

**LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA,
DEMOCRATIZACIÓN Y AUTONOMÍA
ESCOLAR. NUEVAS PROPUESTAS EN LA
ENCRUJADA DE LAS POLÍTICAS
EDUCATIVAS.**

José Manuel Touriñán López
Catedrático de Teoría de la Educación
Universidad de Santiago de Compostela
Marzo, 1996

I. INTRODUCCION

Hace ahora 25 años aproximadamente aparecen en Francia tres libros que contribuyeron significativamente, dentro de la literatura pedagógica, a formar el pensamiento educativo de las décadas posteriores: me refiero a los trabajos de L. Morin, O. Reboul y G. Gusdorf.

“Les Charlatans de la nouvelle pédagogie” (1973), “La philosophie de l’éducation (1971) -que fué traducido en España con el título de “¿Transformar la sociedad? ¿Transformar la educación?”- y “Pourquoi des professeurs?” (publicado en España en 1973), son tres obras que abordan con imaginación constructiva la libertad de enseñanza, la democratización y la autonomía escolar, haciendo especial hincapié en la importancia de esos conceptos para construir políticas educativas adecuadas en las sociedades democráticas que valoran el Derecho y la Persona.

“Libertad de enseñanza”, “democratización” y “autonomía escolar” son tres conceptos polisémicos de raigambre pedagógica que justifican nuevas propuestas en la política educativa y, precisamente por eso, el objeto de este estudio es analizar los fundamentos de esa evolución.

Se puede decir que, en política educativa, estos tres conceptos condicionan el sentido de la descentralización, que, junto con la profesionalización, puede calificarse como el acontecimiento estructural más relevante en el análisis socio-político de los sistemas educativos.

La descentralización educativa debe entenderse como un fenómeno social de consecuencias muy distintas al simple proceso de desconcentración de funciones. La descentralización exige la creación de órganos de gobierno con competencias en cada territorio, ya que una organización descentralizada no es simplemente la que acerca el poder a cada demarcación de influencia, sino la que desarrolla una organización horizontal del poder con lazos de interdependencia coordinados bajo el principio de atribución territorial de la autonomía de decisión.

El concepto de libertad de enseñanza, entendido como libertad de elección, libertad de creación y libertad de cátedra exige resolver la descentralización educativa, defendiendo, no sólo la profesionalización del sistema educativo, que se traduce en la reivindicación de la condición de experto y de la real oportunidad de asistir a centros pedagógicamente programados, sino también una particular concepción de la responsabilidad del educador ante la legislación en la sociedad pluralista y una precisa distinción entre derechos y libertades.

El concepto de democratización, entendido como organización democrática de la escuela, transmisión de ideales democráticos y extensión de la educación, obliga a identificar el proceso de descentralización educativa con la igualdad en el sistema educativo y la participación. Este entramado conceptual de la democratización ha tenido

un desarrollo específico que permite identificar actualmente aspectos clave del proceso de descentralización tales como: la igualdad de trato, la igualdad de resultados, la igualdad de continuidad en el sistema educativo y los niveles de participación, ya sea entendida ésta como participación a nivel de información, a nivel de ejecución o a nivel de toma de decisiones. Existe una gradación en el camino centralización-descentralización, susceptible de ser analizada y sistematizada desde los niveles de participación; pero, en mi opinión, la consecuencia más directa de la democratización, no es esa gradación, sino la unidad del sistema en su continuidad, o lo que es lo mismo, la evidencia de la necesidad de postular la profesionalización en el sistema.

En todo caso, igualdad y participación dan lugar a que en la descentralización educativa se considere de manera peculiar el concepto de autonomía escolar. Desde este punto de vista, las finalidades de la educación se convierten en variables ambientales del nivel de toma de decisiones técnicas, políticas y morales. Esto es especialmente importante en los sistemas educativos, porque de la autonomía escolar no sólo deriva una concepción distinta de las finalidades, sino que se refuerzan las distinciones entre sistema escolar y sistema educativo, por un lado, y procesos de hetero y autoeducación con especial repercusión para los procesos no formales e informales de educación, por otro.

II. PROPUESTAS SEMÁNTICAS PARA LA “LIBERTAD DE ENSEÑANZA”

Como decíamos antes, la libertad de enseñanza es uno de los conceptos que se presupone en la descentralización educativa. El problema primero de la descentralización es el reparto político de competencias; pero el objetivo fundamental del reparto es el mejor y más eficaz ejercicio del Derecho a la Educación, cuya expresión más genuina es la libertad de enseñanza en su triple acepción: libertad de elección, libertad de creación, libertad de cátedra.

No es este el lugar adecuado para repetir una doctrina pedagógica consolidada. Es suficiente para nosotros recordar que la plasmación de libertades concretas en torno al derecho a la educación ha establecido unos lugares comunes de discusión con respuestas diversas (Touriñán, 1986 y 1990):

- a) La libertad de elección centra la polémica en torno a la gratuidad y la obligatoriedad de la educación. El debate pedagógico acentúa, no la

financiación de la enseñanza, sino la fuerza moral de la segunda oportunidad de educación (ya sea esta la educación de adultos, para los que no pudieron asistir a la escuela, ya sea esta la continuidad y la promoción escolar por niveles).

- b) La libertad de creación establece un debate político del ejercicio del derecho a la educación bajo la polémica de escuela pública y escuela privada. El debate pedagógico ha enfatizado la necesidad de asistir a centros pedagógicamente programados como manifestación genuina del derecho a la educación por encima de la relación del centro con quien la financie. Hoy se defiende la educación como una necesidad social que debe responder no tanto a las connotaciones de lo público o lo privado como a las específicas connotaciones de responsabilidad social compartida y rendimiento social de la institución escolar.
- c) La libertad de cátedra establece un debate político del ejercicio del derecho a la educación bajo la polémica de pluralismo en el centro o pluralismo de centros. El debate pedagógico ha enfatizado en este caso la atención a los conceptos de participación y a la condición de experto en la tarea educativa

Libertad de elección, libertad de creación y libertad de cátedra son manifestaciones probadas del ejercicio del derecho a la educación que pretende ser mejor realizado en estas propuestas.

La reflexión de conjunto sobre estas manifestaciones del derecho a la educación nos lleva a defender tres connotaciones particulares desde el punto de vista de la política educativa:

1. La diferencia entre derechos y libertades.
2. La profesionalización del sistema educativo.
3. La función particular del educador hacia la sociedad pluralista.

II.1 La distinción entre derechos y libertades.

Vivimos una época en la que hablar de derechos y libertades se ha convertido en un hecho necesario, hecho que, entre otras cosas, ha contribuido a afianzar nuevas formas más completas de justicia social.

Lo cierto es que, si bien la sociedad actual es partidaria de la afirmación más positiva de los derechos y libertades, el abuso que se ha hecho con el significado de estos términos hace que, por contra, no estemos muy lejos de fomentar una actitud recelosa ante todo programa que nos hable de ellos.

A todos nos asombra -aunque se pueda explicar- que, hablando de los mismos derechos y de las mismas libertades, se pueda llegar a soluciones tan opuestas como las que se mantienen hoy en día en la práctica. La explicación de estas disparidades se encuentra -querámoslo o no- en la utilización capciosa de los términos y en el atractivo innegable de su significado (Tourinán, 1979).

Si se ha llegado a fomentar una actitud recelosa ante el tema de los derechos del hombre y las libertades, no es, ciertamente, porque ambos puedan significar prebendas o privilegios, sino por el uso indiscriminado de estos términos tal como si tuvieran la misma extensión, pues, aunque es verdad que, técnicamente hablando, el término derechos hace referencia a las libertades reconocidas y garantizadas por el Estado, también es verdad que se puede hablar de derechos del hombre en un sentido más profundo; aquel sentido primario que considera los derechos como valores que especifican y reflejan el sentido que atribuimos a la dignidad humana.

Libertades y derechos reconocidos se identifican en el marco concreto de cualquier constitución, y por eso, a veces se confunden, pero, si no nos engañamos, tenemos que comprender su diferente extensión. Los derechos, además de ser poderes de obrar, libertades reconocidas en una constitución, hacen referencia a una exigencia ética cuya raíz no es el Estado, sino la dignidad de la persona y, precisamente a ellos, a los derechos en tanto que valores, nos remitimos cuando queremos que el Estado nos reconozca un nuevo poder. De todos es sabido que las libertades nacieron históricamente como privilegios que el poder público concedió a determinados señores en virtud, precisamente, de los derechos que les respaldaban, atendiendo a la especial dignidad que los solicitantes creían poseer; es decir, las libertades las garantiza el Estado en función de algo anterior y fundamental: los derechos del hombre, o sea, lo propio, lo que los hombres consideraban como inalienablemente suyo.

Parece claro, entonces, que los hechos nos presentan las relaciones de un modo totalmente opuesto al que se seguiría, si confundiéramos derechos y libertades. Confundir derechos y libertades es una manera hábil de anular la condición de persona humana; como nada esencial justificaría la existencia de los derechos y la garantía de las libertades, el hombre únicamente sería persona porque tiene los derechos que el Estado le otorga. Pero, si realmente los derechos del hombre se reducen a las libertades de hacer que concede el poder público, ¿con qué derecho se exigen más libertades de las que nos quiere dar?.

Precisamente por estas razones, los juristas serios mantienen que el elemento que nos permite juzgar el fundamento ético de un determinado Estado es, en el fondo, la amplitud con que defiende los derechos del hombre; lo juzgamos justo y conveniente, si fomenta y favorece el

cumplimiento de las exigencias propias de la condición humana; lo juzgamos impropio y despersonalizador en caso contrario.

II.2 La profesionalización del sistema educativo.

