973). Nos referimos, por un lado, al problema de la coordinación entre las Direcciones funcionales, y por otro, al de dar contenido político a su actuación, o lo que es igual, asegurar que los órganos de especialización técnica, al actuar, tengan en cuenta los fines y objetivos del Departamento para cada sector o para el conjunto del sistema educativo (fines y objetivos que, debido al fraccionamiento de la actividad administrativa propio de las organizaciones de tipo funcional, se olvidan o se pierden de vista). Se hace por tanto imprescindible, como hemos anunciado en el apartado anterior, introducir en la actual estructura elementos o piezas de sentido vertical, que den coherencia a la actuación de las Direcciones funcionales y permitan a éstas dirigir sus acciones al cumplimiento de los objetivos y necesidades de cada sector y del conjunto del sistema educativo.

Pero las estructuras funcionales pueden presentar un defecto de mayor calibre que los anteriores, el cual no acompaña necesariamente a la propia estructura, como es el caso de los dos anteriores, sino que nace de una incorrecta aplicación de las mismas. Ya hemos alu-

dido a él en el apartado 6 de la I parte y nos ocupamos con mayor detalle en el siguiente.

La corrección de estos tres defectos es por tanto el mejor camino para perfeccionar la organización central del Ministerio de Educación y Ciencia, dado que la estructura sectorial está hoy superada y la organización por objetivos de las Administraciones públicas —aun en los países más desarrollados— tiene muchos detractores y no conviene, en el momento presente, a nuestro país.

Los tres tipos de organización que hemos analizado en este trabajo, acompañan siempre y parecen convenir a determinados niveles de desarrollo educativo y cultural de los pueblos. Los países faltos de un verdadero sistema educativo, elevado índice de analfabetismo y por el contrario bajas tasas de escolarización en los distintos grados de enseñanza, requieren una organización sectorial para impulsar por separado los niveles educativos y aprovechar al máximo los recursos aplicados a cada uno —es la situación de los países subdesarrollados y la existente en España hasta finales del I Plan de Desarrollo. Si por el contrario los distintos grados de enseñanza del país forman un todo armónico y coherente —hay propiamente un sistema educativo— y el analfabetismo inexistente, si se ejerce una decidida política de educación permanente, las tasas de escolarización van en aumento e inciden de manera decisiva sobre los siguientes niveles de enseñanza, se impone una organización de tipo funcional, que asegure el desarrollo equilibrado del sistema educativo y una gestión eficaz del mismo a través de órganos especializados en categorías de funciones. Por último, es de esperar que, en un futuro próximo, se impongan en los países más evolucionados la organización por objetivos, y en fecha un poco más lejana en el nuestro. Será el momento en que los sistemas educativos deban adaptarse, de manera incesante, a necesidades nuevas, a una demanda educativa cada vez más compleja y cambiante y a variaciones frecuentes de las técnicas y de los contenidos de las enseñanzas. En esta situación la Administración Educativa deberá lograr un alto grado de eficacia, adaptabilidad e imaginación, previendo los cambios con la antelación suficiente y actuando incluso sobre el futuro para modelarlo convenientemente. La organización por objetivos y la prospectiva serán las llamadas a atender estos requerimientos.

6. *La falta de sustantividad y consiguiente dificultad de un ejercicio independiente de las funciones en materia de «ordenación educativa», como principal defecto de la actual organización*

Excepcional importancia tiene, como hemos visto antes, la consideración de los criterios aplicados al efectuar el reparto de funciones por grupos homogéneos, es decir, para la formación de los grupos

de funciones de igual naturaleza, *que de no ser correctos impondrían drásticos y urgentes reajustes en las Direcciones funcionales*. El Decreto de 28 de enero de 1971 establece los siguientes (14):

- a) Administración de Personal.
- b) Administración de Centros docentes.
- c) Funciones de Ordenación Educativa.
- d) Planeamiento y programación para el desarrollo del sistema educativo, en sus aspectos cuantitativos.
- e) Promoción Estudiantil.
- f) Gestión presupuestaria y financiación.

Un solo reparo cabe hacer a esta distribución de funciones, pero es tal su importancia que a él son achacables la mayor parte de los defectos, indecisiones y roces de competencias que se producen actualmente en el funcionamiento del Ministerio de Educación y Ciencia. Nos referimos al grupo de funciones del apartado c), esto es, las llamadas de Ordenación Educativa. Al atribuir sustantividad e independencia a estas funciones y conferir su ejercicio a un Centro directivo propio, se cometió un grave error, produciéndose un vacío considerable en la Administración del Personal y de los Centros, pues las respectivas unidades (Dirección de Personal y Subdirección de Centros) quedaron privadas del más importante aspecto o enfoque de la gestión sobre el personal docente y sobre los Centros de enseñanza. El profesorado resulta así desdoblado, dependiendo de dos Direcciones, con competencia, la una, sobre su carrera; la otra, por el contenido de la enseñanza que imparte. Respecto de los Centros ocurre lo mismo. En su creación y vicisitudes, así como en el régimen administrativo y económico, dependen de una Dirección, en cuanto a las enseñanzas que imparten, planes, programas y métodos de estudio, organización escolar, horarios, régimen de alumnos, etc., de otra distinta. Por fin, para completar el cuadro de inconvenientes de esta separación, tenemos que considerar las que podríamos llamar *res mixtae*, o sea todos aquellos momentos de la vida del profesorado y de los Centros, en que ambos aspectos se hallan tan íntimamente unidos, que una sola Dirección no puede actuar por sí misma sin contar con la otra o sin una previa definición por parte de ésta de las materias que le conciernen. Se trata pues de dos categorías de funciones que no se pueden separar. En apoyo de cuanto decimos

(14) No ejercen grupos de funciones homogéneas o de igual naturaleza las Direcciones encargadas de la gestión de las Universidades y la Investigación, de la Extensión de la Formación Profesional y la Educación Permanente y Especial, las Bellas Artes y los Archivos y Bibliotecas.

Los citados órganos responden a un esquema de organización de tipo vertical o sectorial, o para ser más exactos, en distinto grado, estas Direcciones pueden calificarse de Direcciones de objetivos.

podemos invocar la experiencia francesa. En la reorganización de Olivier GUICHARD, año 1970, desaparece la Dirección de Pedagogía, equivalente a nuestra Dirección General de Ordenación Educativa, pasando sus funciones y contenidos a las de Centros y a la de Personal Docente quedando de ella, solamente, una unidad de objetivos con la misión de impulsar la investigación pedagógica (*Chargée de Mission à la Recherche Pédagogique*). Así las dos Direcciones de Centros francesas se cuidan de los siguientes asuntos:

- Organización escolar.
- Ordenación de enseñanzas (planes, programas y métodos de estudio).
- Pruebas de ingreso y exámenes (evaluación).
- Alumnos.
- Régimen administrativo y económico.
- Creación, supresión, transformación, etc.

Y la Dirección de Personal Docente de los siguientes:

- Programación de efectivos.
- Régimen jurídico (Estatutos del Personal docente).
- Disciplina.
- Situaciones e incidencias.
- Reclutamiento y provisión de destinos.
- Personal destacado en el extranjero.
- Cargos directivos, comisiones de servicio y otros actos discrecionales.
- Formación y perfeccionamiento.

Como vemos, las tareas de contenido educativo que nuestra Dirección General de Ordenación Educativa ejerce sobre los Centros y sobre el personal docente han pasado en Francia a las dos Direcciones de Centros y a la de Personal Docente. La transferencia de estas funciones no sólo está suficientemente justificada, sino que presenta una solución de gran sencillez, por lo que a nuestra organización se refiere. Bastaría atribuir a una Dirección General de Centros, de nueva creación, las funciones que hoy ejerce la Subdirección de Planes y Programas de Estudios, y a la de Personal las que tiene atribuidas la Subdirección de Formación del Profesorado. Queda aún una tercera Subdirección en aquella Dirección General, la de Métodos y Evaluación, cuyo contenido—véase el artículo 17 del Decreto de 28 de enero de 1971— es, de un lado, «el estudio e investigación de métodos, medios y técnicas educativas»; de otro, «la organización, coordinación y asesoramiento de los servicios de orientación educati-

va», y, finalmente, «el establecimiento de las normas de evaluación del rendimiento escolar, tanto de los Centros de enseñanza como del profesorado y de los alumnos». Estas tareas son de investigación (15) las primeras, que consiguientemente deben realizarse por los Institutos de Ciencias de la Educación, encomendándose al CENIDE, y las restantes, perfectamente transferibles y encajables, en la Dirección General de Centros, salvo la evaluación del rendimiento del profesorado, propias de la Dirección de Personal (16).

Esta es la reforma esencial, indispensable y urgente, de que está necesitada nuestra Administración educativa central. (Por supuesto que también el problema de la coordinación merece en las organizaciones de tipo funcional una especial atención, e igualmente la conveniencia de establecer órganos singulares o colectivos dedicados al estudio, con visión global, de los problemas, necesidades, desarrollo y mejora de los sectores educativos faltos de esta atención, a fin de que no se pierdan de vista los objetivos y para evitar que las acciones de los órganos funcionales sean simple actividad de gestión, perfecta desde el prisma de una especialización técnica, pero vacías de contenido político y desconectadas de los fines y objetivos del sector sobre el cual operan o de los que se refieren al sistema educativo total. Los sectores particularmente necesitados de ambos cuidados son el de la Educación Preescolar y General Básica y el de Bachillerato y COU y un mismo órgano podría asumir ambas tareas. De todo ello nos ocupamos en la II parte, junto con ciertos reajustes de órganos, cuya adscripción puede mejorarse.)

En este punto, hemos tenido que hacer deducciones y referirlas a la organización de nuestra Administración Educativa, sin que fuera éste nuestro propósito, ya que en el plan de este trabajo se dedica la II parte a aplicar las conclusiones y a determinar las reformas necesarias (véase la introducción). Sin embargo, en este punto, la Teoría de la Organización, la experiencia francesa y nuestra realidad organizativa, se hallan tan unidas que ha sido preciso hacer aplicaciones concretas a la organización del Ministerio de Educación y Ciencia

(15) El Decreto de reorganización del Ministerio, cuando alude a «la investigación de métodos, medios y técnicas educativas», no utiliza la palabra investigación en su estricto y propio sentido. Los órganos de la Administración, aun cuando sean del tipo *staff*, no pueden realizar tareas de investigación educativa, que tienen su encaje en los Institutos de Ciencias de la Educación (ICES). Ni aun siquiera podrían realizar o sería impropio de ellos las otras dos actividades fundamentales que comprende la investigación en sentido lato: las de estudio—labor de búsqueda, divulgación o aplicación a supuestos concretos de los avances y novedades de la investigación educativa—y la preparación de experiencias. Todas estas tareas han de encomendarse al CENIDE como órgano de dirección y coordinación de los ICES.

(16) Por lo que respecta a la Sección de Convalidación de Estudios Extranjeros, dependiente de la Subdirección General de Planes y Programas de Estudios, no existiría problema alguno, dado que tiene un perfecto encaje en la Subdirección General de Cooperación Internacional, con la cual sus relaciones son constantes.

y extendernos en su consideración. Sin perjuicio de ello nos referiremos nuevamente a este aspecto de la reforma, en la II parte, cuando expongamos el conjunto de medidas para perfeccionar la estructura del Departamento.

II

APLICACIONES PRÁCTICAS DE LAS CONCLUSIONES ANTERIORES: EL CUADRO DE LAS REFORMAS NECESARIAS

1. *Introducción*

Las aplicaciones prácticas del análisis realizado y conclusiones apuntadas en la I parte de este trabajo, nos llevan al establecimiento de un cuadro de reformas, técnica y objetivamente necesarias. Este elenco de reformas, fáciles y profundas al mismo tiempo aunque no todas de la misma urgencia e importancia, *comprenderá*, por un lado, *cambios en las Direcciones Generales funcionales* (nos referimos a las reformas que son consecuencia de la supresión de la Dirección General de Ordenación Educativa, *junto a ciertos reajustes de órganos en la Subsecretaría y en algún otro Centro directivo*. De otra parte, *el cuidado de la coordinación entre las Direcciones funcionales*, y *finalmente, la vigilancia del cumplimiento de la política del Departamento, en relación con los fines y objetivos de cada sector o del conjunto del sistema educativo*.

Aunque el fundamento de estas reformas, como acabamos de decir, se recoge en la I parte, ello no es del todo exacto, puesto que al presentarlas en la II parte, o bien se insiste en dichos fundamentos, bajo nuevos enfoques, o bien se sustentan con argumentos de carácter práctico o concreto. Y por lo que respecta a los reajustes de órganos que no sean consecuencia de la supresión de la Dirección de Ordenación Educativa, no aludimos para nada a ellos, ni a sus fundamentos, en dicha I parte. La justificación de tales reajustes se hace en la II parte, apartado 2. Se apoya en bases doctrinales, legales o prácticas, según los casos, y se proponen diversas opciones.

Por consiguiente el primer grupo de reformas, de los tres indicados, comprende a su vez dos categorías perfectamente separables. Por un lado, los reajustes de órganos que son consecuencia de las supresiones de la Dirección General de Ordenación Educativa y de la Subdirección de Centros, y consiguiente creación de la Dirección de Centros —*la reforma esencial*—. Por otro, los demás reajustes, cuya necesidad se prueba en esta II parte y que mejorarían la estructura del Ministerio. Estas reformas no tienen el carácter esencial, urgente o inaplazable de las anteriores, como tampoco lo tienen las refor-

mas del segundo y tercer grupo—los problemas de coordinación y vigilancia de los objetivos, necesidades y peculiaridades de los sectores de la Educación General Básica y del Bachillerato.

2. Reformas en las Direcciones funcionales

En el apartado 6 de la I parte quedó suficientemente probada la necesidad, importancia y urgencia de reformar las Direcciones funcionales, en aplicación de un criterio distinto al seguido por el Decreto de 28 de enero de 1971, para la formación de los grupos de funciones de igual naturaleza que a aquéllas han de atribuirse. Una nueva distribución de tareas, partiendo de la falta de sustantividad de las funciones que abarca la Dirección de Ordenación Educativa, es el nuevo criterio, determinante de los cambios que en dicho lugar han quedado indicados. Volvemos a referirnos a estas reformas por motivos de sistemática, al tiempo que se exponen otras razones de orden práctico, que refuerzan la necesidad de las mismas.

El esquema de las Direcciones funcionales cambia así de la manera siguiente:

A) *Supresión de la Dirección General de Ordenación Educativa.*—El contenido funcional de esta Dirección se distribuirá entre la Dirección General de Personal y la de Centros, de nueva creación, en la forma que se dijo en el citado apartado 6 y se precisa en el siguiente, respecto a los Centros y en el A), 6, de esta II parte, respecto al personal docente. (Véase también la nota 16.)

B) *Creación de la Dirección General de Centros.*—El nuevo Centro directivo llenaría el vacío producido por la supresión de la Dirección General de Ordenación Educativa, asumiendo las funciones que ésta ejerce sobre los Centros docentes, y las que desempeña la Subdirección General de Centros—funciones que, por ser inseparables, según hemos demostrado, deben atribuirse a un mismo Centro directivo—. Por consiguiente, la Dirección de Centros contaría con tres Subdirecciones Generales, como mínimo, que atenderían los tres grupos de asuntos, que se señalan a continuación, en los distintos niveles y modalidades de enseñanza, a excepción de la Educación Universitaria y de la Formación Profesional, por lo que se refiere a las del apartado c) (17):

a) La Administración de los Centros Estatales (creación, incidencias y régimen económico-administrativo).

