

¿Educación dividida?

En abril último, el presidente del gobierno, tras ganar por segunda vez las elecciones, hacía público su nuevo gobierno que, si bien ofrecía pocas novedades en cuanto a personas, en cuanto a reorganización ofrecía alguna novedad significativa. En concreto, en el área de educación, por segunda vez en la historia de la democracia, la estructura organizativa del ministerio dejaba de corresponder con la estructura del sistema educativo, al separar las competencias de los niveles no universitarios de las de los universitarios. Las primeras recaían en un ministerio de nueva creación denominado de Educación, Política Social y Deporte y las segundas se trasladaban a un ministerio denominado de Ciencia e Innovación. Si bien parece normal que el presidente además de ajustar los rostros ajuste también las estructuras de su gobierno con el fin de responder a los desafíos a los que se va a enfrentar, el reajuste de la educación en dos ministerios diferentes no parece ofrecer grandes ventajas y puede plantear serios inconvenientes.

Antecedentes

El antecedente en la reciente democracia española es el que realizó la UCD en abril de 1979. En aquel tiempo, ya lejano, el hasta entonces ministerio de Educación y Ciencia, heredero del franquista ministerio de Educación Nacional, se dividía en dos ministerios diferentes dando como resultado un

ministerio de Educación con competencias en los niveles no universitarios, y un ministerio de Universidades e Investigación con competencias en los niveles universitarios. Esta división obedecía a la tarea ingente que tenía por delante reajustar la educación a las exigencias constitucionales y a la necesidad de enfrentar de una manera específica el problema universitario tras el franquismo. Si la elaboración del artículo 27 de la Constitución relativo a la educación había resultado especialmente difícil, se preveía que los desarrollos posteriores no lo iban a ser menos.

El trabajo de ambos ministros fue ingente y los resultados prácticos escasos. Por un lado, el ministerio de Educación a la vez que ponía en marcha los mecanismos para elaborar una ley orgánica que desarrollara el principio de participación, comenzaba el proceso para entregar las responsabilidades educativas a los entes autónomos correspondientes. El ministro, si bien con su mayoría parlamentaria consiguió ver aprobada la Ley Orgánica de Estatuto de Centros (LOECE 1980), no consiguió que esta ley entrase en vigor, ya que la oposición descontenta con la ley, al interponer el recurso de inconstitucionalidad, consiguió que ésta quedara en suspenso. Lo que sí salió adelante fue la entrega de competencias educativas a los gobiernos de los entes autonómicos de Cataluña y el País Vasco iniciando de forma efectiva el proceso de descentralización. Mientras eso ocurría en el ministerio de Educación, el de Investigación y Universidades ponía en marcha el proceso de dotar a las universidades de autonomía generalizando modelos ya experimentados en Madrid y Barcelona.

Desconocemos la evaluación que la UCD hizo de los resultados de esta división, aunque nos consta que el siguiente gobierno del mismo partido, a la hora de formar un nuevo gabinete, volvió a unir en un solo ministerio de Educación y Ciencia los dos ministerios que durante este breve período de tiempo habían permanecido divididos. Unión que se mantuvo en los siguientes gobiernos del PSOE que se sucedieron entre 1982 y 1996. Desde esta unión de competencias, se sacaron adelante los desarrollos orgánicos constitucionales: la Ley de Reforma Universitaria (LRU) en 1983, la de Derecho a la Educación (LODE) en 1985 y la de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) en 1990. Desarrollo que se completó con la de Participación, Evaluación y Gobierno de centros docentes (LOPEG) en 1996, que venía a modificar determinados aspectos de la LODE tras once años de implantación. Los cinco ministros del PSOE prosiguieron también con el traspaso de competencias educativas a los gobiernos de los entes autonómicos que iban surgiendo en el desarrollo constitucional.

¿Educación dividida?

Durante los ocho años del gobierno del PP (1996-2004), la única variación significativa que se dio en el ministerio fue el cambio de denominación: desaparecía del nombre del ministerio la denominación de Ciencia y se incorporaba la denominación de Cultura que suponía también la competencia en Deportes. Los cuatro primeros años estuvieron marcados por la falta de mayoría suficiente para enfrentarse a una renovación legislativa, de ahí que la actividad de los dos ministros se limitó a seguir implantando una ley, la LOGSE, en la que no creían, y a completar el traspaso de competencias a las autonomías. Los cuatro años siguientes, ya con mayoría parlamentaria suficiente, se puso en marcha una reforma legislativa que afectó a todos los niveles. Entre 2000 y 2004 se sacaron adelante tres leyes: dos en el 2001, una de ellas para los niveles universitarios (LOU) y otra para la Formación Profesional (LOFP) y una tercera en 2002, de Calidad Educativa (LOCE) para los niveles no universitarios.

