

## CONDICIONAMIENTOS FUNDAMENTALES DEL DISEÑO EDUCATIVO DE LA INSTITUCION ESCOLAR

por ROGELIO MEDINA RUBIO  
*Universidad de Oviedo*

### *1. Sentido y valor del «diseño educativo»*

Con el término «diseño educativo» de una institución escolar se pretende expresar la descripción o bosquejo que, de una forma clara y concisa hacen, cuantos tienen responsabilidades en su funcionamiento de la idea de educación que motiva y anima su propia opción educadora y que justifica y explica, a la vez, el sentido, contenido y estilo de toda la actividad escolar.

Aquella idea o concepto de educación, que permite concretar unos fines y objetivos educacionales, y unos comportamientos deseables en cuantos intervienen en el proceso educativo, constituye el núcleo focalizador de toda tarea docente, y condiciona el dinamismo y la eficacia de todo quehacer escolar.

Con demasiada frecuencia, aquel concepto de educación, con su implicación más inmediata —el establecimiento de unas metas y objetivos específicos de educación— está sólo presente de una manera difusa, cuando no puramente ritual, en las tareas escolares. Sin embargo, es algo esencial, previo a la organización de toda institución y de su trabajo, formular, de un modo explícito y claro, el diseño educativo que la distingue y orienta. Ese diseño no sólo va a definir el modelo de comportamientos educativos a fomentar, despertar, modificar o eliminar en el alumno como resultado del proceso de enseñanza, sino que va a configurar, también, el rumbo y la potencialidad formativa de cuantos factores subyacen en el proceso de la actividad escolar: desde la determinación de los valores o líneas axiológicas de la institución (*para qué enseñar*), los contenidos a transmitir (*qué enseñar*), actividades y expe-

riencias a realizar (*cómo enseñar*), disposición de técnicas, recursos y material didáctico (o *modo* de acceder a lo que se enseña), hasta la incardinación de lo anterior en unos módulos temporales y la adopción de unos criterios de valoración de la actividad docente.

De ahí la importancia y la necesidad de que toda institución escolar elabore o defina su propio diseño o estatuto educativo institucional:

a) Como medio *orientador* e *integrador* de cuantos factores convergen en el proceso educativo, a fin de darles unidad y sentido en su operatividad.

b) Como garantía de *coherencia* y de *continuidad* en las distintas actuaciones de los miembros de la comunidad escolar.

c) Como *criterio* necesario para ponderar y homologar los proyectos educativos que sucesivamente elabore la institución, así como los resultados de la evaluación objetiva de los rendimientos escolares.

d) Como instrumento dinámico de base para definir las *estrategias* y *estructuras* organizativas requeridas por el modelo educativo contenido en el diseño institucional.

## 2. Elementos integradores del diseño educativo

El diseño educativo está integrado por dos ideas-fuerza que le caracterizan y distinguen; por un lado, el conjunto de *principios básicos* y *objetivos estables* de educación que, como consecuencia de una concepción del mundo y de la vida, la institución pretende suscitar en los alumnos; principios que, elaborados y aceptados por todos los miembros de la comunidad educativa que forman la institución escolar, garantizan, como se ha dicho, la unidad de criterios y la coherencia de actuaciones de cuantos participan en las tareas del centro; por otro lado, el diseño educativo está constituido, también, por el haz, consecuente, de actividades concretas, pautas y líneas operativas de acción, inspiradas en aquellos principios, que, adaptadas a las etapas y posibilidades de formación de los alumnos, y en un contexto cultural, situación social y momento histórico determinados, definen y precisan, de una manera viva y real, la identidad del centro y el modelo específico de educación que en él se imparta.

*Concepción educativa* o definición del perfil educativo institucional y *operatividad educadora*, he aquí los dos sectores formales integradores del diseño educativo de una institución escolar, llamados a engendrar, según la diversidad de su orientación, peculiares modelos de ideario y de proyectos educativos escolares.