(17) Se exceptúan las materias de ordenación educativa en la Formación Profesional, por existir una Dirección General de objetivos para esta modalidad de enseñanza, que está en las mejores condiciones para ejercer dichas funciones. Hay además motivos legales para esta atribución (véase apartado G), 6, II parte).

En cuanto a la Educación Universitaria, la excepción se basa en la existencia de una Dirección General sectorial.

b) La enseñanza no estatal, salvo en los asuntos expresa y específicamente atribuidos a otros órganos del Departamento (18) y (19).

c) Los planes (20), programas y métodos de estudios, su aplicación y las convalidaciones, régimen de alumnos, orientación escolar y rendimiento educativo (21).

Aunque en un sentido más abstracto, ha podido comprobarse el carácter inseparable de estas funciones, tal como se ha expuesto en el apartado 6 de la I parte, conviene ver concretamente algunos de los inconvenientes que derivan de la separación de las mismas. Un inconveniente de carácter general, que por sí solo serviría para invalidar la división de funciones de nuestra actual organización, es la dependencia que se produce entre las Direcciones Generales de Ordenación Educativa y las de Personal y Programación e Inversiones, que han llegado a ser subsidiarias de la primera (situación anormal e insólita entre órganos de igual rango y en el mismo nivel o escalón jerárquico): los actos de los dos últimos Centros directivos, de carácter discrecional o reglado, que afecten de alguna manera a aspectos de la enseñanza impartida en el Centro o a la función docente, requieren hoy la intervención de la Dirección General de Ordenación Educativa, si bien la competencia formal está atribuida a las Direcciones de Programación e Inversiones, a través de la Subdirección de Centros, o a la de Personal. Los ejemplos se pue-

(18) Confrontar la nota 41 del Organigrama de las Reformas con relación al carácter sectorial o global que conviene a las competencias de la Subdirección encargada de estas funciones.

(19) La proyectada reforma italiana comprende una Dirección General con estas funciones.

(20) Véase lo dicho en la nota 17, primer párrafo.

(21) Debe tenerse en cuenta que en estas materias, así como en las de formación y perfeccionamiento del profesorado, tienen un lugar importante las tareas de estudio, preparación de experiencias y experimentación, que deben distinguirse de las propias de gestión. Nada obsta en principio, y de hecho ya se hace así respecto a la investigación, que las tareas de estudio, preparación de experiencias y experimentación se encomienden al CENIDE (véase anexo, p. 410) para ser ejercidas por los ICEs., cuyas funciones son (véase el Decreto 1697/1969, de 24 de julio, de creación de los ICEs.): el perfeccionamiento y reentrenamiento del profesorado en ejercicio, la investigación en el dominio de las ciencias de la educación y el asesoramiento técnico en los problemas educativos, ya en su aspecto estrictamente pedagógico o en el campo de las ciencias de la educación (véase la nota 15).

No han de desconocerse, sin embargo, los peligros que entraña separar los órganos de estudio de la Administración operativa. En la Reunión Internacional de Ciencias Administrativas, celebrada el otoño de 1971 en la ciudad alemana de Spira, bajo el tema «Problemas actuales de la organización ministerial» (no *inter*, sino *intra*ministerial), se recomienda la conveniencia de que los órganos de estudio —*staff*— no se sitúen lejos de la línea operativa, puesto que, desconectados de ésta y distantes de la realidad, corren el riesgo de que sus estudios y formulaciones sean demasiado abstractos e inaplicables (véase «Documentación Administrativa» núm. 143, pp. 103 y s., donde el profesor GALLEGO ANABITARTE, que asistió a la misma, hace un resumen de las distintas ponencias). No obstante, creemos que precisamente esta transferencia y encargo de tareas fortalecería y daría mayor efectividad a los ICEs. y al CENIDE, al marcárseles objetivos precisos referidos a programas, enseñanzas y métodos en uso o a perfeccionar un profesorado determinado en orden a métodos, medios o contenidos de enseñanza concretos.

den multiplicar: autorización de enseñanzas, selección de personal, nombramiento de cargos directivos o de miembros de Tribunales o Jurados, comisiones de servicio, etc. Son diversos los inconvenientes y dificultades prácticas que origina el ejercicio separado de ambas categorías de funciones sobre los Centros y sobre el personal docente. Dificultad es sin duda la falta de claridad respecto a la Dirección General competente en cada asunto, dada la imposibilidad de separar, en muchos casos, las funciones de una u otra. El ejercicio de la potestad reglamentaria se hace complicado y confusa la determinación del Centro directivo al que corresponde, como, en su caso, el grado de participación de ambos. Si se trata de una Circular o Instrucción conjunta, su elaboración requerirá una perfecta coordinación entre los dos Centros directivos, que habrán de delimitar cuidadosamente su propia esfera de acción y procurar no invadir la del otro. Si se trata de Instrucciones exclusivas de una Dirección General, sólo podrán regular cuestiones de su competencia, quedando condicionadas dichas Instrucciones a que la otra Dirección General regule o defina los aspectos inseparables o conexos. Otro inconveniente, no menor, es la concurrencia de dos líneas de mando y de dependencia, sobre los Centros y sobre el personal docente. Un profesor de Bachillerato o de otro nivel de enseñanza, por ejemplo, depende de dos Direcciones Generales con competencia, la una sobre su carrera, la otra por el contenido de la enseñanza que imparte. Estos inconvenientes, referidos a la enseñanza no estatal y a los demás administrados, pueden producir un sensible deterioro de las relaciones públicas del Departamento. (Véase la nota 45 del Organigrama de las Reformas, sobre la conveniencia de crear una Subdirección General de Enseñanza no Estatal en la nueva Dirección General de Centros).

Otra justificación de su creación proviene de la misma extensión y crecimiento experimentados por la Subdirección de Centros. Aunque no existieran razones más profundas, estos hechos aconsejarían la elevación de su rango orgánico. (Con posterioridad al Decreto de 28 de enero de 1971 se han creado en ella el Programa de Transformación de Centros, el Servicio de Registro de Centros y el Servicio de Promoción de la Enseñanza no Estatal, por lo que actualmente comprende nueve Secciones y tres Servicios—un número de unidades superior al de algunas Direcciones Generales—, más, recientemente, una Dirección del Programa de Precios, con nivel de Sección.)

C) *Desaparición de la Subdirección General de Centros, con lo que se cierra el cuadro de reformas en las Direcciones funcionales.*

3. Reajustes de órganos

En este grupo de reformas consideramos necesarias y suficientes, a la vez que de fácil realización, las siguientes:

A) *Transferencia de la Subdirección General de Presupuestos y Financiación a la Subsecretaría.*—Esta medida tiene un doble fundamento. Legal, de una parte, al disponerlo así el apartado c) del artículo 14 del Decreto de 27 de noviembre de 1967, sobre reorganización de la Administración del Estado (22). De otra parte, al tener atribuidas esta unidad el ejercicio de funciones con alcance sobre todos los Centros directivos y afectar con su actuación la marcha general y el cumplimiento de los objetivos del Departamento, debe estar adscrita a la Subsecretaría y no a un Centro directivo, al que falta la visión de conjunto sobre los objetivos y necesidades del Ministerio y rango jerárquico para actuar sobre los demás, condiciones que, en cambio, se cumplen en la Subsecretaría. Al mismo tiempo que se adscribe a ésta, habrían de potenciarse en la Subdirección de Presupuestos las unidades de estudio y análisis de costos, principalmente con vistas a aplicar en la gestión presupuestaria las modernas técnicas PPBS. También debe considerarse la conveniencia de suprimir la unidad de control de inversiones por ejercer funciones que tienen más perfecto encaje en la Dirección de Programación e Inversiones, concretamente en la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar, obligada, por otra parte, a ejercerlo. Sin la fuerza de las que aconsejan esta transferencia, existen otras razones que abonan también la adscripción a la Subsecretaría de la Subdirección General de Cooperación Internacional. En gran parte estas razones

(22) «Habrá adscritos a la Subsecretaría: c) Una unidad económico-administrativa que asuma todas las funciones referentes a presupuestos, contabilidad, habilitación y suministros. En esta unidad radicará el órgano de gestión y Secretaría de la Junta Central de Compras y Suministro, que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley de Contratos del Estado, se establece en cada Departamento.»

Por exigencias de la especialización y por imperativos de este precepto deberían pasar a la Subdirección de Presupuestos y Financiación la Sección de Habilitación y la Secretaría de la Junta de Compras, hoy adscritas a la Oficialía Mayor. Igualmente, por razones obvias, las funciones que hoy ejerce la Sección de Intendencia sobre las Delegaciones Provinciales deben transferirse a la Subdirección de Administración Provincial, a que se alude en el último párrafo del apartado 5 de esta II parte. Nos referimos a la gestión del crédito para obras de conservación y reparaciones ordinarias en los locales y edificios administrativos provinciales.

A su vez la Oficialía Mayor debería estudiar y realizar las propuestas en relación con el alojamiento de las unidades administrativas centrales en los diferentes locales que ocupa en Madrid el Ministerio. Falta de atribución a ningún órgano, esta importante tarea, creemos existe una cierta anarquía y desproporción en el reparto de locales entre los servicios centrales, que origina estados de insatisfacción en el personal, derivados de insuficiencias de espacio e instalación de muchas unidades, en contraste con excesos en el acondicionamiento de otras. El cuidado de este tema reviste mayor importancia considerando la escasez de espacio y deficiencias de los inmuebles en que se aloja el Ministerio (véase la nota 1).

son de la misma naturaleza que las expuestas anteriormente en relación con la Subdirección General de Presupuestos. Además, en el caso de crearse y ser adscrita a la Secretaría General Técnica la Subdirección General de Coordinación Sectorial, tal transferencia estaría doblemente justificada. (Véase la nota 48, primer párrafo, del Organigrama de las Reformas. Todos los autores asignan unánimemente a las Secretarías Generales Técnicas carácter de órgano *staff*—de estudio y apoyo—, contrario, por tanto, a la adscripción a las mismas de unidades administrativas operativas o de gestión. Véase a este respecto la obra de Alfredo GALLEGO ANABITARTE *Derecho general de organización*—primer intento serio de construcción de este importante capítulo del Derecho administrativo—, que resume y sistematiza la doctrina española en esta materia. Cfr. también las notas 26 y 27, donde se recogen textos de la Ley de Régimen Jurídico de los que se deduce claramente aquel carácter.)

B) Desaparecida la Subdirección General de Centros y transferida la de Presupuestos y Financiación a la Subsecretaría, *la Dirección General de Programación e Inversiones quedará con las misiones siguientes:*

a) Elaborar las previsiones de crecimiento del sistema educativo y, en general, el planeamiento de la educación en sus aspectos cuantitativos.

b) Elaboración de los programas de necesidades de puestos escolares de Educación Preescolar, General Básica, Bachillerato y COU, en estrecho contacto con la Dirección General de Centros y las Delegaciones Provinciales y de conformidad con las necesidades regionales. (Los programas de necesidades de Educación Especial y Formación Profesional-Educación Permanente se elaborarán en colaboración con esta Dirección General—la de Programación e Inversiones—por las de Centros (23) y Formación Profesional, respectivamente. Igualmente suministrará esta Dirección General las informaciones que la de Universidades precise en relación con puestos escolares y otros aspectos cuantitativos de este nivel de enseñanza.)

c) Ejecutar los programas de inversiones en materia de construcciones, instalaciones, equipo escolar y adquisición y alquiler de inmuebles.

Estas últimas funciones son las que hoy ejerce la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar, cuyo presidente deberá ser el director general de Programación e Inversiones (24).

(23) En el caso de que las funciones que hoy ejerce el Gabinete de Educación Especial pasen a la Subdirección de Coordinación Sectorial, de que se habla más adelante, como parece procedente, corresponderá a esta Subdirección dicha tarea (véase nota 29, segundo párrafo).

(24) Estimamos que debería suprimirse este organismo autónomo y atribuirse sus funciones a una o varias Subdirecciones Generales, salvo muy fundadas razones que justifiquen la necesidad de mantener su autonomía.

El ejercicio de las funciones enumeradas en los dos primeros apartados, a) y b), correspondería a la Subdirección de Programación.

Considerando que las actividades de planeamiento y programación requieren un fuerte soporte de información estadística, procede claramente traspasar a la Subdirección General de Programación la actual Sección de Estadística de la Secretaría General Técnica. De esta manera se pondría fin al mismo tiempo a las deficiencias que en este campo se observan y a los roces de competencias producidos entre las Secciones de la Subdirección General de Programación y la referida Sección, que obligaron a la creación de una Comisión Coordinadora de Estadística y a una fijación artificiosa de atribuciones a las unidades con actuación sobre esta materia (véase la Orden ministerial de 22 de noviembre de 1972) (25). No debe ser obstáculo para ello lo dispuesto por la Ley de Régimen Jurídico, artículo 19 (26), inaplicable a este Ministerio desde la creación de una unidad de programación. Si este obstáculo jurídico fuera insalvable, debería resolverse de una manera práctica, adscribiendo funcionalmente a la citada Subdirección de Programación la Sección de Estadística.

También cabría considerar la conveniencia de transferir a la Secretaría General Técnica dicha unidad de programación, medida que tiene su apoyo legal en el apartado 1 del mismo artículo anterior (27). Sin embargo, desde un punto de vista de equilibrio de las competencias atribuidas a los distintos Centros directivos, conviene, sin ningún género de dudas, mantener esta unidad en la citada Dirección General, de la cual desaparecerán dos Subdirecciones, como hemos visto. Por otro lado, desde la perspectiva de simplificar la reorganización cuanto sea posible, esta medida permitiría mantener invariable el nombre de la Dirección General de Programación e Inversiones (28),

(25) Para confirmar cuanto decimos tenemos el ejemplo del recién creado Ministerio de Planificación del Desarrollo: el Instituto Nacional de Estadística ha pasado a ser una Dirección General del mismo.

(26) «En los Ministerios civiles podrá existir un secretario general técnico... para realizar estudios y reunir documentación..., especialmente en orden a: 6. Dirigir y facilitar la formación de las estadísticas acerca de las materias de la competencia del Departamento, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística, y las demás que se estimen convenientes.»

(27) «..... 1. Elaborar los proyectos de planes generales de actuación y los programas de necesidades del Departamento.»

(28) No es del todo precisa la palabra «inversiones» como comprensiva de la actividad en materia de construcciones, instalaciones y equipamiento de Centros. La Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar que la ejerce también tiene atribuida la gestión de los alquileres, que son gastos corrientes. Por otro lado, no todas las inversiones que realiza el Ministerio se llevan a cabo por la Junta. Existen créditos de esta naturaleza afectados a otros Centros directivos, como son los gastos de investigación, el Programa del Banco Mundial y subvenciones que conceden las Direcciones Generales de Formación Profesional, Bellas Artes y Archivos y Bibliotecas. No obstante, la palabra expresa claramente las funciones de la Junta y tiene ya un cierto arraigo dentro y fuera de la organización.

