

## POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO EN ESPAÑA: DEL MINISTERIO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA A LAS CONSEJERÍAS DE EDUCACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

Por JAIME ANTONIO FOCES GIL. Valladolid: Universidad de Valladolid, 2023, 217 páginas. ISBN: 978-84-1320-263-1

Jaime Antonio Foces Gil, quien ya nos adelantó su saber sobre la organización administrativa de la educación en la España a través de su libro *Política y Educación en el Estado autonómico*, nos ofrece ahora, con un recorrido cronológico más amplio, cómo se fue desplegando la Administración de educación en España desde 1900 al hilo de los acontecimientos políticos. Con este libro, *Política y Administración del Sistema educativo en España*, que lleva por subtítulo *Del Ministerio de Instrucción Pública a las Consejerías de Educación del Estado Autonómico*, nos esboza el sentido de la organización administrativa que ha venido acompañada de las políticas educativas. Desde sus primeras páginas subraya el valor de la organización administrativa en la edificación de la ciudadanía: *La Administración educativa no es un elemento neutral sin influir en el objeto del administrado. Muy al contrario, sus decisiones son nucleares para el ejercicio por los ciudadanos del derecho constitucional a la educación, para la buena marcha del sistema educativo y para la consecución de los objetivos de este*. En efecto, aun cuando la Administración varíe según tiempo y contexto cultural, es un ente imprescindible para garantizar estabilidad y, en este caso, la prestación del derecho a la educación. La educación que recibimos los ciudadanos necesita un soporte material, un entramado de órganos y servicios que la hagan posible; necesita, yuxtapuesta al poder político, una legitimidad basada en la creencia de la validez legal que reconozca ese poder material. Como nos

viene a señalar el autor a lo largo de las páginas del libro: una aspiración de eficacia bajo una trama de racionalidad que permita que ese soporte material de órganos y servicios intervenga en los territorios y centros educativos mediante reglas procedimentales. Es toda esta estructura, que facilita la toma de decisiones políticas y encauza derechos, la que hace que la educación se convierta en el patrimonio más valioso.

Estamos ante un campo de estudio parco en investigaciones y publicaciones. Los estudios dedicados a la relación entre la Administración y la política educativa, en la España contemporánea, son escasos, muy escasos. Y casi ninguno, con la excepción de la obra del profesor De Puelles Benítez, ofrecen una visión general, e incluso interdisciplinar. Afrontar esta investigación con tan menguantes precedentes, para comprender tan extenso período sin apenas red de investigaciones, constituye todo un desafío. Foces Gil apenas ha dispuesto de fuentes académicas, de especialistas en Derecho Administrativo y en Historia de la Educación, que le hubieran servido en bandeja construcciones y críticas asentadas en contenidos históricos; si hubiera dispuesto de abundantes estudios, sus análisis le hubieran suscitado de modo más fácil la admiración reflexiva hasta edificar el conocimiento de la historia de la Administración educativa española más reciente. No olvidemos que la exposición crítica siempre es más fácil con saberes previos expuestos por otros; de ahí el mérito del autor al abordar en precario un período histórico que inicia con el primer año del siglo XX. Hay que reconocer que, en este aspecto, el conocimiento jurídico y administrativo en su relación con lo político en el ámbito educativo es magro. Lo poco que hay, con la excepción apuntada, entra más dentro de la crónica jurídica-administrativa, de la doxa que diría un admirador de Platón que del análisis de una episteme rigurosa y precisa pegada al contenido material del objeto de estudio que vincula Administración y Política. El resultado, hasta la fecha, es que disponemos de un conocimiento parcial, de ahí mi insistencia en el mérito del autor: se adentra en un territorio casi virgen, a pesar de los años transcurridos, en el que nos va exponiendo las configuraciones administrativas mediante una combinatoria entre el lado material de los órganos administrativos y las relaciones y operaciones ideológicas y políticas que los transforma.