Pero una cosa es legislar y otra implantar, de tal manera que con la llegada del PSOE de nuevo al poder, el primer gobierno (2004-2008), mediante un Real Decreto, suspendió la implantación de la LOCE, con lo que se dio tiempo suficiente como para sacar adelante una nueva ley, la Orgánica de Educación (LOE) que fue aprobada en 2006 y un año más tarde, en 2007, conseguía establecer una serie de modificaciones sustanciales en la LOU, con la promulgación de su nueva LOU. A la vez que ante la cercanía del año 2010 se aceleraba el proceso ya iniciado de convergencia universitaria en el Espacio Europeo de Educación Superior. Durante este periodo, el ministerio de Cultura que en los gobiernos del PP iba unido al de Educación, ha tenido la autonomía de la que gozaba con anterioridad. Con todo esto llegamos a la situación actual: el segundo gobierno de Zapatero (2008-) en el que se da el reajuste estructural del que dábamos noticia al comienzo de nuestro editorial.

Una política (nacional) de doble dirección

De la historia anterior una cosa parece quedar clara: durante el período democrático las competencias educativas del anterior ministerio de Educación (nacional), en cumplimiento de un mandato iniciado con la Constitución, se han visto sometidas a un vaciamiento progresivo. Y ese vaciamiento ha afectado no sólo a las competencias ejecutivas, sino también, en significativos porcentajes, a las relativas a la programación, unas y otras se encuentran hoy en manos de los gobiernos autonómicos del Estado. Este proceso de vaciamiento competencial se ha incrementado en el terreno de la programación como consecuencia de la entrada de España en la Unión

Europea, ya que aunque no se hayan transferido competencias específicas, lo que ha ocurrido ha sido que la capacidad de programar la educación que mantiene el gobierno del Estado se ha supeditado a determinados principios y métodos derivados de una política común que se elabora en centros de decisión comunes a la UE. En definitiva, de un ministerio (nacional) plenipotenciario se ha pasado en un breve espacio de tiempo a un ministerio con funciones muy recortadas tales como las de supervisión, coordinación y legislación de mínimos que siguen estándares decididos en ámbitos supranacionales.

Más aún, algunas de estas funciones, como por ejemplo las relativas a la supervisión, no es el mismo ministerio el que las realiza sino que se sirve para ello de otros organismos, agencias externas (OCDE, ANECA, ...), etc., que actúan con la autonomía que les da el haber elaborado procedimientos y sistemas de evaluación altamente tecnificados. Si a todo lo dicho añadimos que cuando se desempeñan tareas legislativas el ministerio que consigue aprobar una ley se encuentran con grandes dificultades y zancadillas para implantarla en las autonomías en las que gobierna la oposición —véase el caso de la implantación de la asignatura de Educación para la Ciudadanía— tendremos un panorama bastante ajustado de la realidad diaria de la educación en España.

A la vista de este panorama, resulta llamativo que el presidente, a la hora de plantear un gobierno para los cuatro próximos años, rompa administrativamente el sistema educativo y una los niveles universitarios con la Investigación y los niveles no universitarios con la Política Social, la Familia, la Atención a la Discapacidad y el Deporte. Si lo que ha pretendido con ello ha sido establecer una estructura de gobierno que le permita operar mejor sobre la realidad para desarrollar los puntos de su programa político, mucho le deseamos que lo consiga, para bien de los ciudadanos, pero mucho nos tememos que la estructura elegida no parece ser la más efectiva al respecto.

Con todo, queda aún por ver las partidas que en los Presupuestos Generales del Estado para 2009 se destinan a ambos ministerios y dentro de ellas las cantidades presupuestadas para cada una de las múltiples actividades. Estas partidas suelen ser, a corto plazo, el mejor medio para verificar la política del gobierno, pero, a la vista de los ejercicios anteriores, mucho nos tememos que las promesas sobre invertir en educación e investigación van a seguirse incumpliendo como hasta ahora. Sobre todo si tenemos en cuenta la situación de crisis económica en la que vivimos y en la que muchos ciudadanos perciben la existencia de demasiados funcionarios y poca eficiencia en las administraciones del Estado. Si el objetivo pretendido en su día con la