Por lo que se refiere a la primera parte de esta denominación, conviene plenamente a las funciones esenciales de la Subdirección General de Programación y con su propio nombre.

evitando un reajuste más de órganos en el cuadro de reformas y mantener los servicios en los mismos locales y próximos al jefe del que dependen. Todavía tenemos una razón que añadir, y es que el órgano ejecutor de los programas de necesidades forzosamente ha de contar en su actuación con un cierto margen de libertad, puesto que las unidades encargadas de elegir los objetivos no han podido prever (dificultades sobrevenidas, cambios de la realidad sobre la cual actúan, etc.). Contando con este margen de libertad, que impone la necesaria variabilidad o cambio de los programas de inversiones, bueno será que pertenezcan al mismo Centro directivo el órgano ejecutor de los mismos y el que tiene encomendada la actividad de planeamiento y previsión de necesidades a largo plazo, de una manera general, y en particular la confección de los programas anuales de inversiones en los sectores de la Educación General Básica y del Bachillerato. Lo que no quiere decir que para decidir las modificaciones en los programas no haya de contar con la aprobación de los Centros directivos interesados o con el parecer de los órganos que colaboraron en su preparación —Delegaciones Provinciales y Dirección General de Centros en el caso de reformas en los programas de construcciones y equipamiento de Centros de Educación General Básica o Bachillerato.

C) *Mantenimiento de la Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa* con la misma denominación y funciones que hoy tiene encomendadas, excepción hecha de las competencias en materia de Educación Especial, que pasarían, como hemos dicho, a la Dirección General de Centros (29). Igualmente, en consideración a su carácter de Dirección General de objetivos para el sector de la Formación Profesional —ver más adelante—, *sería liberada de las tareas de gestión* en materia de personal, Centros, Alumnos, etc., de esta modalidad de enseñanza, que hoy ejerce a través de la Junta Coordinadora de Formación Profesional. Estas tareas, siendo propias de las Direcciones o unidades de medios, pasarían a ejercerse por éstas (Direcciones Generales de Personal, de Centros, etc.).

En consecuencia, las funciones que se atribuirían a esta Dirección habrían de ser:

(29) La educación especial que requieren los niños deficientes o inadaptados se desarrolla fundamentalmente en el nivel de la Enseñanza General Básica (excepcionalmente también en el de la Formación Profesional), así como la atención que merecen los niños superdotados (vid. art. 50 de la Ley General de Educación). Parecería clara, por tanto, su atribución a la Dirección General de Centros, que se ocupa de la gestión básica de este nivel de enseñanza.

Teniendo en cuenta, no obstante, que la unidad que ejerce estas funciones —Gabinete de Educación Especial— no es propiamente un órgano operativo, sino de estudio, y según las nuevas concepciones de la Teoría de la Organización, una *unidad de objetivos*, vemos más correcto el ejercicio de las mismas por la Subdirección de Coordinación Sectorial, de que hablamos en los dos apartados siguientes, la cual es plenamente un órgano de esta naturaleza, con actuación sobre dicho nivel de enseñanza.

a) La extensión de la Formación Profesional y la coordinación de los programas y actividades que en esta modalidad de enseñanza desarrollen el Ministerio de Educación y Ciencia y otros Departamentos ministeriales, la Organización Sindical, Entidades o Empresas de carácter público o privado. La organización y funcionamiento de los servicios de orientación profesional (artículo 11 del Decreto de Reorganización).

b) Las que tiene atribuidas la Junta Coordinadora de Formación Profesional (30), excluida toda actividad de gestión, propia de las Direcciones de medios o instrumentales.

c) La protección asistencial al estudiante, prevista en el artículo 129 de la Ley General de Educación, y el estímulo de las actividades extraescolares. La extensión de la educación de la población adulta y de otros programas de educación permanente que el Ministerio establezca —tareas todas que encajan bajo la denominación general de Extensión Educativa.

Considerando la especial atención que en las circunstancias actuales merece la Formación Profesional en orden a su desarrollo, coordinación con la acción de otros Departamentos y Entidades públicas o privadas (artículos 42 y 136 de la Ley General de Educación), adecuación a la estructura y evolución del empleo, definición de familias profesionales, planes y programas, contenido y duración de los cursos, características y organización de los Centros, reclutamiento y formación del personal docente y de prácticas, etc., es muy conveniente que esta Dirección General y la Junta Coordinadora de Formación Profesional a ella adscrita sigan ejerciendo todas estas funciones como si se tratase de una gran Dirección de objetivos para el sector, al modelo francés, correspondiendo a las Direcciones de Centros, Personal, de Programación e Inversiones y a la Subdirección de Promoción Estudiantil la ejecución de los programas de actuación que por la

(30) La Junta Coordinadora de Formación Profesional se crea por la Ley General de Educación (art. 42, 2) y el Decreto 147/1971, de 28 de enero, de reorganización del Ministerio, le confirió carácter de organismo autónomo, adscrito a la Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa, *atribuyéndole funciones antes ejercidas por las desaparecidas Caja Especial Unica del Ministerio y Junta de Formación Profesional. A su vez, el citado artículo 42 exige el informe previo de la Junta en importantes materias, que concreta y desarrolla el Decreto orgánico de la misma* (Decreto 463/1972, de 17 de febrero):

a) Informar los proyectos de planes de estudios y los títulos correspondientes a los diversos grados y especialidades de Formación Profesional, que han de aprobarse en Consejo de Ministros.

b) Conocer e informar los expedientes de creación, transformación y supresión de Centros estatales de Formación Profesional, así como los de clasificación de los no estatales. Asimismo conocerá e informará los estudios de instalaciones didácticas y módulos constructivos.

c) Conocer e informar las propuestas de distribución de subvenciones que hayan de concederse a los Centros no estatales, así como las ayudas a profesores y alumnos para viajes de estudios, reuniones, cursos y otras actividades educativas.

misma se elaboren, así como la gestión y desarrollo de todas estas materias, bajo las directrices y orientaciones por ella marcadas (o previos los informes preceptivos, como ocurre a las funciones de la Junta Coordinadora de Formación Profesional indicadas en los apartados b) y c) de la nota 30). La detracción de estas tareas de gestión afectaría a dicha Junta, la cual por un lado ha desbordado y por otro no ha estado a la altura de las importantísimas misiones que le asignó la Ley General de Educación y, cayendo en el fácil recurso de constituirse en organismo autónomo, sólo ha podido seguir ejerciendo un viejo reducto de funciones, que antes desarrollaban las desaparecidas Junta Central de Formación Profesional y Caja Especial Unica del Ministerio con cargo a fondos procedentes de tasas y cuotas de la Seguridad Social. Por consiguiente, las tareas de gestión que por mediación de la Junta realiza esta Dirección sobre Centros, profesorado y alumnos de Formación Profesional o respecto a Entidades colaboradoras—a los que destina, en diversos conceptos, créditos que en el presupuesto de 1972 de este organismo autónomo rebasaron los 1.500 millones de pesetas—deben pasar a las Direcciones de medios si se ha de ser consecuente con su carácter de Dirección General de objetivos. Pero no es ésta la única razón que podemos argüir para detraerle tales funciones. Existen actuaciones paralelas de las Direcciones de medios, si bien con cargo a los presupuestos generales, lo que produce una evidente duplicación e incidencia de órganos diversos en un mismo campo. Las consecuencias de esta situación se han acusado suficientemente y producen incoherencias y contradicciones, o cuando menos desconcierto.

Sin embargo, por lo que respecta a las funciones que conocemos bajo la expresión de «ordenación educativa», en su gran mayoría deben seguir ejerciéndose por esta Dirección General o, mejor, atribuirse a la misma, puesto que las actuales normas de organización la encomiendan a la Dirección de Ordenación Educativa, y de acuerdo con la regla general de traspaso de estas funciones a la Dirección de Centros, mantenida en nuestro trabajo, serían de la competencia de ésta. A tal conclusión llegamos si tenemos en cuenta, por un lado, que la Dirección de Formación Profesional tiene el carácter de gran Dirección de objetivos para este sector, especializada en el conocimiento y desarrollo del mismo, tanto en su aspecto cuantitativo como cualitativo, y por otro, motivos legales, al tener atribuida la Junta Coordinadora de Formación Profesional, por disposición de la Ley General de Educación, el informe de los planes de estudio y de los títulos de los diversos grados y especialidades de Formación Profesional. Pero esta excepción en favor de los contenidos de la enseñanza no puede generalizarse y llegar a configurar la Dirección General de Formación Profesional como Dirección sectorial, atribuyéndole funciones de gestión sobre el profesorado, los Centros, los alumnos, etcétera, de esta modalidad de enseñanza. Las tareas de gestión, si bien

bajo las directrices o, en su caso, previo el informe de la Dirección General de Formación Profesional, deben ejercerse por las Direcciones de medios.

Igualmente sería muy provechoso meditar sobre la supresión del carácter de organismo autónomo de la Junta Coordinadora de Formación Profesional, que le fue atribuido para canalizar los ingresos y los pagos con cargo a los fondos extrapresupuestarios que el Departamento tiene asignados para impulsar la Formación Profesional —tareas que, como hemos dicho, ejercían con anterioridad las Juntas de Formación Profesional y la Caja Especial Unica del Ministerio de Educación y Ciencia.

Puede pensarse que la actividad en materia de promoción estudiantil (becas, préstamos y ayudas, servicios escolares complementarios, actividades extraescolares, etc.) que hemos incluido en el apartado c) podría desarrollarse por algún otro Centro directivo, por ejemplo la Dirección General de Centros. No compartimos esta opción y remitimos a las razones antes expuestas en relación con el mantenimiento de la Subdirección General de Programación en el Centro directivo al que hoy pertenece. La Subdirección de Promoción Estudiantil se encuentra en parecidas circunstancias. No está en principio justificada su salida de esta Dirección General. (El único problema a resolver sería de coordinación con las secciones de la Subdirección de Programación y con las de la Dirección de Centros, pero los problemas de coordinación se darán siempre, cualquiera que sea la fórmula de reparto de funciones que se aplique.) *La detracción de dichas funciones de la Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa podría producirse por vía de creación de un nuevo Centro directivo que agrupara no sólo éstas —llamadas de «promoción estudiantil»—, sino todas las demás que se engloban bajo la denominación de «extensión educativa», ejercidas por aquella Dirección General o fuera de su campo de acción (31) (32). Otra vía de detracción de esta Dirección de las funciones de «promoción estudiantil» —excluyente de la anterior, pues sólo vemos justificable un Centro directivo más— sería la creación de una nueva Dirección de objetivos para la coordinación, vigilancia y desarrollo sectorial en Educación General Básica y Bachillerato —a que se alude en el últi-*

(31) Si llegara a crearse esta Dirección General para la promoción estudiantil y extensión de la educación, perdería todas sus probabilidades la creación de la Dirección General de coordinación sectorial. Por otra parte, la unidad encargada de estas misiones con nivel de Subdirección General podría ser adscrita a esta nueva Dirección con preferencia a la Subsecretaría o Secretaría General Técnica, soluciones que se proponen al estudiar este órgano.

(32) No estimamos acertada, en cambio, la atribución a la Dirección General de nueva creación de las funciones de acción social en materia de personal por caer fuera de ese denominador común «extensión educativa», que caracterizaría al nuevo Centro directivo, y tener un claro encaje en la Dirección General de Personal.

mo párrafo del apartado 5 de esta II parte— (33). A este Centro directivo se le podrían perfectamente atribuir tales tareas de gestión en el caso de considerar conveniente liberar a la Dirección General de Formación Profesional de las mismas, la que de esta manera quedaría convertida en simple Dirección de objetivos para la Formación Profesional y la Educación Permanente. En tal supuesto debería perder la segunda parte de su denominación, cambiando las palabras «Extensión Educativa» por las de «Educación Permanente» (34).

En cuanto a la Educación Permanente, en principio no hay razones para su traspaso a otra Dirección General. Por una parte, la Educación Permanente de Adultos—excluida la misión que en este ámbito compete a la Universidad—tiene estrechas relaciones con la Formación Profesional, puesto que la promoción de los adultos no sería completa si no fuera unida a la capacitación laboral de los mismos, sin olvidar que tal promoción en muchos casos será solamente profesional (actualización, reconversión o estricta promoción, profesionales). (En cuanto al otro aspecto importante de la Educación Permanente de Adultos, la iniciación de nuevos estudios o la continuación de aquellos que no se realizaron o no se acabaron en las edades correspondientes se trata de un objetivo que debe asegurarse a través de la acción de los Centros docentes del respectivo nivel de enseñanza.) Por otra parte, la Educación Permanente es una forma de extensión de la educación, siendo así que queda comprendida en la segunda parte de la denominación de este Centro directivo—Extensión Educativa—. En consecuencia, opinamos que *las tareas en orden a la Educación Permanente no deben salir de la Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa* por no existir razones que lo justifiquen, salvo que se acordara la creación, a que nos hemos referido antes, de un nuevo Centro directivo con las misiones que engloba la expresión «Extensión Educativa» (35). Lo único importante es determinar qué funciones haya de ejercer la Subdirección General o el órgano que dentro de esta Dirección las tenga encomendadas. Nos referimos a la delimitación de las tareas propias de una unidad de objetivos, que es en definitiva el carácter de esta Subdirección y las que corresponderían a las Direcciones de medios u operativas. Bien entendido que caben aquí las mismas observaciones,

(33) Como se ve, bien bajo una o bajo otra solución, parece conveniente aumentar en uno los Centros directivos del Ministerio de Educación y Ciencia.

(34) Tiene muchas razones este cambio de nombre y de carácter de la actual Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa, por cuanto, aparte la estrecha relación que existe entre la Formación Profesional y la Educación Permanente, la acción en este segundo campo habrá de ser cada vez más compleja y creciente. Se anticiparía así el futuro con la preparación del órgano adecuado, que se potenciaría al ritmo de las nuevas necesidades. Recordemos que en Francia figura como uno de los tres grandes sectores educativos en que actúa el Ministerio: Educación Escolar, Educación Universitaria y Educación Permanente.

(35) Para reforzar cuanto decimos, téngase en cuenta lo dicho en la nota anterior.

en relación con las tareas de ordenación educativa, que hemos expuesto respecto a la Formación Profesional y, en consecuencia, deben ser ejercidas por la unidad de objetivos para la Educación Permanente.

4. *Coordinación de las Direcciones funcionales y del conjunto de la actividad del Departamento*

Por su propia naturaleza, los órganos supremos de coordinación son el ministro y, en segundo lugar, el Consejo de Dirección (36). De la misma manera habrán de resolver todas las cuestiones de competencia que se produzcan. Por otra parte, la coordinación entre los órganos funcionales *ha de producirse espontáneamente, siendo éste un principio básico de organización que se traduce en el deber de todos los órganos de facilitarla: cualquier unidad administrativa que requiera para su actuación información—sea circunstancial o permanente—de otra unidad del mismo o de distinto Centro directivo, o sincronizar con ella su actuación, debe pedirla y articular, si preciso fuera, el mejor sistema de coordinación formal o informal.*

Sin embargo, nada se opone a que se establezcan determinados órganos con la misión de asegurarla. De acuerdo con el carácter y atribuciones que la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (37) confiere a las Secretarías Generales Técnicas, deberían adscribirse a ella. Pero también, con vistas a una mayor efectividad de esta función coordinadora, siempre difícil, cabe considerar la conveniencia de atribuirle a la Subsecretaría.

El órgano idóneo podría ser una Subdirección General que actuaría en el campo de la Educación Preescolar, Especial, General Básica, Bachillerato y COU. (Existiendo un Centro directivo con la totalidad de funciones sobre la Educación Universitaria, este nivel de enseñanza no tiene necesidad de tales cuidados. Tampoco las requiere la Formación Profesional por cuanto la Dirección General de este nombre cumple dicha misión, así como sobre la Educación Permanente.)