Dado que principio es, en su acepción más clásica, aquello de lo que algo procede cualquiera que sea la forma de procedencia, se sigue que, cuando propugnamos la profesionalización como principio del sistema educativo, estamos afirmando que el sistema educativo tiene que estar orientado a la profesionalización y sustentado en ella.

La defensa de la profesionalización como principio del sistema educativo es una propuesta peculiar. Más bien se trata de defender la profesionalización como un elemento estructural del sistema educativo; necesario, por tanto, para hacer la planificación y la orientación del mismo. El principio tiene un sentido total y horizontal en el sistema (Tourinán, 1995).

En sentido amplio, la pregunta acerca de la profesionalización del sistema es la pregunta acerca de los profesionales del sistema educativo. Pero, en nuestro caso, es una expresión que se refiere sólo a una parte del problema con el nombre del todo. Nos referimos con esta denominación a los profesionales de la educación, que son sólo una parte de los profesionales del sistema educativo.

En el sistema educativo trabajan sociólogos, médicos, psicólogos y otros profesionales que reciben con propiedad la denominación de *profesionales del sistema educativo*. Pero, además, existe un grupo de profesionales del sistema educativo que merecen con propiedad la denominación de *profesionales de la educación*; su tarea es intervenir, realizando las funciones pedagógicas para las que se han habilitado.

No es nada extraño, por tanto, que se pueda entender, en última instancia, la pregunta acerca de los profesionales del sistema educativo como la pregunta acerca de los profesionales de la función pedagógica.

"Profesionales del sistema educativo" y "profesionales de la educación" son dos expresiones distintas con significado diferente: y tiene sentido afirmar que, no todo profesional del sistema educativo es profesional de la educación, en tanto en cuanto sólo el contenido de la formación profesional de éste es siempre el conocimiento de la educación. Y así las cosas, el sentido de la perspectiva del problema no debe hacernos olvidar que nuestro interés profesionalista como gremio no puede ocultar el hecho de que la profesionalización de los especialistas en funciones pedagógicas sea tan sólo una parte del problema de la profesionalización del sistema educativo, que, a su vez, es también sólo

una parte del problema genérico de la profesionalización como principio del sistema educativo.

La cuestión así planteada abre perspectivas distintas a la profesionalización de los especialistas en funciones pedagógicas. Por una parte, el hecho de que no sean los únicos profesionales del sistema educativo, permite sostener que los especialistas en funciones pedagógicas no son los únicos responsables de la estructura, el proceso o el producto del sistema educativo. Por otra parte, el hecho de que el problema de los profesionales de la educación sea una parte de la problemática general de la profesionalización como principio del sistema educativo, permite entender que no hay ninguna razón en principio para descartar la existencia de profesionales de la educación con formación en otros niveles de la educación técnico-profesional, distintos al de licenciado o diplomado.

La defensa de la profesionalización de las funciones pedagógicas en el sistema educativo no debe entenderse como una defensa del profesionalismo sin límite. El principio de profesionalización no quiere decir que toda persona que educa sea profesional de la educación.

Los profesionales de la educación ocupan un espacio educacional específico y definido que es compatible con la actuación de otros profesionales del sistema educativo y con la que le corresponde a los otros agentes de la educación.

La función pedagógica requiere conocimiento especializado, pero la realización de una acción educativa no exige más nivel especializado de competencia técnica que el requerido para hacer efectiva la meta propuesta. Y esto quiere decir que existen muy diversas intervenciones que no pueden ser resueltas sin alto nivel de competencia técnica y que existen otras intervenciones cuya generalización y repetición las convierten en conocimientos especializados de uso común (Touriñán, 1987).

Aunque no con el grado de elaboración que tiene en las acciones de los profesionales de la educación, el conocimiento especializado está presente en la función pedagógica, personal, familiar e informal.

Hoy, mejor que en otras épocas, podemos entender -dado el carácter formalizado de las carreras de Pedagogía y del Magisterio- que son dos cosas distintas la preocupación intelectual por un ámbito y el ejercicio de la función profesional de ese ámbito. La preocupación intelectual no es exclusiva de nadie, y, por la misma razón, da la posibilidad de saber acerca de un ámbito sin estudiar la carrera específica de ese ámbito (Touriñán, 1988).

En todo caso después de todo lo dicho, es necesario señalar el postulado básico de la profesionalización como principio del sistema

educativo: La preocupación pedagógica ha existido siempre, aunque no fue siempre científica; la ocupación pedagógica también ha existido siempre, aunque no fuese profesionalizada; lo que no ha existido siempre es la misma consideración para la función pedagógica, porque no siempre se le ha atribuído la misma capacidad de resolución de problemas al conocimiento de la educación.

La defensa del carácter especializado del conocimiento de la educación, permite afirmar que la función pedagógica es, en nuestros días, una actividad reconocida socialmente para cubrir necesidades sociales determinadas, una actividad específica con fundamento en el conocimiento especializado de la educación, que permite establecer y generar hechos y decisiones pedagógicas con el conocimiento de la educación. *La competencia del experto en las funciones pedagógicas procede, por tanto, del conocimiento de la educación y esta competencia puede ser ejercida e indentificada en diversas profesiones conocidas hoy ya como profesor, director, inspector, educador social, psicopedagogo, pedagogo, etc..* Y todo esto es lo que hace posible luchar para garantizar la real oportunidad de asistir a centros pedagógicamente programados en la política educativa (Tourrián, 1991).

II.3 La responsabilidad del educador ante la legislación en la sociedad pluralista.

En la sociedad pluralista la legislación afecta a los profesionales de la educación como ciudadanos, porque los profesionales de la educación forman parte de la sociedad, y la legislación dictada para una sociedad tiene como función general regular el comportamiento de las personas que integran la comunidad. En cuanto miembros de la comunidad, los educadores, tienen como los demás miembros de la sociedad los cauces legales para apoyar y oponerse a una posible legislación sobre temas sociales (Tourrián, 1983 a).

Por otra parte, la legislación afecta a los educadores como profesionales de la educación, porque su función es precisamente contribuir al desarrollo de determinados tipos de conducta que capacitan al hombre para decidir y realizar su proyecto de vida. Adviértase que decimos *su proyecto de vida*, lo cual quiere decir que, en última instancia, el profesor no elige en lugar del educando su modo de vida, sino que elige aquellas formas y contenidos que mejor garantizan la capacitación del educando para elegir. Y eso supone posicionarse como profesional respecto de las metas a conseguir y de los medios pedagógicos para alcanzarlas.

La encrucijada pedagógica es insoslayable para el profesional de la educación, porque lo legal apunta a la regulación de la libertad personal y,

en última instancia, la meta que persigue la Ley es una meta que se pretende sea asumida por los ciudadanos y enseñada por los profesionales de la educación (Tourrián, 1987a).

Este matiz ético de la tarea docente coloca al profesional en una encrucijada inevitable en la sociedad pluralista, porque en ella la educación se realiza desde y en un marco legal establecido participativamente, Y ni se puede educar al margen de ese marco, como si no formase parte de la vida, ni se debe abandonar al educando en ese marco sin más, tal como si fuese la mejor decisión moral para cada uno.

Que no se puede educar al margen de ese marco legal, como si no formase parte de la vida, es un hecho incuestionable, porque:

- a) La legalidad significa, en el sentido más amplio y general, la existencia reconocida por el Estado para regular la vida de la comunidad de las leyes, que, se quiera o no, afectan a los individuos en la misma medida que sus decisiones y actos quedan identificados en el contenido de las mismas.
- b) Pretender evitar en la educación toda información acerca de todo tema legal equivale no sólo a defender utópicamente una escuela alejada de la propia realidad social, sino también a olvidarse de que en aquellos temas legales que preocupan a la opinión pública la información llega a los educandos por otros canales, y lo que ellos pedirían más exactamente al educador es orientación para definirse.

Que no se debe abandonar al educando en ese marco legal sin más, tal como si fuese la decisión moral personal, es también un hecho incontrovertible, porque:

- a) Si bien es cierto que lo ideal sería que la legalidad y la educación coincidieran siempre con lo que es valioso para el desarrollo del hombre, no menos cierto es que mantener la vigencia de ese principio en cada ocasión equivale a olvidar que existe el error, que la sociedad no es homogénea y que podemos ocultar las razones que, siendo correctas, se oponen a nuestros deseos para esgrimir aquellas otras que, con independencia de su rigor lógico y justicia, los apoyan.
- b) La ética y la Ley no coinciden absolutamente en toda ocasión, porque, aparte de que legal y moral no cubren el mismo ámbito, existen leyes injustas, por un lado, y, por otro, existe experiencia de que las leyes de un Estado -que son humanas- no evitarán el problema moral individual de tomar decisiones y realizar actos que están identificados en el contenido de la Ley, a menos que errónea y deshumanizadamente las leyes anulen todo grado de libertad.

A la encrucijada pedagógica que plantea la legislación se le han dado, desafortunadamente con demasiada frecuencia, dos soluciones entre los profesionales:

- a) Algunos profesionales están dispuestos a defender que la responsabilidad del educador ante la legalidad se resuelve con fomentar en los educandos una actitud conformista. El conformismo sería, en este caso, el estilo de vida resultante de la aquiescencia acrítica a los usos legalizados por el poder. Pero actuar favoreciendo esta actitud equivaldría a tergiversar el compromiso docente, pues, en el fondo, con ese modo de actuación se niega también el reconocimiento a la individualidad y a la capacidad de respuesta personal.
- b) Otros profesionales sostienen que la solución es, bajo la pretensión de defender el absoluto respeto a la capacidad de respuesta del alumno, presentar, por principio, con igual énfasis todas las informaciones poseídas respecto al tema legislado. Sin embargo, esta forma de actuación supone creer erróneamente que la función del profesor es presentar en igualdad de condiciones las informaciones verdaderas y las falsas. En rigor, esta posición no orienta a los educandos para definirse; antes, al contrario, aumenta su desorientación, porque ni siquiera les hace ver que, en aquellos casos en los que ningún argumento tiene el fundamento cognoscitivo suficiente, algunos están más próximos a la verdad y son menos reprobables desde el punto de vista moral.