descentralización administrativa consistía en acercar la gestión de los servicios públicos a los ciudadanos, este objetivo parece que hoy día está mucho más lejos de cumplirse de los tiempos en los que existía una administración centralizada, sobre todo en el ámbito educativo. A menudo, lo que percibe el ciudadano en la prestación del servicio educativo es la gran diferencia que existe entre una autonomía y otra. No es extraño que según se viva diez kilómetros más allá o diez kilómetros más acá, por estar situado el domicilio de un ciudadano en una localidad que pertenece a una comunidad autónoma determinada, tendrá que abonar o no una cantidad determinada, según la autoridad autonómica haya considerado que determinados servicios educativos, básicos aunque no obligatorios —educación infantil, secundaria postobligatoria, ...— son gratuitos o no, eso sin entrar en la diferencia de políticas autonómicas sobre libros de texto, comedores, etc.

Agrupamientos y desagregaciones

A la espera de la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado y de la consideración de las diversas partidas, podemos echar una mirada a los organigramas de los nuevos ministerios salidos de esta remodelación con el fin de tratar de prever sus consecuencias.

Por una parte, el nuevo ministerio de Universidades e Investigación agrupa dos secretarías de estado que corresponden una a la universidad y otra a la investigación. Parece que con esta agrupación se introduce de nuevo una saludable medida unificando lo que estaba sin ninguna justificación disperso. Si la leyes universitarias, recogiendo el sentido común, otorgan desde hace tiempo la función de investigar a la universidad, parece razonable unificar el conjunto de funciones investigadoras en un único ministerio. Con esta reunificación parece que se levanta un cierto posible recelo administrativo acerca de la capacidad real de investigar que tiene la universidad. Si de la reestructuración administrativa renace la coordinación, se puede presumir que van a mejorar las líneas sobre el qué, el cuándo y el dónde de la investigación y que se va a facilitar el trasvase de resultados entre los investigadores. Esto supondría que se restablecen de hecho las antiguas sinergias que en otros tiempos produjeron avances considerables en la investigación. Supone también, que se hacen más creíbles las expresiones de los políticos que no cesan de repetir discursos en los que se une investigación a crecimiento, y ambos a desarrollo.

Lástima que no se hayan incluido en este ministerio las pocas competencias que restan ya sobre educación no universitaria. El ministerio en su estructura

actual parece pedir a gritos una tercera secretaría de estado de Educación y Formación Profesional para completarse. Esta fórmula garantizaría que las mismas sinergias que se trata de potenciar a la hora de unir la universidad y la investigación, podrían aprovecharse hacia los otros niveles del sistema educativo, como ya ha ocurrido en el pasado. Además, resulta especialmente llamativo que un gobierno de un partido muy ligado a un sindicato que defendió durante una parte importante de su historia la creación de un cuerpo único de enseñantes, no sólo haya renunciado a ese principio, sino que además condene ahora con esta división administrativa cualquier tipo de unión entre estos profesionales de cara a la elaboración de una carrera docente. La separación administrativa rompe también administrativamente esa lógica inherente al sistema educativo en la que se comenzaba por la primaria, algunos seguían con la secundaria —medias, bachillerato— y se concluía con la terciaria —universidad—.

Por el contrario, la decisión tomada de unir la secretaria de estado de Educación a la de Política Social y al Deporte formando un único ministerio, consagra una extraña unión. Nuestra legislación actual entiende que la educación no universitaria tiene una serie de fines: con esta unión da la impresión que se priorizan unos y se postergan otros; con esta unión parece que se subrayan los fines sociales y se dejan de lado los fines individuales. Unir en un mismo ministerio la evaluación y ordenación del sistema educativo, la cooperación territorial y la formación profesional —las tres direcciones generales de la secretaría de estado de Educación— con la política social, la familia e infancia, la coordinación de políticas sectoriales sobre la discapacidad y el instituto de mayores y servicios sociales —las cuatro direcciones generales de la secretaría de estado de Política Social— y con el deporte plantea al menos una cierta confusión. En el mejor de los casos es un ministerio de gran heterogeneidad que a muchos da la impresión de ser el apartado «otros» en el que se agrupan los restos de un antiguo «estado de bienestar» ya casi desmantelado. Sobre todo cuando este ministerio va a tener que lidiar con la negociación autonómica de una ley como la «de dependencia» que, aunque buena sobre el papel, está mostrando tantas dificultades en su aplicación. ■