La aludida Subdirección General ejercería igualmente las funciones a que se refiere el apartado próximo, por lo que, dada la índole de estas dos categorías de funciones, se configura claramente como *unidad administrativa de objetivos para dichos sectores.*

(36) Consideramos que falta a éste en la actualidad la asistencia de un Secretariado Permanente que asegure la continuidad y efectividad de sus acuerdos, en particular por lo que se refiere a las misiones de coordinación que le corresponden. La Secretaría Permanente del Consejo de Dirección se integraría en el Gabinete Técnico del ministro (como dispone la orden ministerial de 7 de julio de 1971 de reorganización del Ministerio, art. 1.º, párr. 2.º) o quedaría dependiente de la Subsecretaría, por ser el subsecretario su vicepresidente, tener delegadas las funciones que como titular del Departamento corresponden al ministro y presidir habitualmente sus reuniones.

(37) El artículo 19, 2, de la Ley de Régimen Jurídico dispone que es misión de la Secretaría General Técnica: «Prestar asistencia técnica y administrativa al ministro en cuantos asuntos éste juzgue convenientes, *con vistas a la coordinación de los servicios*»

5. *Medidas para asegurar que los órganos funcionales no pierdan de vista los fines y objetivos de cada sector*

Si tenemos en cuenta que las Direcciones Generales de sentido horizontal son órganos especializados en la gestión de un determinado núcleo homogéneo de funciones y que su actuación entraña el fraccionamiento de la total actividad administrativa requerida para cada sector, existe, como hemos indicado, el riesgo de que pierdan de vista los fines y objetivos o las peculiaridades de cada uno de los sectores en que su actuación tiene lugar. Por ello es conveniente que reciban instrucciones en relación con la política educativa del Departamento, con los objetivos y necesidades de cada sector o del conjunto del sistema educativo, y en relación con las características y peculiaridades de los distintos niveles de enseñanza.

La desaparición de la Dirección General de Ordenación Educativa y la atribución de sus funciones a la Dirección General de Centros —de nueva creación— y a la Dirección General de Personal *paliará considerablemente este inconveniente que acompaña a la organización funcional*. En efecto, ambas Direcciones realizarían ahora la gestión de los Centros y del personal con una perspectiva completa de los mismos, atendiendo tanto los aspectos de orden económico o administrativo de los Centros, o los de la carrera en el caso del personal, como los que hacen referencia a los contenidos educativos, inseparables y cuya gestión desdoblada plantea dificultades, a veces insolubles. La unión de ambas categorías de funciones en un mismo Centro directivo conferirá mayor sentido y perspectiva a su actuación y, por tanto, contenido político, facilitando plenamente la coordinación de los órganos que las tienen atribuidas al quedar situados en la misma Dirección General.

Pero por su propio carácter las unidades funcionales, para un perfecto ejercicio de sus específicas tareas, tienen necesidad de información acerca de la política del Departamento y de los objetivos a alcanzar en cada sector o en el conjunto del sistema educativo, así como sobre las peculiaridades propias de cada nivel. Las altas directrices políticas, por supuesto, las fijará el Gobierno. El ministro y el Consejo de Dirección podrán señalar y definir, igualmente, objetivos que cada director general conocerá y tratará de cumplir. No obstante, es también importante que los órganos inferiores reciban instrucciones sobre estos objetivos y respecto a los enfoques que deben imprimir a su actuación, que conozcan las repercusiones de ésta, así como la prioridad de aquellos objetivos, plazo de cumplimiento, etc. *Estas tareas, que componen el segundo grupo de cuidados requeridos por los sectores de la Educación General Básica y del Bachillerato, deben necesariamente atribuirse a la Subdirección General encargada de coordinar en dichos sectores la actuación de las Direcciones funcio-*

nales. Por tanto, la referida Subdirección —o el órgano que con tal misión se articule— se ocupará, en los dos citados sectores, de seguir su evolución, detectar posibles defectos de gestión, llamar la atención sobre necesidades previsibles y ordenar su cuantificación, coordinar los órganos que actúan en el sector y dar instrucciones a los mismos para que no pierdan de vista los objetivos y la política establecida por el Departamento (prioridad y plazo de cumplimiento de los objetivos, repercusión y enfoques de la actuación de los distintos órganos, matices y peculiaridades de cada sector educativo, etc.). Resultará igualmente muy conveniente que esta Subdirección conozca o informe sobre las disposiciones y decisiones más importantes antes de hacerse firmes.

De lo dicho en este apartado y en el anterior pueden sacarse conclusiones útiles con vistas a configurar el carácter, la estructura, el contenido y hasta la denominación de esta Subdirección General. Podría llamarse *Subdirección General de Coordinación Sectorial*, denominación que alude, claramente, a la misión que tiene encomendada de velar por la coordinación de los órganos funcionales con actuación sobre el sector de la Educación Preescolar, Especial y General Básica, así como en el del Bachillerato y COU. La coordinación de estos dos sectores supone el conocimiento de los mismos, el seguimiento de su marcha y desarrollo, la investigación de sus deficiencias o la previsión con tiempo suficiente de sus necesidades. *De aquí que la denominación propuesta comprenda también la segunda categoría de funciones* encomendadas a la Subdirección y que han quedado definidas en este mismo apartado. Inevitablemente la Subdirección habrá de contar con dos unidades, en correlación con los dos sectores en que actuaría. Esencialmente serían órganos de estudio —no operativos, sino *staff*— de composición multidisciplinar que asegurara el conocimiento del sector en sus diversas perspectivas o enfoques: planificación y previsión de necesidades, régimen de alumnos, características de los Centros y del equipo escolar, función docente, contenido de las enseñanzas, métodos y medios didácticos, rendimiento, actividad administrativa sobre el sector, etc. Deberían, en consecuencia, estar integrados por un equipo reducido de expertos en estas distintas áreas. En cuanto a la naturaleza de dichas unidades y su articulación en la Subdirección General, vemos como posibles dos formas: *Comisión o Programa para la Coordinación y el Desarrollo—o Vigilancia—de la Educación General Básica y otra para el Bachillerato* (véase nota 48 del *Organigrama de las Reformas*, los dos últimos puntos). En el primer supuesto, el subdirector general presidirá las dos Comisiones y recibirá directamente propuestas y sugerencias de los vocales permanentes de las mismas —uno por cada una de las áreas que se distinguieran; por ejemplo, vocales de coordinación de la actividad administrativa, la planificación y estadística, de edificios y equipo escolar, de planes y programas de estudios,

de métodos y evaluación y de profesorado y alumnos—. En el segundo supuesto, los dos directores de programa quedarán bajo la dependencia del subdirector y cada programa comprendería un número de subprogramas, o encargados de áreas concretas, como las señaladas al tratar de los vocales permanentes.

Dado que es posible situar esta Subdirección General en la Subsecretaría, y en todo caso *a fin de evitar confusiones con la actual Subdirección de Coordinación Administrativa*, como también para adecuar el nombre de esta última a las funciones que tiene atribuidas, sería procedente variar su denominación. Encontramos más apropiada la de *Subdirección General de Administración Provincial*, cambio de denominación que propugnamos aun en el caso de que la Subdirección de Coordinación Sectorial se adscribiera a la Secretaría General Técnica, como parece correcto (véase nota 48 del Organigrama de las Reformas, primer párrafo).

Nada obsta a la creación de una Dirección General con estas funciones. Por el contrario, la especial naturaleza y dificultad de las tareas que ejercería, la importancia y número de las mismas, justifican una mayor amplitud del órgano (38). (En tal supuesto, y para darle un mayor contenido, podría transferirse a esta nueva Dirección General la Subdirección de Promoción Estudiantil, como se indica en el apartado G), 3, de esta II parte.) De esta manera la estructura superior del Ministerio comprendería dos Direcciones Generales de objetivos, la de Formación Profesional y la encargada de la coordinación y vigilancia de los sectores de Educación General Básica y Bachillerato, que podría denominarse Dirección General de Coordinación Sectorial o Dirección General para los Objetivos de Educación General Básica y Bachillerato y Promoción Estudiantil, en su caso (cfr. la nota 48, segundo párrafo). Pero, como ha quedado dicho, esta opción, que implica la creación de un nuevo Centro directivo, excluye la expuesta al tratar de la Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa sobre un posible desdoblamiento de la misma.

3. Cuadro de reformas

Las reformas propuestas, aun siendo profundas y por consiguiente efectivas, no entrañan grandes cambios ni complicadas transferencias de órganos en la actual estructura. El cambio será una mutación, casi imperceptible para los mismos órganos afectados. La marcha de la máquina administrativa no se verá afectada por él. Insistimos, una vez más, en que el coste de disfuncionalidad será inexistente o mínimo.

Veamos, uno por uno, los Centros directivos afectados:

(38) En un orden jerárquico personal se llega a la misma conclusión. Corresponiendo a los vocales o miembros de las Comisiones o Programas un rango no inferior a jefe de Servicio, por razones que son obvias, existirían sobre ellos dos grados jerárquicos, por lo que el primero habrá de ser un director general.

A) *Dirección General de Ordenación Educativa.*—Desaparece, pero pueden subsistir todos sus órganos al producirse sólo una transferencia de las funciones que tiene atribuidas. A la Dirección de Centros pasaría la Subdirección de Planes y Programas de Estudio. La Subdirección de Métodos y Evaluación, también a la Dirección de Centros, salvo algunas tareas trasladables al CENIDE y las de evaluación de rendimiento del profesorado a la Dirección General de Personal. La de Formación del Profesorado pasaría a esta última Dirección General (véase la nota 16).

No descartamos, sin embargo, una distinta articulación de las unidades que dentro de las Direcciones Generales de Centros y de Personal hayan de ejercer las funciones que les son transferidas desde la desaparecida Dirección de Ordenación Educativa. Pueden, por tanto, estudiarse soluciones diferentes a la simple adscripción de las Subdirecciones Generales de esta última Dirección, con sus actuales estructura y carácter, en la forma que hemos dicho.

B) *Dirección General de Centros (de nueva creación).*—Se formaría a partir de la actual Subdirección General de Centros y de las antedichas Subdirecciones de la Dirección General de Ordenación Educativa. Podría presentar el esquema que se recoge en el Organigrama de las Reformas.

C) *Dirección General de Programación e Inversiones.*—Permanece, perdiendo dos Subdirecciones: la de Centros, por desaparición, y la de Presupuestos y Financiación, por pasar a la Subsecretaría.

La Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar puede mantenerse con su actual carácter de organismo autónomo, o perderlo para convertirse en una amplia Subdirección General—o más de una, si preciso fuera.

Se adscribe a esta Dirección General la Sección de Estadística, a través de la Subdirección de Programación (39).

D) *Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa.*—Pierde el Gabinete de Educación Especial, cuyas funciones pasarían a ejercerse por la Dirección General de Centros o, mejor, por la Subdirección—o Dirección—General de Coordinación Sectorial.

Otra posible opción sería reducirla a simple Dirección de objetivos para la Formación Profesional, atribuyéndose a una Dirección General de nueva creación todas las funciones que se comprenden bajo el concepto «Extensión Educativa» (Promoción Estudiantil, Educación Permanente, incluso la Educación Especial y otras de esta naturaleza no ejercidas por la actual Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa).

(39) Debe considerarse un cambio de adscripción y la coordinación con la Sección de Estadística de las misiones que ejerce la *Delegación del Instituto Nacional de Estadística*, radicada en la Subsecretaría, tema que no hemos estudiado suficientemente.

E) *Creación de una unidad para la coordinación y vigilancia de los sectores de Educación General Básica y Bachillerato.*—Caben también varias opciones:

a) Creación de una Subdirección General de Coordinación Sectorial en los dos sectores citados, incluida la Educación Especial y el COU. Esta Subdirección dependería, bien de la Secretaría General Técnica o de la Subsecretaría, o bien, caso de ser desdoblada la Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa, de la nueva Dirección—solución óptima en cuanto a adscripción.

b) Crear una Dirección General con el carácter de Dirección de objetivos para la Educación General Básica, Educación Especial, Bachillerato y COU. Ello no obstaría para darle un mayor contenido funcional, a que se le atribuyeran las tareas de gestión sobre la promoción estudiantil. Tendría carácter mixto—Dirección de objetivos y de medios u operativa.

c) Encomendar estas tareas a dos Juntas o Comisiones, o bien a directores de programas, con misiones específicas, ampliables y *ad experimentum* (cfr. segundo párrafo de la llamada 49).

F) *Subsecretaría.*—Se adscribe a ella la Subdirección General de Presupuestos y Financiación.

La Subdirección General de Coordinación Administrativa cambia su denominación por la de Administración Provincial.

La Subdirección de Coordinación Sectorial, caso de ser creada, puede insertarse en la Subsecretaría o más convenientemente en la Secretaría General Técnica, pasando en tal caso de ésta a la Subsecretaría la Subdirección de Cooperación Internacional por tratarse de un órgano operativo y de actuación general que afecta a varios Centros directivos (40).

G) *Consejo de Dirección.*—Se crea un Secretariado Permanente. El secretario tendría nivel jerárquico de director o subdirector general y se adscribiría al Gabinete del ministro, o bien dependería del subsecretario en el caso de tener rango de Subdirección General (véase nota 36).

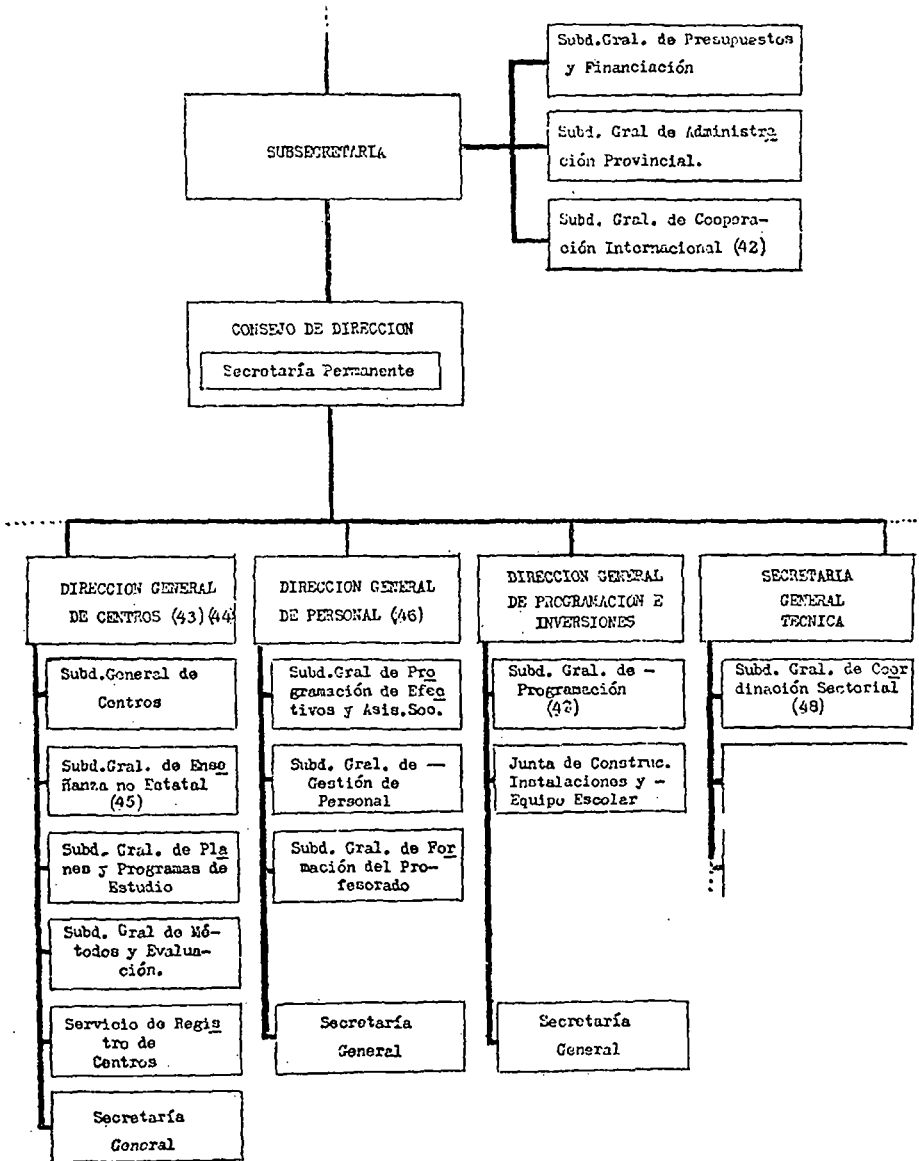
El organigrama de la página siguiente expresa gráficamente las reformas (41) que se introducen en la actual estructura.