Todo diseño referido a la educación ha de tener esa doble dimensión

fundada en la propia naturaleza del fenómeno educativo. Como la educación misma, que además de *ser*, *vale*, que además de tener una *existencia* tiene la pretensión de ser *valiosa* para el hombre sujeto de ella, también el diseño educativo además de *estar* o *ser* referido a una situación escolar concreta, debe estar *justificado*: existencia real y justificación son las dimensiones esenciales de la realidad del diseño educativo en su diversidad de concreciones prácticas. Dos dimensiones distintas pero inseparables, coimplicadas, en la realidad de toda tarea del proceso educativo del alumno. No se puede entender el diseño educativo sólo como un conjunto de estructuras, estrategias y normas forjadas por los miembros de una comunidad escolar, sin la referencia a *algo* que da a aquellas estrategias y normas su sentido y finalidad. Son, por ello, elementos a tener en cuenta en la elaboración del diseño educativo:

a) La definición de *principios*, *finalidades* y *objetivos* educativos de la institución. Principios de educación, en coherencia con una concepción del hombre y de la vida; finalidades y objetivos, en orden al conocimiento, a la formación de hábitos y aptitudes y a la adquisición de virtudes y de valores, constituyen la expresión de los valores culturales aceptados y queridos por la comunidad educativa, que no se concretan inmediatamente en formas operativas de actuación docente-discente, pero que desde su cobertura superior, no interferida por otros factores, tienen la misión de aglutinar y dar significación a toda la actividad escolar.

Esa definición de fines comunes y diferenciadores de la institución, va a orientar la elaboración de otros objetivos *específicos* y de *desarrollo personal*, en función de niveles de inmediatez y de acercamiento a los comportamientos concretos deseables en los alumnos en cada situación escolar.

b) El *estilo formativo* y el *estilo de enseñanza-aprendizaje*, como exigencias cualitativas derivadas de los aspectos anteriores; ello comprende las líneas fundamentales para la ordenación y guía de la actividad escolar: rasgos definitorios del ambiente del centro: estructuración de contenidos; de actividades y experiencias curriculares y extra-curriculares; métodos de estudio y de trabajo de los alumnos, en relación con las finalidades y objetivos; tipo de técnicas y de recursos de enseñanza y orientación afines con aquellos estilos; criterios de valoración del alumno y de evaluación del centro para el análisis de resultados y toma de decisiones.

c) *Modelo de organización y estructuras*, a través de las cuales se canaliza la participación de la comunidad educativa: definición de los distintos órganos, funciones de cada uno, relaciones y sistemas de comunicación entre esos órganos.

d) *Proyección comunitaria* de la institución en su apertura e integración en el entorno social y cultural.

### 3. *Factores que posibilitan la elaboración del diseño educativo de una institución escolar*

Cada uno de los responsables de las actividades del centro, desde sus diferentes «roles» y funciones, contribuyen a un objetivo y responsabilidad común: la educación integral de los alumnos correspondientes a un mismo nivel o sección desde un modelo u opción educadora. Y ello será posible, si la actividad de cada uno se inspira y coordina en un mismo diseño educativo como vehículo común de integración y coordinación de esfuerzos. Mas la definición y fijación de ese diseño, para que sea completo, y reflejo, a la vez, de derechos, intereses o expectativas distintos ante la educación, ha de ser un quehacer abiertamente democrático, en el que participen, corresponsablemente, todos los protagonistas de la comunidad educadora: miembros fundacionales, familias, alumnos, profesores, administración; y se halla condicionado, en su efectividad, en la medida que se satisfagan los siguientes principios posibilitantes y configuradores de aquel diseño: el principio de *libertad de enseñanza*, el principio de *participación responsable* de los miembros de la comunidad escolar, el principio de «*libertad de cátedra*» y el principio de *autonomía de la institución escolar*. Son factores íntimamente ensamblados y directamente relacionados con la política escolar. Constituyen los motores de la política educativa de un país de indudable trascendencia en los procesos educativos. Desde esta perspectiva se ha dicho, con razón, que la educación apenas contribuye a transformar la realidad social, salvo en los casos en que la transformación se haya iniciado en la esfera de la política escolar.