El análisis sobre la *Política y Administración del sistema educativo en España* se nos presenta en ocho capítulos, correspondiendo cada uno de

ellos a un período histórico con unos rasgos comunes que lo delimitan. Sobre la base doctrinal y rasgos de la estructura institucional heredada del siglo XIX, comienza por el nacimiento del Ministerio de Instrucción Pública. Como es sabido, frente a la educación entendida por los ilustrados como formación del cuerpo y conducta en la vida (lo que llamaremos virtudes cívicas), la instrucción hace referencia a las materias instrumentales y conocimientos científicos. Para hacer realidad esta instrucción entre la población, en 1900 se crea el Ministerio de Instrucción Pública al que se encarga la dirección de las enseñanzas públicas y privadas, junto al fomento de las artes. Sobre los cimientos implantados en 1857 con la Ley Moyano por parte del liberalismo moderado, se creó un Ministerio específico. Un Ministerio con el que se dio un salto en la gestión de la educación, pues en ese mismo año se dispuso el pago del personal docente, junto al material de la escuela, previo ingreso en el Tesoro de los fondos municipales; claro que esta medida fue tan ineficaz que a partir de 1902 tendrá el Ministerio de Instrucción Pública la correspondiente partida presupuestaria y, por vez primera, se encargará del pago directo del salario de los maestros. Y con ello se produjeron toda una serie de reformas, en la que el krausismo, como nos señala Foces Gil, tuvo un papel protagonista: Institutos generales y técnicos, extensión de la escolaridad obligatoria en la educación primaria hasta los 12 años, Junta para la Ampliación de Estudios, Escuela Superior del Magisterio, Residencia de Estudiantes, Instituto-Escuela, etc. Siguiendo el orden cronológico que impone la historia, el siguiente capítulo se corresponde con la etapa reformista de la II República.

Con la Segunda República, que hereda graves desequilibrios estructurales, regionales y espirituales provenientes del siglo XIX, emprende, como nos indica el autor, un ambicioso programa reformista sustentando en el legado del liberalismo decimonónico, en la pedagogía de los institucionistas y en los principios del socialismo. Afirma el autor que hubo un intento de modernización administrativa al calor de la ideología socialista y del krausismo. Ello empujó a una reorganización administrativa de hondo calado que afectará a lo que Foces Gil denomina bases de la política educativa: laicismo, escuela unificada y renovación metodológica. Un krausismo que quizá necesite hoy en día una revisión de su sistema filosófico y de su influencia cultural y política, que se intuye enorme. Un movimiento filosófico cuyo punto de partida es el yo, con

su énfasis de la reforma del hombre interior, y que trató de moralizar el Estado liberal. Con estos mimbres la II República procedió a una reorganización administrativa acorde con estos principios, caminando hacia la unificación de los servicios, lo que adelantó, según se nos cuenta en el libro, Lorenzo Luzuriaga, con una mayor participación de lo que hoy llamamos comunidad educativa y una reorientación administrativa para hacer realidad el ideal krausista de una sociedad para la educación. Reestructuración que afecta al propio Ministerio con la creación de una figura técnica, la Secretaría Técnica, la potenciación de la Inspección de Educación y de los consejos de protección escolar, sin olvidar las hechuras de una pedagogía reformista asentada en la conciencia individual. Obra que el golpe de estado de 1836 y la guerra civil truncaron.

Tres capítulos dedicados al franquismo. Tres partes diferenciadas porque tienen una unidad propia desde el punto de vista histórico: su primera fase se caracteriza fundamentalmente por su corte autoritario, caracterizado por su antiparlamentarismo, antiliberalismo, concentración del poder y glorificación carismática en un caudillo sostenido en un partido único. Y todo ello impregnado del férreo catolicismo que extendió una pedagogía excluyente. Ello derivó en una Administración de educación concorde con estos presupuestos: autoritaria en su funcionamiento y centralizada sin discusión. A su alrededor se fueron creando distintos órganos —Instituto de España, RAE, Real Academia de la Historia, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, etc— bajo la orientación autoritaria del régimen. Un modelo que, al hilo de los cambios geopolíticos en el mundo, comienza a ver como se le abren grietas a partir de 1953, siendo, desde 1959, sustituido su marco orientador por un concepto de nuevo cuño, la tecnocracia. Con la categoría tecnocrática, según afirma, se designa a un grupo de personas como responsables de la política que están vinculados al instituto secular *Opus Dei*, con la voluntad de hacer reformas administrativas sin tocar los fundamentos del régimen político. Comienza a predominar progresivamente en la organización administrativa los elementos técnicos frente a los ideológicos, sin que estos desaparezcan. Años que anuncian el hito de modernidad que supuso la Ley General de Educación de 1970. Con el despegue económico en el horizonte con sus consiguientes necesidades de alfabetización cultural y técnica, la enseñanza primaria, el bachillerato elemental con la unificación de su primer ciclo y el ámbito de la Formación