(40) Véase la nota 18.

(41) Las restantes unidades y Centros directivos que faltan en el organigrama permanecen invariables, excepción hecha de la Dirección General de Ordenación Educativa y de la Subdirección de Centros, que desaparecen. *Por esto hemos creído suficiente expresar el cambio por medio de un organigrama fragmentario.*

También faltan en él otras opciones de reforma propuestas, principalmente la elevación a Dirección General de la unidad de coordinación sectorial o el desdoblamiento de la Dirección de Formación Profesional y Extensión Educativa, que supondría aumentar en una las Direcciones Generales.

7. Organigramas de las reformas



(42) Véase la nota 48, primer párrafo.
 (43) Esta Dirección General, de nueva creación, no supone aumento en el número de Centros directivos, puesto que ocupa el lugar que deja la de Ordenación Educativa.

OPCIONES DE REFORMA EN LA ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DE E. Y CIENCIA

(44) El programa de transformación de Centros se integrará en esta Dirección General, como ahora lo está en la Subdirección de Centros, hasta tanto las circunstancias aconsejen su desaparición.

El Servicio de Promoción de Centros no estatales, creado por Decreto 488/1973, de 1 de marzo, deberá integrarse en la Subdirección General de Enseñanza no Estatal.

(45) Esta Subdirección General debe configurarse como una unidad sectorial —por esto evitamos la denominación de «Centros no estatales», más restrictiva— y tendrá atribuidas de manera genérica las competencias del Departamento sobre la enseñanza no estatal, salvo aquellas funciones clara y específicamente propias de otros órganos.

Son muchas las ventajas que derivarían de concebir esta Subdirección como órgano sectorial (aun cuando en algunos casos hubiera de auxiliarse de otras Direcciones de medios, como podrían ser la de Programación e Inversiones o en algún supuesto de la de Personal). La ventaja más importante sería la de clarificar las competencias del Departamento de cara a los administrados. Estos contarían así con un interlocutor único para todos sus problemas y necesidades, un órgano competente al que dirigir sus solicitudes y encaminar todos los asuntos relativos a la enseñanza privada. Su creación produciría, sin duda, un beneficioso impacto, infundiendo confianza a este importante sector de la enseñanza.

(46) No hemos variado la estructura actual. Nos limitamos a incorporar la Subdirección General de Formación del Profesorado, que se transfiere a esta Dirección General desde la desaparecida de Ordenación Educativa. Es probable que esta estructura pueda mejorarse, pero en tal caso estimamos que el propio Centro directivo debe participar en el estudio de su reorganización.

Ultimamente se ha advertido la necesidad de unificar e intensificar la acción del Departamento en relación con la gestión de la Seguridad Social sobre el personal laboral y contratado, en relación con otras manifestaciones de la asistencia social y con el ejercicio de las funciones que señala el Estatuto de Personal de Organismos Autónomos. Ello exigiría la creación y el reajuste de algunos órganos dependientes de esta Dirección General.

Nada obstaría a que en una fase posterior pasaran a ejercerse por este Centro directivo las tareas de gestión del personal de Enseñanza Superior, correspondiendo a la Dirección General de Universidades la fijación de criterios o la decisión en las cuestiones de administración de personal no regladas (nombramiento de cargos directivos, comisiones de servicio, designación de miembros de Tribunales, etc.) o en otras cuya especialidad lo requiera.

(47) Se adscribirá a esta Subdirección la Sección de Estadística, en la actualidad dependiente de la Secretaría General Técnica.

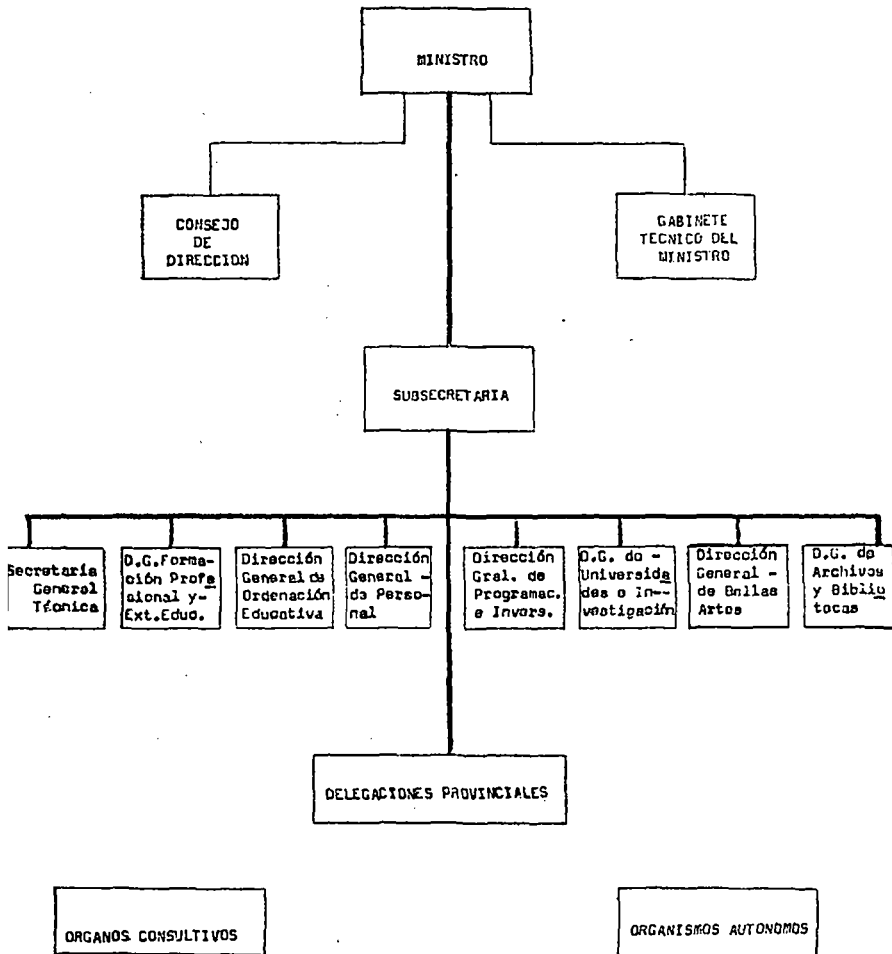
(48) Consideramos que esta Subdirección debe adscribirse a la Secretaría General Técnica (aun cuando se ha señalado antes la posible conveniencia de incluirla en la Subsecretaría); por esto hemos adscrito a la Subsecretaría la Subdirección General de Cooperación Internacional por razones de equilibrio entre los Centros directivos y existir fundamentos jurídicos (véase nota 37).

La creación de esta unidad administrativa responde, como hemos dicho, a la finalidad de combatir los peligros que acompañan a la organización funcional y la consiguiente necesidad de contrarrestarlos vigilando los objetivos sectoriales y cuidando la coordinación de los órganos funcionales. Sin embargo, consideramos que no está aquí el punto crucial y urgente de las reformas, que es, a nuestro entender, el de la revisión de los criterios para la agrupación de las funciones que han de atribuirse a cada Dirección General (véase introducción de la II parte). En consecuencia, podría ser aplazada o realizarse progresiva y experimentalmente la creación y estructuración de dicha unidad, incluso articular órganos sin carácter estable, como podrían ser Comisiones o Programas de Coordinación y Vigilancia Sectorial (véase c), E, del apartado 6 de la II parte).

ANEXO

NORMAS DE ORGANIZACIÓN VIGENTES Y ORGANIGRAMAS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA

1. Organigrama general del Ministerio



2. Normas de organización de la Administración central

A) Las normas básicas son el Decreto 147/1971, de 28 de enero (BOE de 5 de febrero), de reorganización del Ministerio, y la Orden de 7 de julio de 1971 de desarrollo del mismo (BOE de 13 de julio de 1971, corrección de errores en BOE de 21 de julio).

B) Con posterioridad a ellas se dictan diversas normas de reforma o complementarias:

— La Orden de 7 de enero de 1971 (BOE del 15) por la que se crea la *Comisión de Informática del Ministerio*.

— La Orden de 19 de mayo de 1971 por la que se constituye la *Comisión Asesora en el Planeamiento y Programación Educativa*, como órgano asesor de la Dirección de Programación e Inversiones. Por Ordenes de 21 de julio y 2 de octubre de 1971 (BOE de 21 de julio y 14 de octubre) y de 22 de enero de 1971 (BOE del 25) se amplía su composición.

— La Orden de 9 de agosto de 1971 (BOE del 21) por la que se constituye la *Comisión Coordinadora de Cooperación Internacional*.

— El Decreto 3162/1972, de 2 de noviembre (BOE del 20), que crea la *Subdirección General de Cooperación Internacional*, y determina que su titular pase a ocupar la Vicepresidencia de la Comisión anterior. La Orden de 20 de febrero de 1973 (BOE del 24) desarrolla el mencionado Decreto.

— La Orden de 9 de agosto de 1971 por la que se reestructura la *Comisión Coordinadora de Estadística* (BOE de 16 de septiembre) y la de 22 de noviembre de 1972 (BOE de 1 de diciembre), dando nuevas normas en materia de coordinación estadística.

— La Orden de 10 de diciembre de 1971 (BOM núm. 1 de 1972) por la que se crea una *Comisión Coordinadora de las Delegaciones Provinciales* del Ministerio.

— La Orden de 23 de diciembre de 1971 (BOE del 31) por la que se reorganiza la *Dirección General de Bellas Artes*.

— El Decreto 786/1972, de 2 de marzo (BOE de 4 de abril), crea, con nivel orgánico de Servicio, el *Registro Especial de Centros Docentes*, en la Subdirección General de Centros, y la Orden de 8 de mayo del mismo año (BOE del 20) que desarrolla dicho Decreto.

— La Orden de 25 de abril de 1972 (BOE de 8 de mayo) sobre constitución de la *Junta de Retribuciones del Departamento*.

— El Decreto 2930/1972, de 21 de julio (BOE de 30 de octubre), que establece los *Servicios Administrativos* encargados del *Protectorado sobre las Fundaciones Culturales privadas y Entidades análogas*. La Orden de 23 de abril de 1973 (BOE de 5 de mayo) por la que se organiza la *Secretaría General del Protectorado*.

— El Decreto 2832/1972, de 15 de septiembre, sobre organización y funciones de la *Inspección General de Servicios* (BOE de 18 de octubre).

— La Orden de 2 de octubre de 1972 (BOE del 14) por la que se reorganiza el *Servicio de Publicaciones del Ministerio*.

— La Orden de 7 de marzo de 1973 (BOE del 20) por la que se actualiza la composición de la *Junta de Compras*.

— La Resolución de 11 de mayo de 1973 por la que se crea la Oficina de Registro en la Dirección General de Programación e Inversiones.

— Decreto 3559/1972, de 17 de diciembre (BOE del 15 de enero de 1973), que reorganiza la *Dirección General de Universidades* y la Orden de 18 de mayo de 1973 (BOE del 22) que lo desarrolla. Con anterioridad el Decreto 3162/1972, de 2 de noviembre (BOE del 20) ordenó la transferencia del *Gabinete de Política Científica*, hasta entonces dependiente de la Secretaría General Técnica, a la Subdirección General de Promoción de la Investigación.

— El *Servicio Nacional del Tesoro Documental y Bibliográfico* adscrito a la Dirección General de Archivos y Bibliotecas, se crea por la Ley 26/1972, de 21 de junio (BOE del 22), de Defensa del Tesoro Documental y Bibliográfico de la Nación.

— La *Subdirección General de Promoción Estudiantil*, reorganizada por Orden ministerial de 18 de septiembre de 1973 (BOE de 27 de septiembre).

C) Disposiciones anteriores al Decreto 147/1971, de 28 de enero, de reorganización del Ministerio, que continúan vigentes:

— Por lo que se refiere a la *Unidad Administrativa del Programa del Banco Mundial* hay que mencionar el Decreto 3195/1970, de 22 de octubre (BOE de 9 de noviembre), por el que se crea dicha Unidad Administrativa para la gestión del convenio con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Y aunque de fecha posterior a 1971 hay que citar aquí el Decreto 1972/1972, de 8 de julio (BOE del 19), por el que se adapta la Unidad Administrativa al nuevo Convenio de Préstamo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, de 21 de junio de 1972.

— Las *Asesorías Económicas* están reguladas por la Orden de la Presidencia del Gobierno de 30 de marzo de 1966 (BOE de 8 de abril).

— A la *Delegación del Instituto Nacional de Estadística* son aplicables la Ley de 31 de diciembre de 1945 (BOE de 3 de enero) y el Reglamento de 2 de febrero de 1948 (BOE de 25 de marzo).

— Las *Asesorías Jurídicas* se rigen por el Real Decreto de 30 de diciembre de 1918.

— La *Intervención Delegada de la Administración del Estado* se halla sometida al Reglamento de 3 de marzo de 1925.

— Por lo que se refiere a la *Dirección General de Bellas Artes* siguen siendo de aplicación las normas del Decreto de 25 de noviembre de 1955 (BOE de 10 de diciembre) que refundió las normas entonces vigentes sobre organización del Ministerio de Educación Nacional.

— La *Subdirección General de Bellas Artes* fue creada por el Decreto 3002/1968, de 21 de noviembre (BOE de 9 de diciembre).

— La *Comisión General del Patrimonio Artístico Nacional* se regula por Ordenes de 28 de diciembre de 1968 y de 13 de mayo de 1969 (BOE de 1 de febrero y de 26 de mayo de 1969, respectivamente).

— La *Comisaría General de Excavaciones* por la citada Orden de 28 de diciembre de 1968.

— La *Asesoría Nacional de Museos* se crea por Decreto 3020/1969, de 13 de noviembre (BOE de 8 de diciembre).

— A la *Dirección General de Archivos y Bibliotecas* son de aplicación los Decretos de 25 de noviembre de 1955 (BOE de 10 de diciembre), 642/1970, de 25 de febrero (BOE de 16 de marzo) y 914/1969, de 8 de mayo (BOE del 28).

— Al *Gabinete de Estudios* es de aplicación la Orden de 23 de diciembre de 1968 (BOE de 4 de enero).

— La *Junta Facultativa de Archivos, Bibliotecas y Museos* se reorganiza por el Decreto 637/1968, de 21 de marzo (BOE de 8 de abril).