Evidentemente, el profesor no tiene que ser un especialista en cualquier tema, y así las cosas, no se le puede exigir que realice una disertación magistral sobre cualquier problema. Es más, elegir las formas y contenidos que mejor contribuyen a que el educando aprenda a elegir, no implica necesariamente aumentar la cantidad de información acumulada por los educandos sobre el tema en el que van a decidir: utilizar la información, establecer los conceptos relevantes de la información acumulada y analizar el carácter provisional o definitivo de la información acumulada no supone, estrictamente hablando, aumentar la cantidad de información, pero son instrumentos eficaces para orientar la decisión (Tourrián, 1993).

Desde el punto de vista pedagógico, en los temas que el profesor, previsiblemente, debería estar informado y no lo está, es más conveniente reconocer la desinformación o las dudas que atribuirse la condición de experto en cualquier tema y dedicarse a emitir opiniones en un ámbito en el que no es experto, defendiéndolas con la misma firmeza que defendería las informaciones que suministra como experto, pero sin el rigor probatorio de éstas. No darse cuenta de esto implica correr el riesgo de minar toda relación directiva, pues de ordinario los alumnos descubren esa forma de actuación y retiran la confianza depositada en el profesor, ya que han encontrado razones que anulan la superioridad de aquel para dirigirle sus

conductas en un determinado ámbito de sus vidas (Tourrián, 1987; Ibáñez Martín, 1969, 1974 y 1977).

Lo específico del profesional de la educación es el ejercicio de la función pedagógica para la que se ha habilitado. Domina los conocimientos teóricos, tecnológicos y prácticos de la educación que le permiten explicar, interpretar y justificar la intervención pedagógica propia de su función y domina los conocimientos teóricos, tecnológicos y prácticos del área cultural que enseña, pero no crea los conocimientos de ese área porque son la competencia de otros profesionales.

El conocimiento que justifica cada área cultural no lo crea el profesional de la educación, pero tiene que dominarlo para transmitirlo a los alumnos. Y es precisamente este carácter instrumental de la función del profesor lo que le convierte en una pieza de especial interés para los grupos políticos, porque puede ser utilizado como simple reproductor de las consignas del grupo.

El hecho de que la Ley regule la libertad personal del ciudadano, de modo que se asuma por los ciudadanos la propuesta legal, exige del profesional de la educación resaltar, por una parte, el fundamento ético de la meta legalizada y, por otra, el valor educativo de la legislación.

Lo primero, porque el progreso de la legalidad no impide el progreso necesario en el ámbito de la moralidad; la legalidad y la moralidad no van necesariamente unidas: lo que está legalmente permitido no se identifica absolutamente con lo legalmente obligado, porque la Ley respeta la libertad personal; tampoco se identifica con moralmente obligado, porque, entre otras cosas, legal y moral no cubren el mismo ámbito y tampoco -ya por manipulación, ya por el propio carácter participativo de la legislación pluralista- es coincidente con moralmente permitido en todos aquellos casos en que "legal" y "moral" afectan al mismo objeto. Hay, pues, una educación moral respecto de las normas legales. El profesor no agota su función, analizando críticamente con el educando las razones que justifican una Ley; además, debe procurar que el educando aprenda a deliberar sobre aquellos casos en los que vaya a tomar decisiones y a realizar actos que estén indentificados en el contenido de la Ley.

III. PROPUESTAS SEMÁNTICAS PARA LA "DEMOCRATIZACION DE LA EDUCACIÓN"

Como decíamos en la introducción, la democratización es otro de los presupuestos que condicionan la política educativa. El problema al que aboca la descentralización, cuando se ejerce el derecho de la educación en democracia, es la extensión de la educación a todos los ciudadanos, la organización democrática de la educación y la transmisión de los ideales democráticos. Estos tres objetivos se constituyen en las tres acepciones del concepto de democratización en nuestros días.

Cualquiera de estas tres acepciones de la democratización han sido analizadas en el marco concreto de las organizaciones educativas. Para nosotros es un lugar común que la democratización supone un ajuste de los conceptos de igualdad de acceso, igualdad de trato, igualdad de resultados e igualdad de continuidad (Husén, 1978a). “Aprender a ser” y “aprender a aprender” han sido los lemas que, desde hace ya casi 25 años la UNESCO consagró como emblemas de la democratización escolar (Faure, 1973; Botkin, 1979; Husen, 1978 y 1988).

La democratización es una condición básica en la política educativa descentralizada, porque la educación descentralizada se organiza para desarrollar el derecho a la educación como un derecho de agentes personales que participan en su propio desarrollo.

Yo no quiero entablar aquí una polémica sobre el derecho colectivo al desarrollo, pero sí traer a colación el profundo significado de la educación como derecho social (Touriñán, 1979 y 1983).

En la polémica de las libertades formales y las libertades reales, a todos nos consta que los hombres han tomado conciencia de que cada hombre privado de la educación no es víctima de las cosas, sino de los propios hombres. Sin embargo, conviene recalcar una vez más que, si los medios son los instrumentos que nos sirven para hacer lo que hemos decidido y la libertad está orientada al bien común, no tiene sentido justificarse formalmente diciendo, como diría H. Spencer, que se cumple el derecho a la educación, aunque los padres del educando no tengan los recursos económicos necesarios para afrontar los gastos que la acción educativa entraña. Sostener esto último, implica asumir el error de negar los derechos sociales y defender, no el recto uso del orden social, sino todo lo contrario, el descarado abuso de unas minorías determinadas.

Afortunadamente, los debates en torno a las libertades han servido para acentuar en las legislaciones actuales avanzadas la distinción entre los *derechos individuales*, aquellos derechos por los que se garantiza al hombre una esfera de acción propia, independiente e inviolable cuyo deber correlativo es la omisión por parte de los demás y del Estado de cualquier acción que se interfiera con la esfera libre de la conducta individual, y los *derechos sociales*, aquellos derechos que, siendo propios también de la persona, no pueden realizarse más que con la sociedad, cuyo deber correlativo no es, como en los anteriores, la omisión, sino la cooperación positiva de los demás que se manifiesta en aportaciones, asistencias, etc.,

destinadas a subsanar la carencia de medios del individuo, es decir, a satisfacer las exigencias de lo social rectamente entendido.

En virtud de estas consideraciones, el derecho a la educación se reconoce hoy, no sólo como un derecho natural, personal y primario, sino también como un derecho social por excelencia, porque lo social no se opone al uso de la libertad del individuo o del Estado, sino que se opone al abuso que todos podemos hacer, tanto en el aspecto privado, como en el aspecto público, ya que la misión de lo social, como sabemos, es favorecer el desarrollo del bien privado de cada individuo con unos medios que no le pertenecen exclusivamente.

La reflexión de conjunto sobre estas manifestaciones de la educación como derecho social nos lleva a defender dos tendencias particulares desde el punto de vista de la política educativa:

1. La participación como instrumento de descentralización.
2. La profesionalización en el sistema como garantía de continuidad.

III.1 La participación como instrumento de descentralización.

La participación se configura como la garantía de que las decisiones tomadas serán la resultante del diálogo, de la negociación y de la valoración por medio de las opiniones de los implicados, porque, en la organización democrática, la participación es la vía legal por la que se presta o se retira el consentimiento hacia un proyecto educativo y se garantiza la responsabilidad de los miembros de una comunidad social (Sarramona, 1995).

Esto es así, porque en el concepto de participación entra tanto la idea de representatividad, como la de responsabilidad; sólo si la primera cede totalmente en beneficio de la segunda, los intereses generales se sacrificarán en aras de los intereses particulares (Medina, 1988).

Estas ideas, que son comunes y ampliamente asumidas entre los colegas del ámbito educativo, permiten justificar una gradación, susceptible de sistematización, entre la centralización y la descentralización por medio del establecimiento de niveles de participación en dos ejes: el eje de los órganos de participación y el eje de los ámbitos de participación.

Es frecuente, en estos momentos, hablar de modelos de niveles de participación basados en la distribución de competencias curriculares entre cuatro órganos de participación: Estado, Comunidad Autónoma, centro escolar y profesorado (Gimeno, 1988):

También es posible hablar de modelos sistematizados basados en ámbitos de decisión sobre los programas y órganos de participación, haciendo referencia a una distribución de competencias (Eurydice, 1994).

En mi opinión, todos los modelos suponen la existencia dicotómica de ámbitos de responsabilidad y órganos de participación, más o menos incardinados en la estructura y la realización de funciones. Para mí, la ordenación de los niveles de decisión puede sistematizarse, tal como se resume en el siguiente cuadro (Touriñán, 1996), que, dicho sea de paso, no contempla todavía como subsistema de descentralización a la Administración local, porque en la práctica, a pesar de lo que es razonable y aconsejable, no ha alcanzado una operativización que sea digna de mención en España (Currás, 1995).