Profesional recibirán máxima atención, al tiempo que se intenta reforzar la estructura administrativa con novedades como la aparición de una política que «tendía a la planificación», junto a una serie de medidas de racionalización administrativa que llevarían a una reorganización de «la Secretaría General Técnica, la potenciación de las Delegaciones Provinciales, la creación de un centro de proceso de datos y la formación permanente de los administradores», además de crear en 1968 el antecedente de las que son hoy las unidades de programas educativos, lo que incrementaba la especialización y tecnificación en el ámbito administrativo. Cierra la tercera parte, la que corresponde al capítulo V, la Ley General de Educación, que a pesar de la retórica nacionalcatólica que la acompaña, supuso un auténtico proceso de modernización pedagógico y administrativo bajo el auspicio de organismos internacionales. Su tímida descentralización y, como afirma Foces Gil, la responsabilización pública del Gobierno y de la Administración que dirige, que lleva de modo claro a la planificación educativa, constituyó toda una novedad que anunciaba nuevos tiempos por venir. Eso sí: «los modos, las estructuras, las tendencias eran fundamentalmente las mismas que una década atrás. Habrá de llegar la Segunda Restauración para que se produzca, al hilo de la Constitución de 1978, una verdadera reforma de la Administración».

Con el capítulo VI nos adentra en el tiempo de la transición democrática, completado con los capítulos VII y VIII dedicados, al hilo de la Ley Fundamental, a la modernización de la Administración y la transferencia de competencias, junto al estado del actual modelo autonómico. En un lenguaje claro nos va desgranando la política educativa de los distintos gobiernos de UCD y socialistas, las resistencias, la creación de la Alta Inspección, las delegaciones provinciales, la LOGSE el Consejo Escolar del Estado, las distintas reformas ministeriales para ir adecuando la estructura organizativa a la mutación continua que representan los traspasos continuos de competencias a las comunidades autónomas». Es este traspaso de competencias, con su análisis de la situación actual, con que cierra el libro Foces Gil. Última fase que el autor mira críticamente, «con su eclosión de unidades administrativas de modo irracional, lo que ha llevado a una elefantiásica red burocrática...con copias reducidas del Ministerio de Educación en cada una de ella. El proceso que debió ser descentralizador y de acercamiento a los administrados se ha revelado a la postre como un ejemplo de neocentralismo en otro ámbito territorial, el

de cada Comunidad Autónoma». Narra el proceso de transferencias educativas, sin olvidar el intento frustrado de poner orden en 1981 con los Acuerdos Autonómicos, así como atiende a los distintos órganos y servicios administrativos creados en un sistema democrático y descentralizado.

Como sostiene Foces Gil, la Administración va de la mano de la política, siendo esta la que la orienta e impulsa. Es razonable presumir, vista la situación actual —Acuerdos PSOE-JUNT y PSOE-PNV de noviembre de 2023—, en el que se abre la negociación de un supuesto derecho de autodeterminación para Cataluña y en la que todos los proyectos de Ley contarán con un cláusula foral acordada previamente por el PNV para su territorio, que le permitirá aplicar o no la ley (reminiscencia actualizada del pase foral medieval), que pronto tendrá la oportunidad de ofrecernos una nueva obra sobre el nuevo sistema educativo supuestamente confederal que se nos avecina. Al margen de esta utopía o distopía en ciernes, la obra que comentamos tiene el valor de incrementar el saber sobre un aspecto de la educación apenas estudiado en la Academia española, y menos con la exhaustividad que se nos ofrece a lo largo de sus páginas. La historia de la política y la Administración educativa en España tiene un sentido como nos enseña Foces Gil, aunque a veces nos ofrezca su desencanto, y máxime si la dirección del Estado, como ocurre en estos momentos, no participa de un ethos común, ni se vislumbra que a corto plazo pueda imponer su propia potestad sobre un suelo, una superficie sobre la cual pueda afirmarse. Cuando la *eutaxia* o estabilidad de la sociedad política española actual deje de ser, entonces nuestro autor tendrá la ocasión de ofrecer la continuidad de la obra que acabamos de comentar. Pero la obra de Foces Gil, lógicamente, no trata el momento presente, no puede, por tanto, narrar este instante por razones de rigor histórico. Eso sí, hasta ese momento disponemos de esta historia de la Administración educativa española, que se añade a los escasísimos estudios que nos ha ofrecido la Academia en la que revela un esfuerzo por señalar sus líneas maestras operantes, atravesadas por las ideologías del momento, con lo que nos ofrece una visión integradora de la historia educativa y administrativa española desde 1900 hasta la actualidad. Sin maniqueísmos ni guiños beatificantes, sino bajo el compromiso serio con la historia.

Elías Ramírez Aísa  
UNED