— La *Inspección Técnica de Archivos y Bibliotecas* se regula por el Decreto de 23 de enero de 1963 (BOE de 9 de febrero).

— La *Sección de Servicios Generales y la de Servicios Especializados* se regulan por el Decreto 83/1968, de 18 de enero (BOE del 24) y Orden de 16 de julio de 1965 (BOE de 9 de agosto).

— La *Biblioteca Nacional* se encuentra regulada por el Decreto de 8 de marzo de 1957 (BOE del 25) y Orden de 20 de diciembre del mismo año (BOE de 8 de enero de 1958) que aprueba su Reglamento.

— El *Servicio Nacional de Lectura* se rige por un Reglamento aprobado por Decreto de 4 de julio de 1952 (BOE de 11 de agosto).

— El *Instituto Bibliográfico Hispánico* es creado por Decreto 642/1970, de 26 de febrero (BOE de 16 de marzo).

— El *Servicio Nacional de Restauración de Libros y Documentos* se crea por el Decreto 1930/1969, de 24 de julio (BOE de 15 de septiembre); se regula también por la Orden de 18 de mayo de 1972 (BOE del 31).

— El *Servicio Nacional de Microfilm* se regula por el Decreto 1565/1972, de 18 de agosto (BOE de 30 de septiembre).

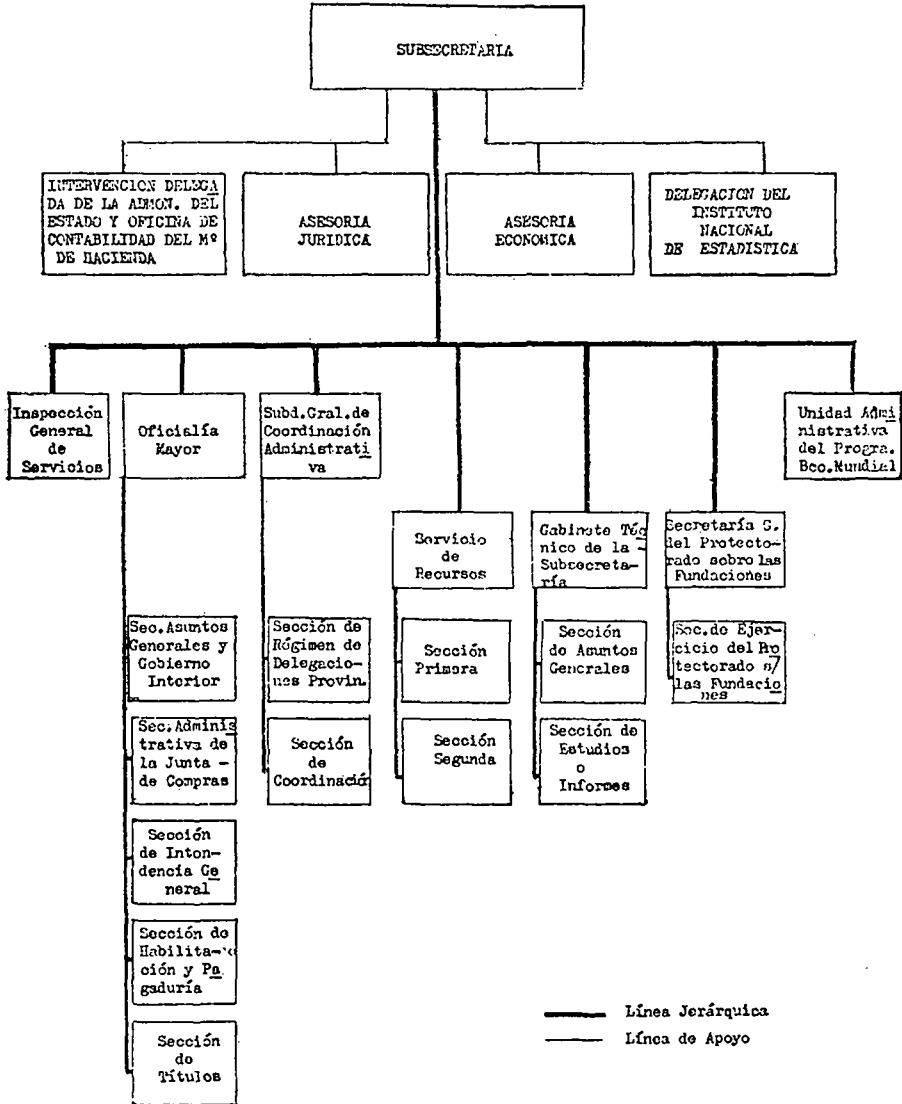
— El *Servicio de Canje Internacional de Publicaciones* se crea como consecuencia de suscribir España el Convenio sobre Canje de Publicaciones Oficiales y Documentos Gubernamentales entre Esta-

CRONICA ADMINISTRATIVA

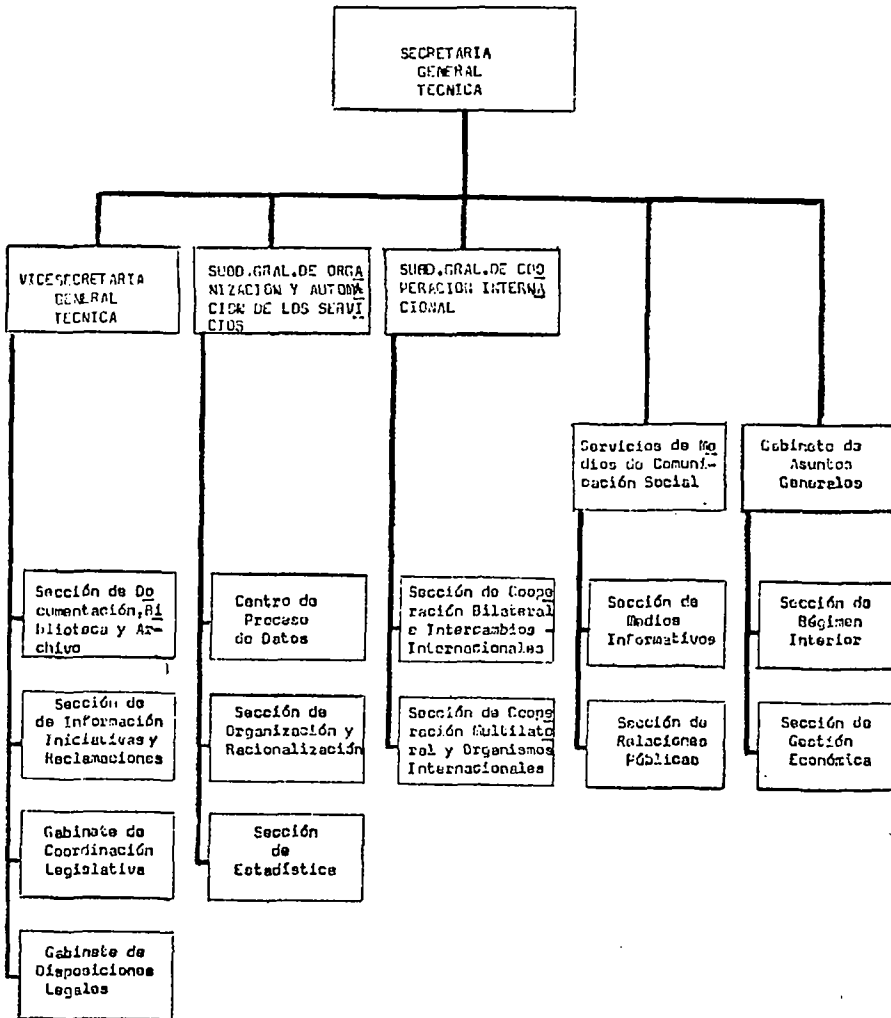
dos, de 5 de diciembre de 1958. Fue ratificado por España mediante Instrumento de 6 de diciembre de 1962 (BOE de 25 de febrero de 1964).

— El Reglamento del *Registro General de la Propiedad Intelectual* se aprueba por Orden de 15 de febrero de 1949 (BOE de 2 de marzo).

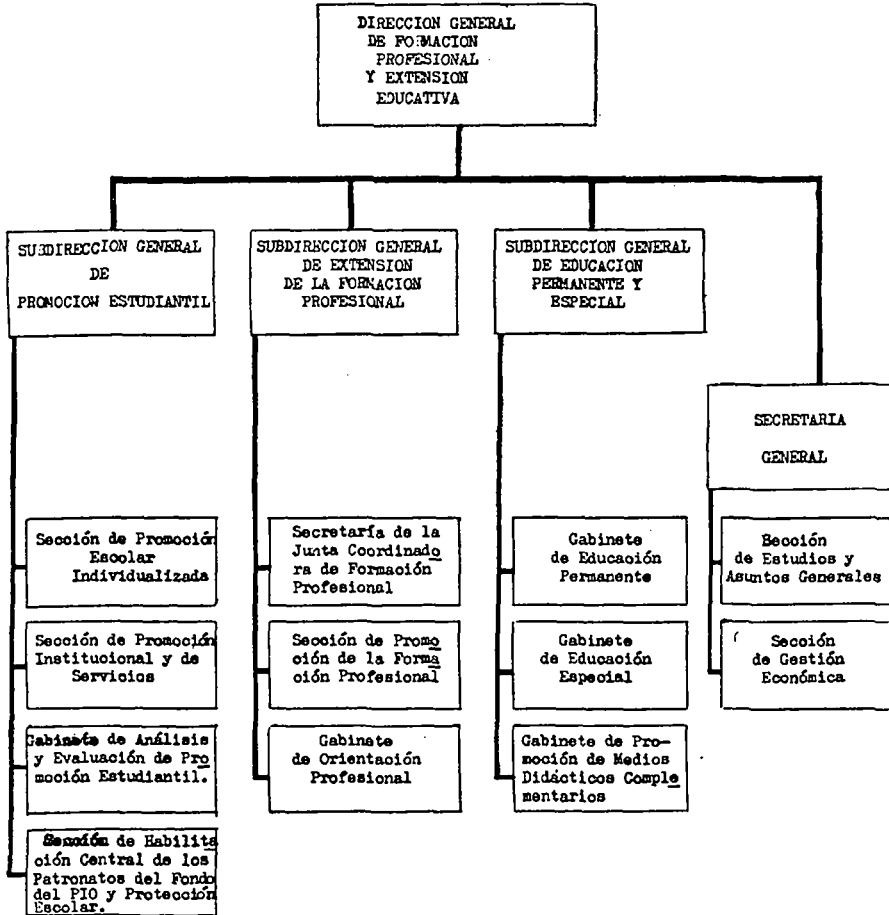
3. Organigrama de la Subsecretaría



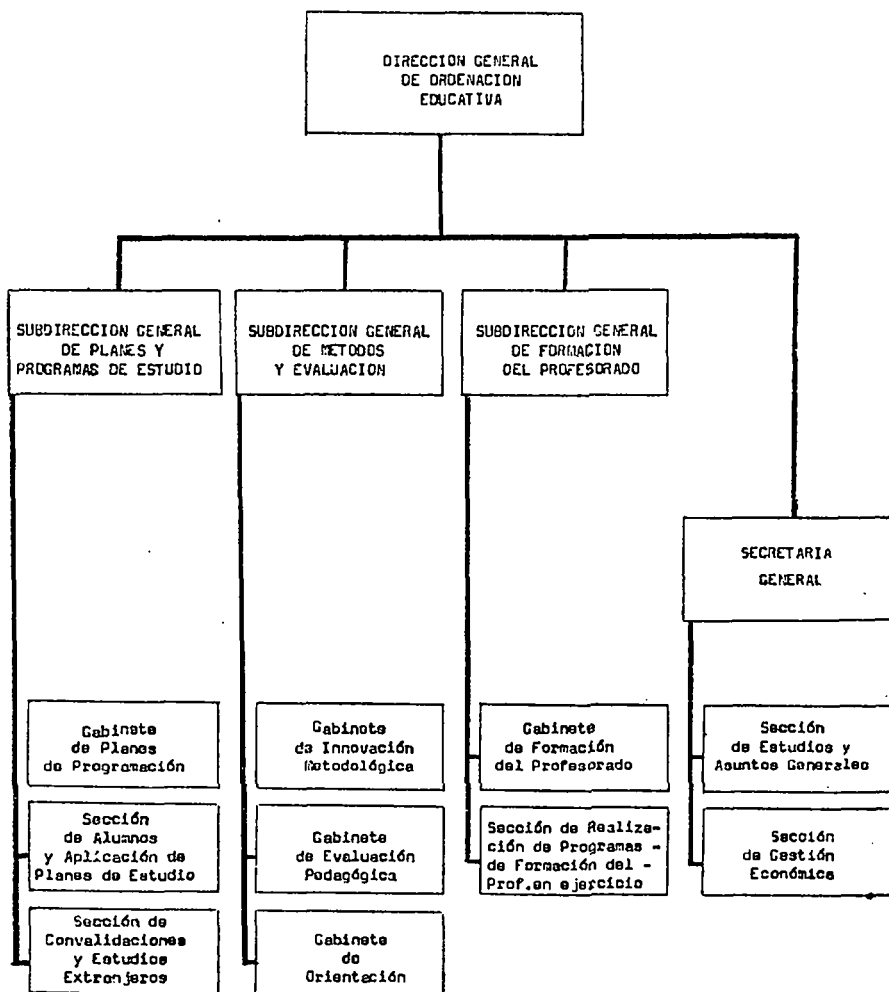
4. Organigrama de la Secretaría General Técnica



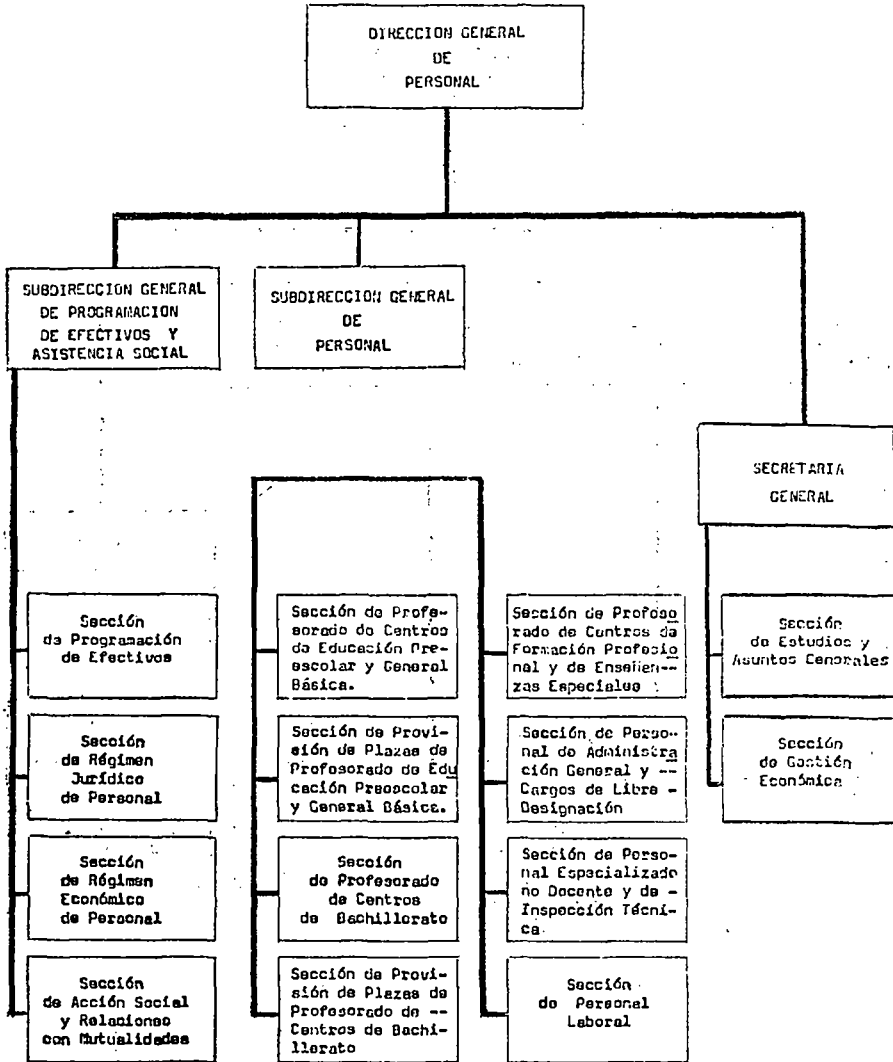
5. Organigrama de la Dirección General de Formación Profesional y Extensión Educativa