PARTICIPACION. NIVELES DE DECISIÓN

AMBITOS DE REALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN

SUBSISTEMAS		AMBITOS DE REALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN			
		ESTADO	COMUNIDAD AUTÓNOMA	CENTRO EDUCATIVO	AULA
AMBITOS DE ESTRUCTURACIÓN DE LA FUNCIÓN	PLANIFICACION	DECISIONES TÉCNICAS Y POLÍTICAS Y DE POLÍTICA EDUCATIVA DEL ESTADO	ADM. DE LA COMUNIDAD	IDEM. DEL CENTRO	IDEM. DEL AULA
	OPERATIVO DE FUNCIONES PEDAGÓGICAS	FUNCIONES DE INVESTIGACION Y DE APOYO AL SISTEMA: INSPECCIÓN ESTATAL	FUNCIONES DE INVESTIGACION Y DE APOYO AL SISTEMA: INSPECCIÓN AUTONÓMICA	FUNCIONES DE INVESTIGACIÓN Y DE APOYO: - EQUIPOS PSICOPEDAGÓGICOS - CENTROS FORMACIÓN PROFESORES	INVESTIGACION ACTIVA TUTORIAS DOCENCIA
	ADMINISTRATIVO	ORGANIGRAMA MINISTERIO	ORGANIGRAMA CONSEJERÍA	ORGANIGRAMA ÓRGANOS GOBIERNO CENTRO	REGLAMENTO DISCIPLINA ACADEMICA
	ORGANIZATIVO	- PARLAMENTO - MINISTERIO - GOBIERNO CENTRAL - ORGANIZACIONES SOCIALES NACIONALES	- PARLAMENTO - CONSEJERÍA - GOBIERNO AUTONOMO - ORGANIZACIONES SOCIALES AUTONÓMICAS	- CONSEJO DEL CENTRO - JEFE DE ESTUDIOS - DIRECTOR - ORGANIZACIONES SOCIALES LOCALES	ORGANIZACION DE GRUPOS DE ALUMNOS
NIVELES		CENTRALIZADO	DESCENTRALIZADO	AUTONOMÍA ESCOLAR	AUTONOMIA PROFESOR

III.2 La profesionalización en el sistema como garantía de continuidad.

De acuerdo con las reflexiones realizadas en los apartados anteriores, se entiende que el problema fundamental de los sistemas educativos democratizados no es tanto la actuación pedagógica que garantiza la igualdad de trato o las mejoras en los resultados, como la ordenación estructural que garantiza la posibilidad de continuidad y promoción interniveles (Husén, 1979).

En España el principio de profesionalización tiene una especial justificación para la continuidad en nuestro sistema educativo que deriva de la condición jurídico-administrativa de las titulaciones académicas. En nuestro país, y en nuestro sistema educativo, el Estado otorga en los niveles terminales titulaciones que facultan directamente para el ejercicio profesional. En nuestro sistema educativo incide una condición jurídico-administrativa específica que hace muy peculiar la relación entre sistema educativo y profesionalización. El artículo 149.1.30a. de la Constitución atribuye al Estado unas competencias. Constitucionalmente, el Estado tiene la competencia relativa a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Dado que el Estado, asumiendo su responsabilidad, tiene que aprobar los títulos de validez en todo el territorio nacional, y dado que el título garantiza la competencia académica y profesional -la competencia en el ejercicio profesional futuro- se infiere que la profesionalización es un elemento estructural del sistema educativo. Por consiguiente, la profesionalización es principio del sistema educativo, porque el título que se obtiene en el sistema garantiza la competencia profesional. El sistema hace profesionales (Tourrián, 1991 y 1995; Rodríguez, 1989).

En mi opinión, el carácter profesional de los títulos académicos permite afirmar que la profesionalización es una condición lógica del sistema educativo. El sistema educativo tiene que estar orientado desde la profesionalización, porque la profesionalización es un elemento estructural de nuestro sistema educativo con el que tiene que contarse para hacer la planificación y la orientación del mismo. Como ya sabíamos, el sistema está en manos de profesionales; pero, por lo que ahora afirmamos, el sistema, además, hace profesionales.

Por la misma competencia estatal en los títulos, también cabe suponer que la tendencia legisladora en España podría modificarse en el sentido de no habilitar para el ejercicio profesional desde los títulos. Pero debe entenderse que ese cambio jurídico-administrativo no supone merma de la vigencia del principio de profesionalización "en" el sistema educativo. El Estado en uso de sus competencias puede establecer unas condiciones particulares para acceder a la habilitación profesional tal como se hace en otros países; pero eso no modifica la validez del principio.

Si bien la actual situación jurídico-administrativa ayuda a entender la profesionalización como un principio del sistema educativo, también es cierto que, si se diera alguna de las otras alternativas, se podría seguir manteniendo dicho principio. Porque el sistema educativo debe garantizar una formación polivalente y plurivalente, que esté constituida por el desarrollo de actitudes, hábitos, destrezas y conocimientos generales, y por el desarrollo de actitudes, hábitos, destrezas y conocimientos propios de cada actividad profesional o como mínimo relacionados con una actividad o grupo de actividades profesionales.

Con lo dicho, debe entenderse que resulta *poco apropiado al principio, la identificación de la titulación como habilitación para el ejercicio profesional con la garantía de puesto de trabajo o ajuste al perfil ocupacional*. Es necesario decir frente a esta identificación que entre formación y empleo hay un salto estructural que no es consecuencia de un déficit en la formación ni el objetivo que justifica reivindicaciones de nuevas demandas de cualificación. Este salto estructural nace de la distancia y diferencia que hay que mantener entre objetivos de la empresa y objetivos del sistema educativo.

Los análisis estructurales de los sistemas educativos permiten afirmar que los títulos académicos son distintos de los puestos profesionales: los títulos académicos habilitan para el ejercicio profesional, pero no garantizan un puesto de trabajo; ni la definición del puesto de trabajo se hace en función de la definición del título, ni el título se define en función de un puesto de trabajo determinado.

Partiendo de esta aseveración, existe un salto entre la formación idónea conseguida con el título y la formación requerida para el puesto de trabajo específico. Este salto es estructural; está recogido en todos los Programas de formación para la profesión, en el ámbito internacional y no puede desvanecerse en la defensa del principio razonable de profesionalización *"en" y "del" sistema educativo*. No se trata, por tanto, de defender utópicamente que el sistema educativo va a solucionar el paro o a crear empleo. Más sencillamente, lo que quiere afirmarse es que, en la misma medida que la política de formación profesional es una parte estratégica de las políticas de empleo, se logra una educación de calidad, entre otras cosas, si las estrategias de formación responden a las demandas sociales de empleo y cualificación técnica. *El sistema es de calidad si profesionaliza*.

En un trabajo de hace pocos años defendí la flexibilización del sistema educativo como condición para optimizar el principio. El sistema educativo, ni hace profesiones, ni crea empleo. Pero, si presta atención a las demandas socio-laborales, *debe flexibilizarse a tres niveles jerarquizados* (Touriñán, 1990 y 1991a).

- Flexibilización estructural en el sistema, que atienda a los planteamientos legales, orgánicos, y que afecta a currículum, calendarios, horarios y aportaciones de infraestructura del mundo laboral.
- Flexibilización institucional, que favorezca la integración institucional del ámbito educativo y del ámbito laboral, fundamentalmente por medio de diseños de aprendizaje de destrezas y habilidades y consolidación de períodos de prácticas.

- Flexibilización docente, que permita aprovechar la experiencia profesional en los ámbitos de la docencia.

De ordinario se ha venido diciendo que la mejor formación profesional es una buena educación general, en el entendimiento de que una buena educación general no está alejada de la realidad y proporciona los modos de comprensión básicos que facilitan la utilización de destrezas. Sin embargo, afirmaciones de este tipo carecen de rigor y confunden el significado de los términos. Planteamientos como éste olvidan que una enseñanza profesional buena, completa y teóricamente fundada tiene su propia lógica e imparte un tipo de conocimientos que pueden transferirse igual que se transfieren los adquiridos en la educación general. Existen pruebas en estos momentos de que la formación profesional es para determinados alumnos la mejor educación general, no porque la sustituya, sino porque es el modo de llegar a las destrezas generales.

La defensa de la profesionalización como principio del sistema educativo da lugar a defender que desde el punto de vista de la organización vertical del sistema, la educación es profesional. El hecho de que la cualificación profesional sea terminal no quiere decir simplemente que va después, sino más bien, que cada nivel terminal del sistema educativo tratará de desarrollar determinadas destrezas técnicas, pues cualquier otra posición es contradictoria con la defensa de la profesionalización como elemento estructural del sistema.

La consecuencia directa de este planteamiento es que la *educación general se "profesionaliza"* en el sentido de garantizar una formación polivalente constituida por el desarrollo de destrezas, hábitos, actitudes y conocimientos generales y habilidades y destrezas comunes a conjuntos de actividades técnico-profesionales.

La profesionalización como principio del sistema educativo supone una *visión distinta e integrada de la formación profesional y de la educación común* que hace innecesario el problema de la dignificación de la formación profesional.

IV. PROPUESTAS SEMÁNTICAS PARA LA "AUTONOMÍA ESCOLAR"

Una consecuencia directa del significado de la democratización de la sociedad es la defensa de la autonomía escolar que, a su vez, da contenido al significado profundo de la democratización de la educación. En el fondo, se trata de que cualquiera que sea el tipo de escuela, ha de respetar los principios constitucionales y ha de organizarse participativamente, porque el límite entre la prestación del servicio público "educación" y la pública intromisión en el derecho de cada uno a elegir su

proyecto de vida, lo tenemos que resolver en cada escuela en la misma medida que la ley garantice el derecho de todos los implicados a participar en las decisiones (Husén, 1979).

IV.1 Responsabilidad compartida

A nivel legal no hay función suplantadora de nadie, tan solo se busca el reconocimiento de la función sustantiva de cada uno de los implicados -padres, profesores, alumnos, Estado y sociedad- en el proceso educativo creando una organización democrática y por tanto participativa.