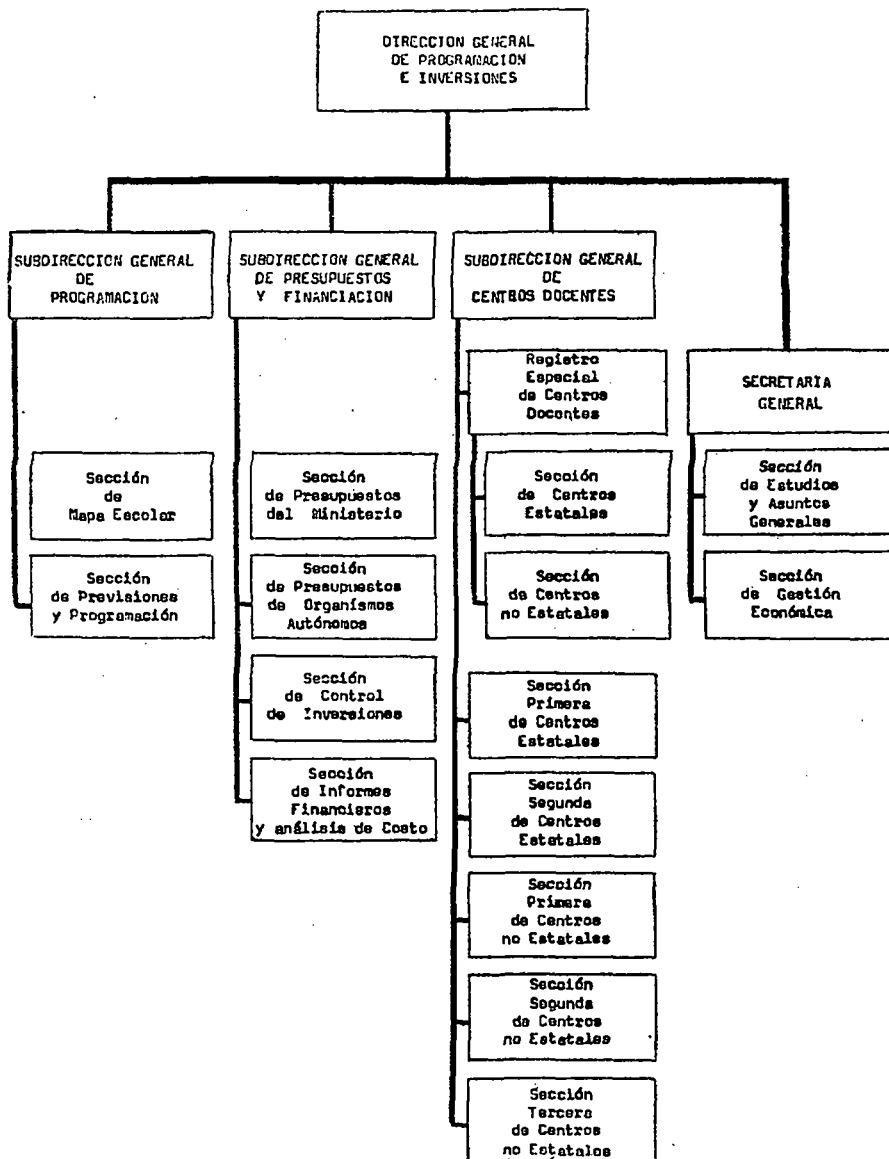
6. Organigrama de la Dirección General de Ordenación Educativa



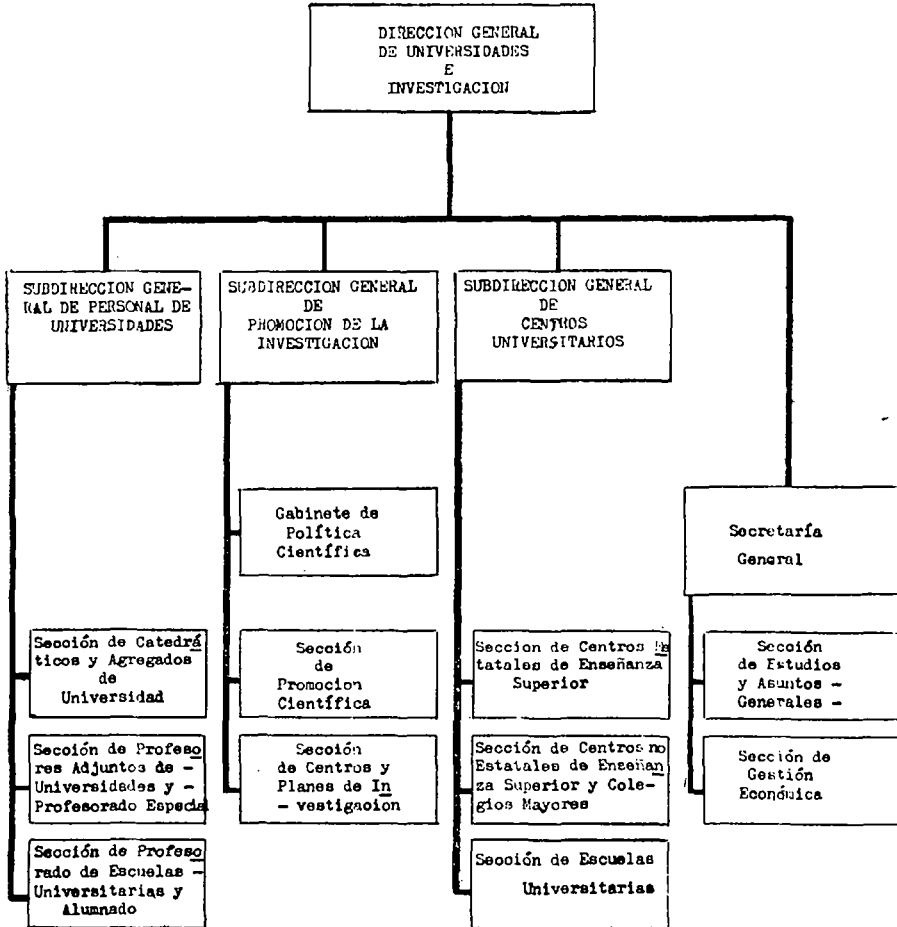
7. Organigrama de la Dirección General de Personal



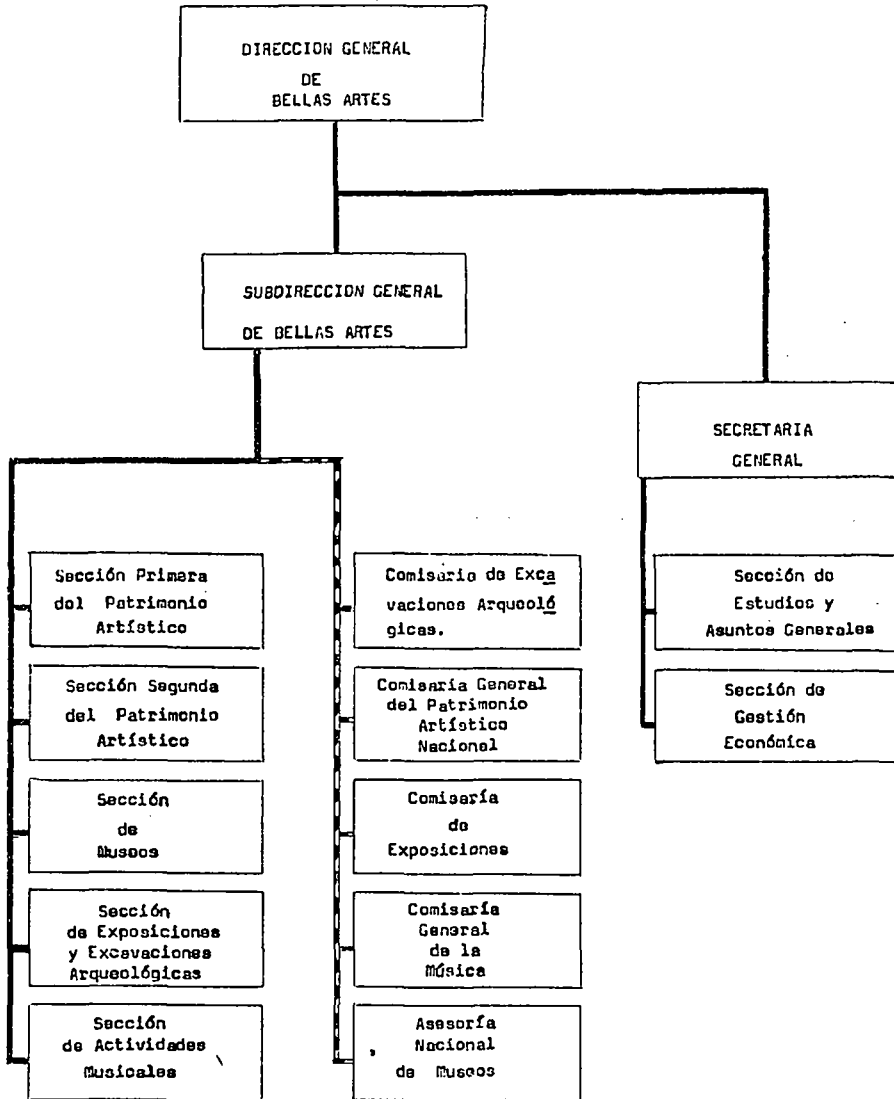
8. Organigrama de la Dirección General de Programación e Inversiones



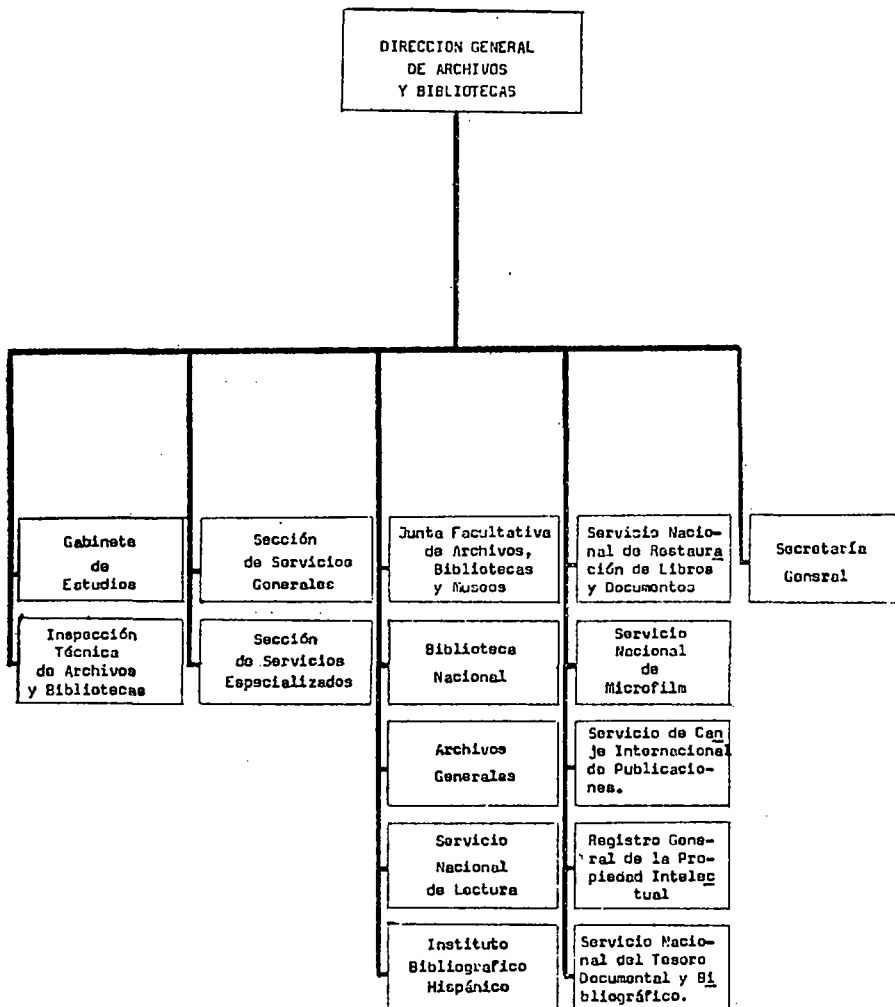
9. Organigrama de la Dirección General de Universidades e Investigación



10. Organigrama de la Dirección General de Bellas Artes



11. Organigrama de la Dirección General de Archivos y Bibliotecas



12. *Normas de organización de las Delegaciones Provinciales y organigrama*

— Las *Delegaciones Provinciales* del Ministerio de Educación y Ciencia son creadas por Decreto 2538/1969, de 25 de septiembre, y su existencia, confirmada por el artículo 141 de la Ley General de Educación.

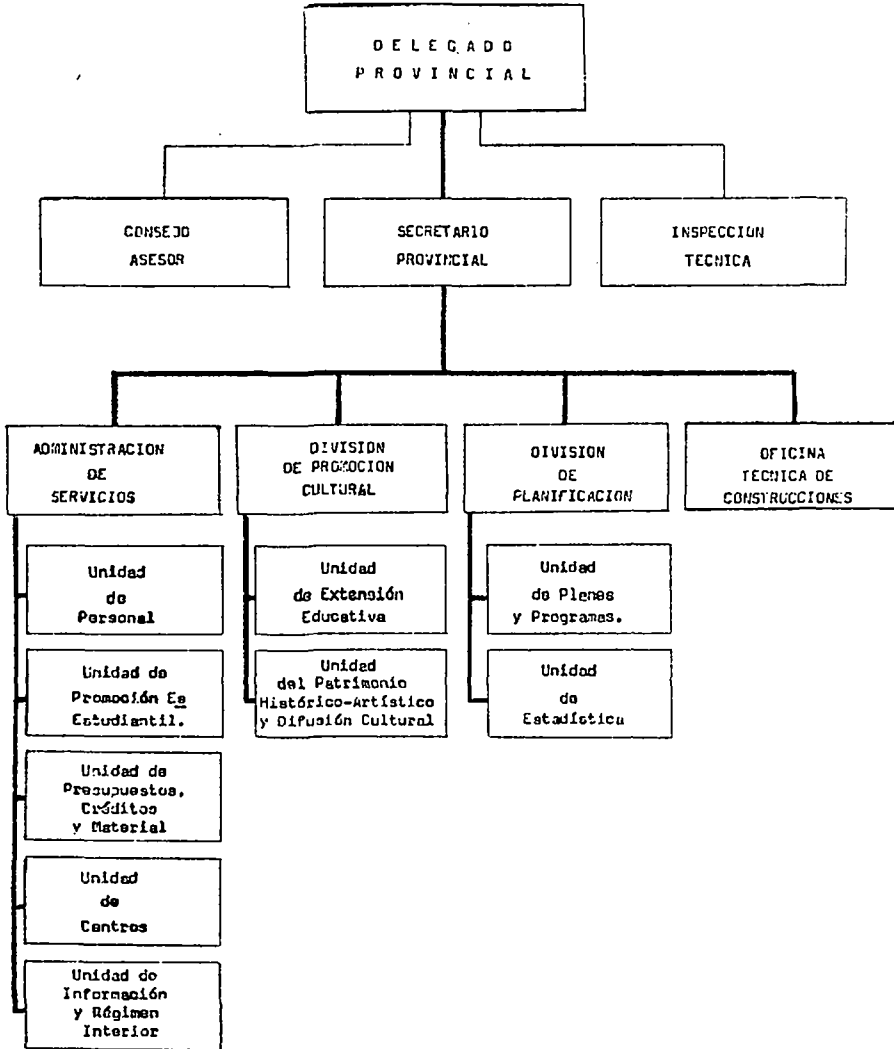
— Por Decreto 3855/1970, de 31 de diciembre (*BOE* de 19 de febrero de 1971), se regula la organización de las mismas, así como de las *Juntas Provinciales de Educación* y *Juntas de Distrito*. El Decreto 810/1972, de 23 de marzo, amplía la composición de las primeras. La Orden de 22 de marzo de 1971 (*BOM* de 5 de abril), interpreta el artículo 11 del primero de estos Decretos.