Como padres, nuestro deseo es que los hijos elijan no como nosotros (proceso) sino que elijan lo que nosotros elegimos (resultado); como técnicos en educación es del todo punto necesario reconocer que lo importante es que los hijos sepan elegir (proceso) aunque no elijan lo mismo que elegimos nosotros (resultado) y ello por la sencilla razón de que hacer lo contrario es negarles su derecho a elegir y conculcar su condición de agentes. Pero desarrollar esta idea exige justificar la delimitación de la intervención educativa como acción y eso es otro problema.

En mi opinión el núcleo generador de la libertad no debe estar en la oposición política en la escuela, sino en la búsqueda científica de una real oportunidad de asistir a centros pedagógicamente programados. Y si esto que yo he expuesto es correcto, me parece incuestionable que el avance en el reconocimiento de la descentralización reclama, desde el punto de vista del técnico en educación, *el principio de autonomía del centro docente, porque ninguno de los que tienen una misión en el centro debe decidir sin los demás so pena de incurrir en función suplantadora* (Tourrián, 1986).

IV.2 Búsqueda de calidad

Cuando la autonomía del centro se convierte en exigencia, la oferta de la política educativa tiene que orientarse a la búsqueda de calidad.

La calidad de educación es una necesidad social, porque a la educación se le pide que organice y seleccione sus recursos, técnicas y procedimientos para estar a la altura de las exigencias que las circunstancias actuales marcan, porque hablamos de competencias distintas de diversos niveles, pero para el mismo fin: la calidad.

Para nosotros queda claro que la calidad de educación es una necesidad social que demanda imperiosa respuesta, porque las circunstancias no son meras hipótesis mentales, sino condiciones en las que o con las que nos encontramos urgidos a reaccionar y responder; y esa respuesta exige calidad de educación.

Por otra parte, la calidad de educación es necesaria porque cualquier tipo de influencia no es educativa. Obviamente cualquier proceso

de influencia puede transformarse en un proceso de influencia educativa, pero esto no contradice la afirmación anterior. Cualquier tipo de influencia no es educativa porque, en caso contrario, deberíamos defender erróneamente que influir en una persona para que deje de hacer lo que tiene que hacer para educarse, es educación.

La educación de calidad es posible porque al ser inacabado el hombre tiene en su haber unas exigencias que no le marcan de forma incondicionalmente eficaz el modo de satisfacerlas. Para satisfacerlas, tiene que marcarse fines y aprender a lograrlos; cualquier objeto no satisface igualmente cada exigencia, ya que cada objeto tiene unas propiedades y, según ellas son, así afectan a las propiedades de la exigencia que queremos satisfacer. El conocimiento de esas relaciones y la oportunidad real de lograrlas es la marca de la posibilidad real de calidad de educación. El problema de hoy no es tanto la posibilidad real de calidad de educación, como la distribución real de recursos que garantizan la oportunidad de lograr calidad para muchos. Y como todos sabemos, cuando estamos en el terreno de garantizar las oportunidades, entramos en el área de la *decisión política*.

IV.3 Diferencia decisión técnica, moral y política

La decisión es un acto por el que se responde, de acuerdo con las oportunidades, a una realidad interna y externa que modifica la premiosidad de las necesidades. En general, la decisión identifica un curso de acción, por eso se dice que la teoría de la decisión trata el problema de la elección entre dos o más cursos de acción, que son decisiones posibles, en orden a encontrar el óptimo, según las preferencias del decisor. En este sentido, tomar una decisión es elegir, entre varias alternativas posibles; es realizar un juicio sobre esas alternativas y elegir la que se considere mejor. Y esto, en el fondo, no es más que afirmar la meta, que es siempre un valor que se elige.

Otro modo de acercarse a la decisión es considerarla como proceso.

Las decisiones que se toman en la Política, en general, y en la Política Educativa, en particular, se centran, fundamentalmente, en establecer las prioridades y estrategias de logro que el poder político, en su función de servicio, cree necesarias para el buen funcionamiento del Estado o del Sistema Educativo (en el caso de la Política Educativa) y, en última instancia, para la mejora de la Sociedad.

El objetivo general de la decisión en política educativa es determinar cuales son las necesidades que demanda la sociedad en materia educativa y cómo se pueden satisfacer, para establecer, de acuerdo con los presupuestos económicos, cuáles son las prioridades educativas que se pueden alcanzar y cuáles, por consiguiente, deben ser financiadas. Por eso las decisiones de la política educativa tienden a cubrir la demanda

social o las necesidades en materia educativa de modo diverso, según las concretas circunstancias de cada período de gobierno.

La elección de los fines y la asunción de las estrategias de logro a nivel político constituyen la respuesta para satisfacer, tanto las demandas sociales como las metas de logro que creemos prioritarias con respecto a otras finalidades o estrategias en cada circunstancia concreta de gobierno. Estas decisiones se basan en variables no sólo del ámbito sobre el que se ejerce la acción de gobierno -salud, vivienda, agricultura, etc.-, sino también en otras variables de otros ámbitos de la realidad, como el económico, el ideológico, el socio-cultural, etc.

Con la decisión de política educativa, entramos, por tanto, en un ámbito de racionalidad que desborda el ámbito científico-tecnológico: la racionalidad práxica, que se aplica con todos sus postulados a la decisión política que, a su vez, tiene su carácter distintivo frente a las decisiones técnicas y morales. Puede afirmarse que la *decisión técnica* se identifica con reglas y normas derivadas del propio proceso, en función del conocimiento que se tiene del ámbito específico y a partir de la elección primaria de trabajar en ese ámbito. A su vez, la *elección moral* no es elección dentro de un ámbito, sino confrontación de ámbitos diversos respecto de la propia vida y proyecto personal; es la ordenación que hace el hombre de sus exigencias de acuerdo con las relaciones que se dan en la realidad en cada ámbito de su existencia. Por su parte, la *elección política* es, con propiedad, ordenación de metas y alternativas de acción para lograrlas, pero no respecto de la propia vida personal, sino respecto del orden y del bien común vinculante en la sociedad (Tourrián, 1993 a).

IV.4 Paso de modelos verticales de decisión a subsistemas con finalidades intrínsecas

Antes de concluir este trabajo, quisiéramos llamar la atención sobre una de las virtualidades más peculiares de las decisiones de política educativa: por el hecho de centrarse en la oportunidad para priorizar y por el hecho de afectar a variables internas y externas al problema que se prioriza, en la decisión de política educativa, las finalidades no son estrictamente hablando criterios de decisión externos al propio sistema y tienen que ser consideradas como constantes aceptadas provisionalmente en los procesos de planificación (Tourrián, 1989).

Nos parece importante destacar esta tesis, porque su afirmación supone una conmoción en la validez del esquema "fin-medios", que no siempre se está aplicando coherentemente a la descentralización educativa.

En el esquema fin-medios, el fin designa aquel efecto o complejo de efectos que han de justificar la acción. El esquema fin-medios postula, en su idea fundamental, una relación entre valores. El establecimiento de los fines supone que el valor de los efectos que se tienen como fin, acierta a

fundamentar la acción. El concepto de fin y medio presupone una relación causal, pero no la describen en cuanto tal, sino que más bien expresan, al igual que el principio de transitividad, una relación axiológica entre los efectos del obrar. Este esquema es una inversión de la histórica y abandonada idea del fin como causa de los medios, pues no es que se diga que el fin causa los medios, sino que los medios son causa de un efecto pretendido.

Así las cosas en el esquema fin-medios, el fin es un efecto pretendido que, depende de valores preconcebidos y puede fijarse por tanto de antemano.

La obra participativa aborda necesariamente el problema de los fines desde la crítica del esquema fin-medios, dentro de una determinada actividad, porque la distinción medio-fin es una distinción de conveniencia. Todo medio es un fin temporal hasta que lo hayamos alcanzado. Todo fin llega a ser un medio de llevar más allá a la actividad, tan pronto como se ha alcanzado. Lo llamamos fin, cuando señala la dirección futura de la actividad a que estamos dedicados; medio, cuando indica la dirección presente. Todo divorcio entre el fin y los medios disminuye la significación de la actividad.

La apelación a la experiencia del pensamiento moderno obliga a aceptar la relatividad del esquema fin-medios. La caracterización de un factor como fin o como medio depende de la perspectiva temporal escogida. La relatividad del fin y de los medios es enteramente familiar al pensamiento moderno. No es posible por cuestión de espacio detenerse en el desarrollo que hace Luhman de esta tesis. Sin embargo, nos parece pertinente insistir en varias cuestiones que dificultan la firmeza del esquema medios-fines.

La primera cuestión es el postulado del orden preferencial transitivo. Cuando el fin es un efecto pretendido, su justificación se hace en términos de la valiosidad del efecto, lo que significa acudir necesariamente al postulado del orden preferencial transitivo. Este postulado mantiene que, si A -que es un valor- es preferible a B -que es otro valor- y B es preferible a C, se sigue que A es preferible a C. Es este postulado de transitividad el que se mantiene en el esquema medios-fines, porque, en última instancia, el valor del efecto que se tiene como fin, justifica la acción.

En principio, y frente a esta posición, debe recordarse que los valores no son inversiones más o menos intensas de un determinado valor previo y último, sino cualidades relacionales susceptibles de conocimiento. Precisamente por eso, cada valor vale en el ámbito del conocimiento en que es descubierto y creado, y, también por eso, la elección de un valor de un ámbito no sustituye al de otro.

Por otra parte, los estudios de la lógica de la preferencia han permitido comprobar que el modelo de preferencia transitivo sólo es aplicable, tautológicamente, si el hombre se orienta transitivamente. En la compleja situación del obrar humano, mantener la transitividad no es realista, porque ello supone fijar las preferencias de la acción, sólo para mantener el principio, con independencia de las oportunidades y al margen de la influencia de las circunstancias en la premiosidad de las necesidades.

Las teorías de mayor credibilidad en el campo de la organización, actualmente, defienden, no el postulado de la transitividad, sino el de los "standards" satisfactorios de decisión, porque la cuestión no es buscar en un pajar la aguja más puntiaguda, sino una aguja lo suficientemente puntiaguda para coser.

La segunda cuestión que dificulta la firmeza del esquema fin-medios es una consecuencia del postulado del orden preferencial transitivo. Cuando se postula la transitividad, se está imponiendo la organización vertical de los fines y de los agentes encargados de cumplirlos. El fin de la cúpula de la organización se convierte en algo externo para los diversos niveles de ejecución del sistema y se reduce al mínimo la autonomía profesional en los niveles inferiores, pues los fines, ni se deciden en cada nivel, ni son orientadores, es decir, "fines-previstos", sino "fines fijados". De manera concreta dice Dewey:

"El vicio de los fines externamente impuesto tiene sus raíces profundas. Los maestros los reciben de las autoridades superiores; estas autoridades los aceptan de lo que es corriente en la comunidad. Los maestros los imponen a los niños. Como primera consecuencia, la inteligencia del maestro no es libre; está reducida a recibir los fines dictados desde arriba. Con muy poca frecuencia el maestro se ve libre del dictado del inspector oficial, del texto de la metodología (...). Esta desconfianza respecto a la experiencia del maestro se refleja entonces en la falta de confianza respecto de las respuestas de los alumnos." (Dewey, 1971. p21).

Las críticas a los sistemas de organización Tayloristas, que es la que corresponde al esquema vertical de decisión, son conocidas en el momento actual. Las críticas no son en este caso sinónimo de absoluto abandono del modelo, sino de conveniente transformación para lograr una mejor adecuación a las situaciones que plantean los sistemas de gestión. En nuestro campo, tanto las críticas tradicionales, como las más recientes, coinciden en que el carácter externo de los fines hace que la planificación de largas cadenas de derivación desde los fines de la cúpula carezcan de efectividad, porque la diversidad de tareas de los agentes en cada nivel de la cadena genera criterios decisorios diferentes y provoca discontinuidad.

Desde el punto de vista de la democratización de la escuela, como ya hemos visto, el objetivo es la continuidad de niveles y la participación respecto de las decisiones. La tendencia apunta a sustituir los modelos verticales de decisión por modelos sistémicos en los que el cumplimiento de fines no se realiza mediante planificación de largas cadenas de derivación, sino primariamente a través de la formación de subsistemas. El supuesto básico es que puede desarrollarse una coordinación suficiente, aceptando que los subsistemas tienen su propia identidad, su propia organización de variables, de tal manera que pueden contemplar desde su propio nivel de decisión todos los fines lejanos o externos a manera de factores ambientales. De este modo, no es el fin el que se fracciona hasta resultar irreconocible en algunos niveles, sino que cada nivel de intervención o subsistema

-Administración central, Comunidades Autónomas, Centros escolares, profesor en el aula- tiene sus propios fines y contempla los correspondientes a los demás niveles a modo de variables ambientales que serán integradas según su compatibilidad con los criterios de toma de decisiones del subsistema que actúa en ese caso.

V.- PROPUESTAS DE SENTIDO GENERAL EN LA ENCRUCIJADA

A.- Una consecuencia directa de la defensa de la autonomía escolar y de la democratización es la acentuación de la diferencia entre sistema escolar y sistema educativo. Esta diferencia no tiene que entenderse como alejamiento u oposición entre ambas, sino como un modo de organización y de relacionarse que está determinado por las libertades reconocidas a cada sistema.

La escuela no puede asegurar toda la formación necesaria para conseguir la cualificación en cada caso y hay que asumir que existen competencias específicas de formación en otros ámbitos.

Con este planteamiento, los procesos de heteroeducación no formales e informales adquieren un protagonismo en el entorno del sistema educativo y de la mejora de la calidad de vida, que tiene que traducirse necesariamente en un incremento sustantivo de la descentralización a nivel de Administración Local; sobre todo en temas tales como la educación de adultos, tercera edad, educación sanitaria y vial, servicios de transporte y comedor escolar, mantenimiento de edificios escolares, educación compensatoria, suelo y espacio educativo en el municipio, órganos de gobierno y planificación educativa a nivel local.

B.- La política educativa tiene que hacer frente a la encrucijada que nace de la libertad de enseñanza, la democratización y la autonomía en los ámbitos escolar y local, construyendo fórmulas de organización, control y estructura del sistema educativo, que apuntan a la descentralización y que pueden ser comparadas a través de diversos indicadores de organización descentralizada, tales como: el horario escolar, el currículum, las actividades extraescolares, la consideración de la educación obligatoria, común y general, la duración de la jornada escolar, la determinación de objetivos y la configuración de las estructuras escolares.

En este sentido, los indicadores de descentralización no son aquellos que simplemente permiten destacar las diferencias, sino aquellos que desde la diversidad y la heterogeneidad intersistémica permiten establecer de manera uniforme, las equivalencias académicas. La jornada escolar, la duración de los estudios, el carácter común y diferenciado del contenido de los ciclos y etapas y las estructuras escolares, se convierten, desde esta perspectiva, en indicadores de descentralización, no porque la decisión sea local, autonómica o estatal, sino porque esos elementos identifican la equivalencia académica entre sistemas descentralizados.

C.- Las estructuras escolares en España todavía mantienen como característica básica la diversidad y desde luego también la falta de homogeneidad, lo cual repercute necesariamente en un deterioro de la calidad del sistema.

La tendencia en la Europa Comunitaria es que los niños asistan a dos escuelas durante la educación obligatoria: un centro de nivel primario y otro de nivel secundario general.

En España, las academias privadas (están federadas más de 3.000) acogen a más de dos millones de alumnos al año, principalmente jóvenes de 16 a 30 años, que cursan idiomas, informática y enseñanzas ocupacionales, sin una clara homogeneización de normativa en tanto que red educativa dentro de un mapa escolar.

La tendencia en política educativa es que la escolaridad obligatoria se curse en centros programados pedagógicamente. Optimizar el principio de igualdad de oportunidades quiere decir favorecer la diversidad de oportunidades educativas. En este sentido, hay que garantizar la oportunidad de asistir a centros programados pedagógicamente.

Es una consecuencia aceptada en el marco de la encrucijada que venimos analizando, que la escuela no es la única oportunidad educativa. La educación no escolar y la educación familiar han de recibir un tratamiento mucho más amplio del que reciben en las políticas educativas nacionales, regionales y locales.

- El Estado debe garantizar la reconversión de los centros escolares y regular la diversificación de la educación secundaria de forma que no suponga una oferta educativa de diferente calidad y diferentes tipos de centros.
- Desarrollar alternativas para la educación de adultos y los procesos no formales e informales de educación, implicando a la Administración Local.
- Las estructuras escolares son fundamentales para la equivalencia de titulaciones en sistemas formales.

D.- Resulta excesivamente simplista la pretensión ingenua de trasvasar las experiencias concretas de resolución de la encrucijada de un país a otro. Cada alternativa de política educativa nace en una circunstancia socio-histórica específica desde la que se debe construir la posición adecuada de equilibrio siempre entre elementos antinómicos, que por tener ese carácter, son siempre imprescindibles. Estos elementos antinómicos son:

- . la alternativa regionalización-internacionalización,
- . la alternativa heterogeneidad-homogeneidad,
- . la alternativa Diversificación cultural-equivalencia internacional de sistemas educativos,
- . la alternativa Autoidentificación del sistema en la Comunidad Autónoma-uniformidad inter e intra Comunidad,
- . la alternativa Determinación aislada del sistema en la Comunidad Autónoma-Desarrollo educativo solidario entre Comunidades.

Este equilibrio de opciones antinómicas forma parte sustantiva de la alternativa en la política educativa, que se mueve siempre delimitada por dos extremos, en términos de organización: la uniformidad total de un centralismo utópico y el aislamiento o cierre sobre sí mismo de la descentralización radicalizada. En mi opinión el resultado equilibrado, como puede verse en los cuadros comparados de diversos sistemas educativos europeos que reproducimos a continuación, no está definitivamente lograda y no se logrará buscando la confrontación, sino favoreciendo el pacto académico que haga posible, como mantiene la UNESCO, el desarrollo humano sostenible a través de la Educación.