— La Orden de 17 de mayo de 1971 (*BOE* de 29 de mayo) regula los *Consejos Asesores de las mismas*.

— La Orden de 10 de noviembre de 1971 (*BOE* de 1 de diciembre) desarrolla la estructura orgánica de las Delegaciones Provinciales.

— La Orden de 27 de noviembre de 1971 (*BOE* del 30) crea las Comisiones Provinciales Asesoras en el Planeamiento y Programación Educativa.

CRONICA ADMINISTRATIVA



— Línea jerárquica
 - - - Línea de Apoyo

13. *Normas de organización de la administración consultiva y organigrama del CENIDE*

— Los artículos 38 y 39 del Decreto 147/1971, de 28 de enero, de reorganización, hacen la enumeración de los órganos consultivos del Departamento:

- Consejo Nacional de Educación.
- Junta Nacional de Universidades.
- Comisión Nacional de Promoción Estudiantil.
- Junta Coordinadora de Formación Profesional.
- Junta Facultativa de Construcciones Civiles.
- Centro Nacional de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación.
- Comisión para el Fomento de la Investigación en la Enseñanza Superior.

— El *Consejo Nacional de Educación* es de creación anterior a la Ley General de Educación, cuyo artículo 145 se ocupa de él. Se reorganiza por Decreto 1763/1971, de 21 de octubre (BOE de 15 de noviembre) y se modifican sus competencias por el Decreto 3559/1972, de 14 de diciembre (BOE de 15 de enero de 1973).

— La *Junta Nacional de Universidades* se crea por la Ley General de Educación (arts. 68 y 146) y se regula por Decreto 1040/1971, de 29 de abril (BOE de 18 de mayo), modificando sus competencias el Decreto 3559/1972, de 14 de diciembre (BOE de 15 de enero de 1973).

— La *Comisión Nacional de Promoción Educativa* es regulada por el Orden de 30 de septiembre de 1971 (BOE de 20 de octubre).

— La *Junta Coordinadora de Formación Profesional* es una creación de la Ley General de Educación—art. 42, 2 y 3—y su Reglamento orgánico y provisional se aprueba por Decreto 463/1972, de 17 de febrero (BOE de 6 de marzo).

— La *Junta Facultativa de Construcciones Civiles*, con la composición y funciones que le atribuye el Decreto 2539/1968, de 25 de septiembre (BOE de 18 de octubre).

— El *Centro Nacional de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (CENIDE)* fue creado por el Decreto 1678/1969, de 24 de julio (BOE de 15 de agosto), y se refiere al mismo el artículo 73, 4, de la Ley General de Educación. Las Ordenes ministeriales de 28 de noviembre de 1969 (BOE de 10 de diciembre) y de 5 de enero de 1972 (BOE del 21) desarrollan el mencionado Decreto, determinando su organización y funciones.

Su misión fundamental es la coordinación de los *Institutos de Ciencias de la Educación (ICEs)*, que se crean en cada una de las Universidades por el Decreto anteriormente citado. El artículo 73 de la Ley General de Educación, relativo a los Institutos Universitarios, también se ocupa de ellos. Por Orden de 28 de noviembre de 1969

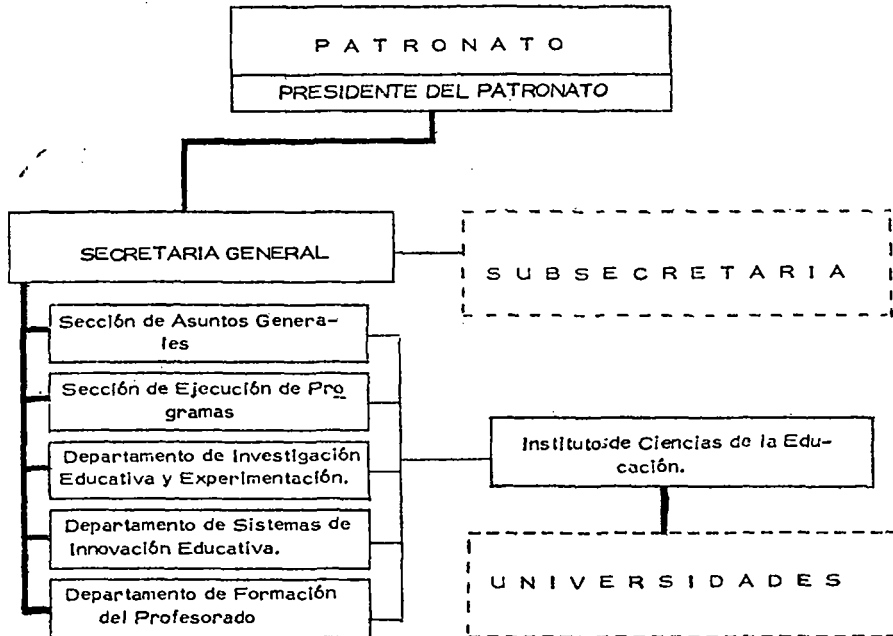
(BOE de 16 de diciembre) se les atribuyen las funciones de la extinguida Escuela de Formación del Profesorado de Grado Medio, y la Orden de 25 de mayo de 1970 (BOE de 16 de junio) regula la puesta en marcha de los mismos. Posteriormente la Orden de 18 de julio de 1971 (BOE de 21 de agosto) regula las actividades docentes de los ICEs en relación con la formación pedagógica de los universitarios y la de 14 de julio de 1971 (BOE de 26 de julio) clasifica las actividades docentes de los mismos.

— La *Comisión para el Fomento de la Investigación de la Enseñanza Superior* no ha sido objeto de regulación. Sus funciones son en la actualidad ejercidas por la Comisión Nacional de Investigación Universitaria y las Comisiones de Investigación de Distrito, creadas por la Orden de 16 de mayo de 1969 (BOE del 26).

— La *Junta de Archivos y Bibliotecas*, con las funciones que le asigna el artículo 39 de la Ley General de Educación.

CENTRO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN

CENIDE (49)



(49) Resulta difícil la expresión del CENIDE por medio de un organigrama. Como tampoco vemos demasiado claro su carácter de órgano consultivo. Aun cuando su *Secretaría General* se halla adscrita orgánicamente a la Subsecretaría y está, por tanto, en línea de dependencia jerárquica con ésta, nos ha parecido más importante destacar su dependencia funcional del Patronato, sin omitir aquélla.

14. *Normas de organización de la Administración institucional y Organigrama de la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar*

Los artículos 1.º, 2, y 42 del Decreto 147/1971, de 28 de enero, enumeran las Entidades estatales autónomas del Departamento:

- Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Universidades.
- Universidades Politécnicas.
- Patronato de Investigación Científica y Técnica «Juan de la Cierva».
- División de Ciencias Matemáticas, Médicas y de la Naturaleza.
- Casa de Salud «Santa Cristina» y Escuela Oficial de Matronas.
- Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar.
- Junta Coordinadora de Formación Profesional.
- Patronato Nacional de Museos.
- Orquesta Nacional.
- Patronato de la Alhambra y el Generalife.
- Patronato de Casas para Funcionarios.
- Servicio de Publicaciones.
- Patronato de Protección Escolar.

— La Ley de creación del *Consejo Superior de Investigaciones Científicas* es de 24 de noviembre de 1939 (BOE del 28) y es reordenado por el Decreto de 1 de diciembre de 1966 (BOE del 16).

— Las *Universidades y Universidades Politécnicas* son objeto de numerosos preceptos de la Ley General de Educación. Su creación ha de hacerse por Ley y el régimen autonómico se regula en sus Estatutos, que han sido aprobados por Decretos, dictados en los años 1970 y 1971. La Universidad Nacional de Educación a Distancia y las de reciente creación en Córdoba, Málaga y Santander no tienen aún aprobados sus Estatutos.

— El Reglamento del *Patronato de Investigación Científica y Técnica «Juan de la Cierva»* fue aprobado por Decreto de 4 de febrero de 1949 (BOE del 28).

— El *Patronato de la División de Ciencias Matemáticas, Médicas y de la Naturaleza* fue aprobado por Decreto de 8 de junio de 1958 (BOE de 8 de julio).

— El Reglamento de la *Casa de Salud «Santa Cristina» y Escuela Oficial de Matronas* se aprueba por Orden de 1 de febrero de 1956 (BOE del 28). Son también disposiciones importantes la Real Orden de 19 de abril de 1918, por la que se aprobó la cesión de terrenos y edificios al Ministerio, y la de 4 de mayo de 1918, que clasifica la

Institución como benéfica privada. El Reglamento del personal al servicio de este organismo autónomo es aprobado por Decreto 2127/1972, de 21 de julio (BOE de 10 de agosto).

— La *Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar* se halla regulada recientemente por el Decreto 2175/1973, de 17 de agosto (BOE del día 20), que no ha tenido aún desarrollo.

— La *Junta Coordinadora de Formación Profesional* se crea por el artículo 42 de la Ley General de Educación, y su Reglamento orgánico y provisional es aprobado por Decreto 463/1972, de 17 de febrero (BOE de 8 de marzo).

— El *Patronato Nacional de Museos* se crea por Decreto 522/1988, de 14 de marzo (BOE del 23). La Orden de 15 de julio (BOE de 2 de agosto del mismo año) aprueba su Reglamento, y el Decreto 2529/1970, de 24 de julio (BOE de 15 de septiembre), lo modifica.

— La organización y funcionamiento de los Museos estatales de Bellas Artes integrados en el Patronato Nacional ha sido regulada por Decreto 730/1971, de 25 de marzo (BOE de 17 de abril).

— La *Orquesta Nacional* fue creada por Orden ministerial de 12 de junio de 1940 (BOE del 20) y su organización administrativa se hace por la Orden de 13 de diciembre de 1969 (BOE del 25).

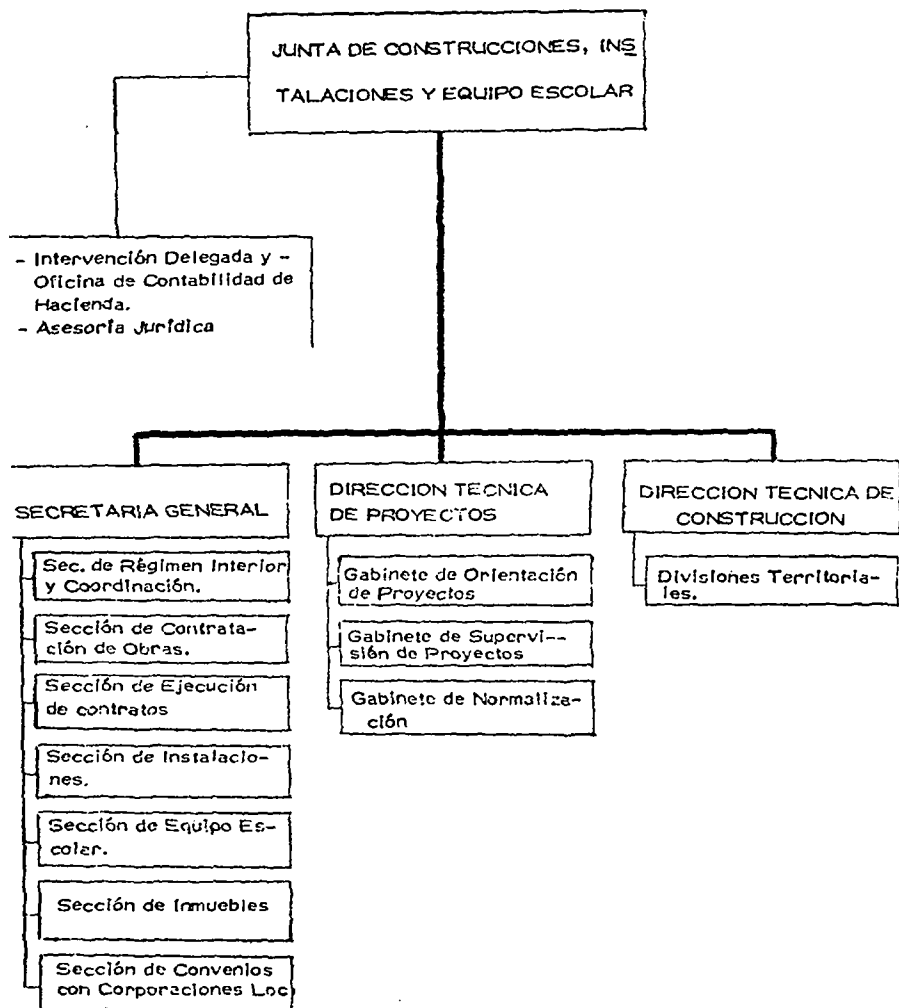
— El *Patronato de la Alhambra y el Generalife* fue creado por Decreto de 9 de marzo de 1943 (BOE de 13 de agosto), y la Orden de 26 de noviembre de 1971 (BOE de 16 de diciembre) regula sus misiones orientadoras y protectoras sobre los monumentos musulmanes y moriscos de Granada.

— El *Patronato de Casas para Funcionarios*, cuyo Reglamento es aprobado por Decreto 773/1969, de 24 de abril (BOE de 6 de mayo).

— El Reglamento del *Servicio de Publicaciones* fue aprobado por Decreto 2116/1968, de 27 de julio (BOE de 9 de septiembre). La Orden de 2 de octubre de 1972 (BOE de 14 de octubre) reorganiza el Servicio.

— El *Patronato de Protección Escolar*, creado por la Ley de Protección Escolar de 19 de julio y Orden de 30 de octubre de 1944 (BOE de 21 de julio y 8 de noviembre).

OPCIONES DE REFORMA EN LA ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DE E. Y CIENCIA



(50)

Marcelino SÁNCHEZ PÉREZ

(50) Al no haberse desarrollado aún el Decreto 2175/1973, de 17 de agosto (BOE del 20), que deroga el 280/1971, de 4 de febrero, este organigrama refleja la estructura actual.