Cuadro COMPARACIÓN SISTEMAS EDUCATIVOS EUROPEOS

	BELGICA	DINAMARCA	REP. FEDERAL DE ALEMANIA
PREESCOLAR	- voluntaria de 2 ½ a 6 años	- voluntaria de 3 a 7 años	- voluntaria de 3 a 6 años
ESCOLARIZACIÓN OBLIGATORIA	- duración: 12 años (6 años de enseñanza primaria, 6 años de enseñanza secundaria) - de 6 a 18 años, a tiempo parcial a partir de los 15 años	- duración: 9 años - de 7 a 16 años - estructura única <i>Folkeskole</i>	- duración: 12 años (4 años de enseñanza primaria, 8 años de enseñanza secundaria) - de 6 años a 18 años - 9 años a tiempo completo - posibilidades de 3 últimos años a tiempo parcial
RECORRIDO POR LA PRIMARIA	- evaluación interna continua - promoción no automática - repetición de curso posible, una sola vez por año, salvo derogación - certificado final según resultados escolares o tras examen cantoral	- evaluación interna continua - promoción de curso automática	- evaluación interna continua - promoción automática de 1º a 2º año, después según resultados - repetición de curso posible
ACCESO A LA SECUNDARIA INFERIOR	- sin examen - a condición de acabar con éxito la educación primaria - con certificado de fin de estudios	- sin examen - estructura única para la enseñanza primaria y secundaria	- sin examen ni certificado - según los resultados
RECORRIDO POR LA SECUNDARIA INFERIOR	- evaluación interna - promoción no automática - posible repetición de curso	- evaluación interna - promoción automática	- evaluación interna - promoción no automática - repetición de curso posible
FIN DE LA ESCOLARIZACIÓN OBLIGATORIA	- certificado librado por la escuela, posteriormente homologado por una Comisión	- no hay examen final general de estudios - posibilidad de examinarse de ciertas materias elegidas por el alumno	- examen interno
ORIENTACIÓN INICIAL	- a los 12 años, al principio de la educación secundaria en el tipo tradicional, a los 14 años en el tipo renovado en las Comunidades francesa y germanófono - a los 13 años, hacia la enseñanza profesional en la Comunidad flamenca	- a partir de 16 años, después de la <i>Folkeskole</i> - elección de estudios a partir de los 14 años	- desde los 10 años, al término de la <i>Grundschule</i> pero en algunos Länder, el 5º y 6º años sirven de orientación
EVALUACIÓN NACIONAL CON FINES DE ORIENTACIÓN	no	no	no

COMPARACIÓN SISTEMAS EDUCATIVOS EUROPEOS

	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA
PREESCOLAR	- voluntaria de 3 ½ a 5 años 1/2	<u>después de la reforma</u> - voluntaria 2 ciclos, de 0 a 3 años y de 3 a 6 años	- voluntaria de 2 a 6 años
ESCOLARIZACIÓN OBLIGATORIA	- duración: 9 años (6 años de enseñanza primaria, y 3 años de enseñanza secundaria)	<u>antes de la reforma</u> - duración 8 años (enseñanza básica), de 6 a 14 años <u>después de la reforma</u> - duración 10 años (6 años de enseñanza primaria, 4 años de enseñanza secundaria), de 6 a 16 años	- duración 10 años (5 años de enseñanza primaria, 5 años de enseñanza secundaria) - de 6 a 16 años
RECORRIDO POR LA PRIMARIA	- evaluación interna continua - promoción de curso automática, salvo en el caso de largas ausencias en que, si no supera las pruebas, el alumno repite - certificado de enseñanza primaria sin examen	<u>antes de la reforma</u> - promoción de ciclo según resultados de la evaluación interna continua - sin certificado ni examen <u>después de la reforma</u> - promoción de curso automática, salvo final de ciclos - repetición posible y excepcional ante malos resultados - ni certificado, ni examen	- evaluación interna continua - promoción de curso por decisión del consejo de maestros, atendiendo a los resultados - posible prolongación de la duración de un ciclo - sin certificado
ACCESO A LA SECUNDARIA INFERIOR	- sin examen de ingreso - con certificado de la enseñanza primaria	<u>antes y después de la reforma</u> - sin examen	- sin examen
RECORRIDO POR LA SECUNDARIA INFERIOR	- evaluación interna continua - promoción de curso atendiendo a los resultados por decisión del consejo de profesores - repetición posible	<u>antes de la reforma</u> - examen de promoción ante resultados no satisfactorios - repetición posible <u>después de la reforma</u> - promoción automática - repetición excepcional al final de ciclo	- evaluación interna continua - repetición posible - promoción de curso según resultados - tras un examen nacional, certificado para obtener el BEPG que no condiciona el acceso a la enseñanza secundaria superior
FIN DE LA ESCOLARIZACIÓN OBLIGATORIA	- certificado de fin de estudios según resultados - si no hay certificado, examen organizado para estos alumnos	<u>antes de la reforma</u> - certificado de fin de estudios sin examen caso de superar los 3 ciclos de la enseñanza general básica <u>después de la reforma</u> - certificado de fin de estudios, con independencia del nivel alcanzado por el alumno	- para completar la enseñanza obligatoria, los alumnos deben seguir 1 año a tiempo, completo bien en el <i>lycée</i> , bien en el <i>lycée</i> profesional
ORIENTACIÓN INICIAL	- hacia los 15 años y entre los 12 y 14 clases sobre opciones	<u>antes de la reforma</u> - tras EGB, hacia los 14 años <u>después de la reforma</u> - hacia los 16 años, al inicio del <i>Bachillerato</i>	- hacia los 14 años, en 4e. del <i>collège</i>
EVALUACIÓN NACIONAL CON FINES DE ORIENTACIÓN	no	no	- en el ciclo de profundización CE 2, hacia los 9 años - al inicio del <i>collège</i> - en 2º del <i>lycée</i>

Fuente: Eurydice (adaptación propia)

COMPARACIÓN SISTEMAS EDUCATIVOS EUROPEOS

	IRLANDA	ITALIA	LUXEMBURGO
PREESCOLAR	- no hay sistema nacional pero sí la posibilidad de programa integrado en la <i>National School</i> desde los 4 años	- voluntaria de 3 a 5 años	- obligatoria desde los 4 años (de 4 a 6 años)
ESCOLARIZACIÓN OBLIGATORIA	- duración: 9 años (6 años de enseñanza primaria y 3 años de enseñanza secundaria)	- duración: 8 años (5 años de enseñanza primaria y 3 años de enseñanza secundaria) - de 6 a 14 años	- duración: 11 años (2 años de enseñanza preescolar, 6 años de enseñanza primaria y 3 años de enseñanza secundaria) - de 4 a 15 años
RECORRIDO POR LA PRIMARIA	- evaluación interna continua y pruebas normalizadas - promoción automática - ni examen ni certificado final	- evaluación interna continua y pruebas normalizadas - promoción de curso según perfil escolar del alumno - repetición de curso posible - examen final y certificado <i>Licenza Elementare</i>	- evaluación interna continua - repetición de curso posible - ni examen ni certificado final
ACCESO A LA SECUNDARIA INFERIOR	- examen de ingreso organizado en algunos centros	- con el certificado de la <i>Licenza Elementare</i>	- exámenes nacionales de ingreso diferentes según ramas (enseñanza general y técnica) con pruebas de francés, alemán y matemáticas
RECORRIDO POR LA SECUNDARIA INFERIOR	- evaluación interna continua - promoción automática	- evaluación interna continua mediante la observación consignada en una ficha - repetición anual posible	- evaluación interna continua - repetición anual posible - promoción de curso no automática
FIN DE LA ESCOLARIZACIÓN OBLIGATORIA	- examen nacional con 2 niveles de dificultad: <i>Ordinary</i> y <i>Higher</i> , para la obtención del <i>Junior Certificate</i> (desde 1992)	- examen final para la obtención de la <i>Licenza Media</i> , dispensada por el centro - consejos de orientación	- certificado de fin de escolaridad, sin examen, en base a los resultados
ORIENTACIÓN INICIAL	- hacia los 12 años	- hacia los 14 años	- hacia los 12 años
EVALUACIÓN NACIONAL CON FINES DE ORIENTACIÓN	no	no	no

Fuente: Eurydice (adaptación propia)

COMPARACIÓN SISTEMAS EDUCATIVOS EUROPEOS

	HOLANDA	PORTUGAL	REINO UNIDO, INGLATERRA, PAÍS DE GALES, IRLANDA DEL NORTE, ESCOCIA
PREESCOLAR	<ul style="list-style-type: none"> - no hay preescolarización oficial: integrada en la escuela primaria desde los 4 años, voluntaria - según las autoridades locales, posibilidad de centros para los menores de 4 años 	<ul style="list-style-type: none"> - voluntaria de 3 a 5 años 	<ul style="list-style-type: none"> - no existe sistema nacional, organizado o no libremente, según las autoridades locales y regionales - a partir de los 3 años y hasta los 5 años
ESCOLARIZACIÓN OBLIGATORIA	<ul style="list-style-type: none"> - duración: 12 años a tiempo completo, (8 años de enseñanza primaria, 4 años de enseñanza secundaria) - de 5 a 16 años - un año a tiempo parcial obligatorio por debajo de la edad de 18 años 	<ul style="list-style-type: none"> - duración: 9 años (4 años de primer ciclo, 2 años del 2º ciclo, 3 años del 3º ciclo) - de 6 a 15 años 	<ul style="list-style-type: none"> - duración: 11 años, de 5 a 16 años <u>Inglaterra y País de Gales</u> (6 años de enseñanza primaria y 5 años de enseñanza secundaria); <u>Escocia</u> (7 años de enseñanza primaria y 4 años de enseñanza secundaria) <u>Irlanda del Norte</u> - duración: 12 años, de 4 a 16 años (7 años de enseñanza primaria y 5 años de enseñanza secundaria)
RECORRIDO POR LA PRIMARIA	<ul style="list-style-type: none"> - evaluación interna continua - promoción automática salvo repetición excepcional - ni examen final ni certificado 	<ul style="list-style-type: none"> - evaluación interna continua - promoción de curso automática salvo repetición excepcional, posible a partir de 2º año - ni examen final ni certificado 	<ul style="list-style-type: none"> - evaluación interna y uso de pruebas normalizadas - promoción de curso automática - repetición excepcional por enfermedad - ni examen final, ni certificado
ACCESO A LA SECUNDARIA INFERIOR	<ul style="list-style-type: none"> - tras informe del comité de admisión del centro atendiendo * al informe hecho por el director primaria * a una información suplementaria sobre capacidad para la formación general clásica (HAVO, VWO) 	<ul style="list-style-type: none"> - sin examen - a condición de haber superado la enseñanza primaria 	<ul style="list-style-type: none"> <u>Inglaterra, País de Gales y Escocia</u> - sin examen, pero en Inglaterra algunos centros organizan pruebas de selección <u>Irlanda del Norte</u> - examen nacional normalizado de selección a los 11 años para coordinar el reparto de plazas en las <i>Grammar Schools</i>
RECORRIDOS POR LA SECUNDARIA INFERIOR	<ul style="list-style-type: none"> - evaluación interna continua - promoción de curso no automática - repetición anual posible 	<ul style="list-style-type: none"> - evaluación interna - promoción de curso no automática - repetición de curso posible 	<ul style="list-style-type: none"> - evaluación interna y uso de pruebas normalizadas - promoción automática, repetición excepcional
FIN DE LA ESCOLARIZACIÓN OBLIGATORIA	<ul style="list-style-type: none"> - examen interno y nacional 	<ul style="list-style-type: none"> - sin examen - certificado 	<ul style="list-style-type: none"> - examen público
ORIENTACIÓN INICIAL ELECCIÓN DE OPCIONES	<ul style="list-style-type: none"> - hacia los 13 años (curso de transición de 12 a 13 años) 	<ul style="list-style-type: none"> - a los 15 años, tras el 3º ciclo de la enseñanza básica - clases voluntarias sobre opciones desde los 14 años 	<ul style="list-style-type: none"> - hacia los 16 años - clases sobre opciones entre los 4 y 16 años

EVALUACIÓN NACIONAL CON FINES DE ORIENTACIÓN	no	no	- a los 7, 11 y 14 años en Inglaterra y País de Gales - a los 8, 12 y 14 años en Escocia - a los 8, 11 y 14 años en Irlanda del Norte
---	----	----	---

Fuente: Eurydice (adaptación propia)

Cuadro COMPARACIÓN SISTEMAS DE ACCESO A LA UNIVERSIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA

IRLANDA	DINAMARCA	BÉLGICA	LUXEMBURGO	HOLANDA	ALEMANIA
<ul style="list-style-type: none"> - Una vez terminada la enseñanza secundaria tiene que someterse a una prueba de selectividad como en España. - Esta prueba consta de 5 asignaturas del último año cursado. - Algunos centros tienen autonomía para seleccionar a sus alumnos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se exige el "Certificado de Estudios Secundarios" o el "Título Superior Preparatorio" (como el COU en España) - No existe otra prueba - Estos títulos no garantizan el acceso a la carrera deseada. Deben solicitar 8 estudios diferentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se exige estar en posesión del "Diploma de Actitud para la Enseñanza Superior". Se obtiene por evaluación continua. - No existe otra prueba. - Algunos centros exigen requisitos independientes para seleccionar a sus alumnos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Para entrar en la universidad se exige estar en posesión de un Certificado de Enseñanza Secundaria (por evaluación continua). - No existe otra prueba. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se exige el Certificado de Enseñanza Secundaria al final del curso preparatorio en institutos. - No existe examen de ingreso en los centros universitarios. - Hay "números fixus" (números clausus) por la gran demanda en algunas carreras 	<ul style="list-style-type: none"> - Superar el examen de "Abitur" (como el COU en España). - Con él se consigue el "Certificado de Madurez para la enseñanza superior en general". - No existe otra prueba selectiva. - Algunos centros universitarios exigen requisitos independientes.

ITALIA	GRECIA	REINO UNIDO	FRANCIA	PORTUGAL	ESPAÑA
<ul style="list-style-type: none"> - Superar un examen para obtener el "Diploma de Maturità" (como el COU en España). - No existe otra segunda prueba. - Algunos centros universitarios exigen requisitos independientes. 	<ul style="list-style-type: none"> - El último año del "lycée" griego determina los alumnos que acceden a la universidad. - Sólo en Bellas Artes se puede acceder sin el certificado de Enseñanza Secundaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se exige superar pases de GCE (General Certificate of Education) en diversas asignaturas (como el COU en España). - No existe otra prueba general. - Cada centro tiene autonomía para seleccionar a sus alumnos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se exige superar las pruebas de "Baccalaureat", como el COU en España. - No existe otra prueba selectiva. - Algunos centros tienen autonomía para seleccionar a sus alumnos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superar una prueba nacional de Selectividad como en España. Se llama "Prova de aferiçao". - Se exigen todas las materias del último curso. - Para esta prueba no se exige el título de Enseñanza Secundaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superar pruebas de aptitud para el acceso a la universidad (Selectividad), además del COU. - Ningún centro puede exigir requisitos independientes para cursar una carrera (excepto INEF-Bellas Artes). - Las materias del examen son las de COU.

BIBLIOGRAFÍA

- BARCELÓ, M. (1991). Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico. Madrid, Civitas.
- BOTKIN, J.W. y otros (1979). Aprender, horizonte sin límites. Informe al Club de Roma. Madrid, Santillana.
- CURRÁS, C. (1995). A educación compensatoria en Galicia. Universidad de Santiago de Compostela. Secretaría de Publicaciones.
- DEWEY, J. (1971). Democracia y Educación. Buenos Aires, Losada
- EURYDICE, (1993). La enseñanza preescolar y primaria en la Unión Europea. Bruselas.
- -- (1994). La lucha contra el fracaso escolar. Un desafío para la construcción europea. Bruselas.
- FAURE, E. y otros (1973). Aprender a ser. Madrid, Alianza/Unesco.
- GIMENO, J. (1988). El curriculum: una reflexión sobre la práctica. Madrid, Morata.
- GUSDORF, G. (1973). ¿Para qué los profesores?. Madrid, Edicusa.
- HUSÉN, T. (1979). The school in question. N. York. Oxford University Press.
- -- (1978). La sociedad educativa. Madrid, Anaya.
- -- (1978a). Para una igualdad de oportunidades. Madrid, ICCE.
- -- (1988). Nuevo análisis de la sociedad del aprendizaje. Barcelona, Paidós/MEC.
- IBAÑEZ MARTÍN, J.A. (1969). El sentido crítico, objetivo de la educación contemporánea. Revista de Filosofía (108-111).
- -- (1974). La manipulación y el hombre contemporáneo. Revista de Estudios Políticos (195-196).
- -- (1979). Hacia una formación humanística. Objetivos de la educación en la sociedad científico-técnica. Herder, Barcelona. 2ª ed.

- MEDINA, R. (1988). Estructura y naturaleza de la participación educativa. Revista Española de Pedagogía. XLVI (181).
- -- (1995). Autonomía y heteronomía en la política educativa actual universitaria. En la obra conjunta *Política y Educación*. V Congreso Interuniversitario de teoría de la educación. Barcelona.
- MORIN, L. (1975). Los charlatanes de la nueva pedagogía. Herder, Barcelona.
- REBOUL, O. (1972). ¿Transformar la sociedad? ¿Transformar la educación?. Madrid, Narcea.
- SARRAMONA, J. (1995). Participación democrática en la educación. En la obra conjunta *Política y Educación*. V Congreso Interuniversitario de teoría de la educación. Barcelona.
- TOURIÑÁN, J.M. (1979). El sentido de la libertad en la educación. Madrid. Emesa.
- -- (1983). Análisis teórico del carácter formal, no formal e informal de la educación. En la obra conjunta. Conceptos y Propuestas II. Valencia, Nau Llibres.
- -- (1983 a). El educador y su responsabilidad ante la legislación en la sociedad pluralista. Bordón. 35 (249).
- -- (1986). Presupuestos pedagógicos de la libertad de enseñanza. En Sociedad Española de Pedagogía. VIII Congreso Nacional de Pedagogía. Vol. II. Santiago de Compostela. Secretaría de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela.
- -- (1987). El Estatuto del profesorado. Función pedagógica y alternativas de formación. Madrid, Escuela Española.
- -- (1987 a). Teoría de la Educación. La Educación como objeto de conocimiento. Madrid, Anaya.
- -- (1988). Formación del profesorado, consideraciones de base para una modificación de la propuesta del M.E.C. Bordón 40 (3).
- -- (1989). Las finalidades de la Educación. Análisis teórico. En J.M. Esteve (ed.). Objetivos y contenidos de la educación para los años noventa. Málaga, Universidad de Málaga.
- -- (1989 a). La Educación en Galicia. Trabajo conjunto en VIII Seminario de Teoría de la Educación. "La Educación multicultural en el estado de las Autonomías". San Sebastián.
- -- (1990). La profesionalización como principio del Sistema Educativo y la Función pedagógica. Revista de Ciencias de la Educación. 141.

- -- (1991). Conocimiento de la educación y función pedagógica: el sentido de la competencia profesional. Revista Teoría de la Educación (3).
- -- (1991 a). Formación técnico-profesional y mercado de trabajo. En Nuñez Cubero (Ed.). Educación y Trabajo. Sevilla, Kronos.
- -- (1993). La significación del conocimiento de la educación. En J.A. Tarrío (Coord.). La educación y su problemática. Ourense.
- -- (1993 a). Conocimiento de la educación, decisiones pedagógicas y decisiones de política educativa. En J.A. Tarrío (Coord.). La educación y su problemática. Ourense.
- -- (1993 b). La promoción de la investigación en Galicia. Xunta de Galicia. Colección Innovación e investigación científica.
- -- (1993 c). Avances no desenvolvemento do sistema universitario de Galicia. Xunta de Galicia. Colección Innovación e Investigación Científica.
- -- (1994). El desarrollo del sistema universitario y de la comunidad científica como instrumento de Innovación. Reunión internacional de Psicología de la Educación. Asociación de Ciencia y Tecnología de China. Pekín. Octubre.
- -- (1995). Exigencias de la profesionalización como principio del sistema educativo. Consejo Escolar de Galicia. Marzo.
- -- (1996). La descentralización educativa. Análisis desde la experiencia universitaria de Galicia. Revista Española de Pedagogía (en prensa).
- UNESCO (1995). Documento de política para el cambio y el desarrollo a la Educación Superior. París, Unesco.