### 4. *Principios que posibilitan y configuran el diseño educativo del centro escolar*

#### 4.1. *La libertad de enseñanza, exigencia básica del diseño educativo del centro*

Elemento posibilitador y configurador por antonomasia de la ósmosis ideológica que debe existir entre la comunidad educativa y las instituciones escolares, y que se plasma en el diseño educativo del centro, es el principio de *libertad de enseñanza*. Libertad de enseñanza que no es un tema de cobertura más o menos importante, sino que es el «arco

de bóveda» fundamental en la construcción de unas relaciones auténticas centro-comunidad; en la construcción y organización de unas escuelas libres y en la estructuración política de un sistema educativo democrático. Refiriéndose a la libertad de enseñanza, «estamos —decía Lacordaire— ante la primera libertad del mundo, la madre de todas las demás, aquella sin la cual no existe libertad doméstica, ni libertad de conciencia, ni libertad de opinión».

La libertad de enseñanza es el resultado de una adhesión de principio a una concepción pluralista de la sociedad, en cuyo seno todas las opiniones tienen el derecho a hacerse oír. El reconocimiento del derecho de grupos en la comunidad, que se identifican socialmente por la comunión en unas mismas convicciones culturales y axiológicas, a mantener esa identidad en la educación de sus miembros, no puede ser satisfecho si paralelamente no se posibilita una diversidad de modelos educativos acordes con la pluralidad de la demanda.

Uno de los obstáculos capitales que encuentra la fluidez de aquellas relaciones y el reconocimiento de esta demanda, es la mentalidad estatista, hoy profundamente arraigada y extendida en algunos sectores sociales, según la cual la sociedad todo ha de esperarlo del Estado y de la Administración. La mejor forma de controlar el sistema de ideas y de valores culturales que pertenecen a la sociedad, y de romper aquella ósmosis ideológica entre la comunidad educativa y las instituciones escolares, es precisamente el dirigismo cultural estatal, o sea, la atribución al Estado, en exclusiva, de la función de dirigir la cultura, de imponer una determinada concepción del mundo y de monopolizar su medio de transmisión, la enseñanza. Sólo un Estado proclive al totalitarismo puede arrogarse el derecho a decidir sobre la hechura cultural de sus ciudadanos, a troquelar sus modos de sentir y de pensar, sus convicciones y conocimientos; a erigirse en promotor de una enseñanza tendenciosa cuyo objeto no es la educación, sino la seducción o el amaestramiento.

Es preciso reconocer que el Estado, como institución, no tiene sabiduría pedagógica para entrar en cuestiones de verdad o falsedad, de belleza, bondad o malicia moral de las acciones; el ámbito de «lo político», y valor fundamental suyo, es el de lo conveniente o no conveniente, aquí y ahora, para su fin propio: el bien común de la sociedad política.

Sin duda que «lo político» se alía de ordinario con ideologías o concepciones del universo adjetivables de «verdaderas» o «falsas», «buenas» o «malas»; pero la primera norma que una elemental sabiduría política ha de exigir al gobernante, es saber distinguir en su actuación «política» lo que es tal de lo que es pura adherencia. Ni la fijación de los fines de la educación, ni la consistencia de sus contenidos culturales, compe-

ten al Estado, sino la selección de aquellos que, entre los reconocidos como válidos, se consideran los más convenientes dentro de la precisa circunstancia política en su multiforme contexto social.

#### *4.2. El derecho a la libertad de enseñanza*

Ahora bien la libertad de enseñanza puede ser entendida con una doble dignificación: como la libertad de los padres o de los educandos para determinar un modelo de educación, o como la libertad instrumental, correlativa, o derivada de la libertad anterior, de las personas físicas y jurídicas para crear y dirigir centros docentes, a través de los cuales, conjuntamente con la comunidad educativa, realizar el proyecto educativo decidido.

El hecho de que la insuficiencia de aulas u otros condicionamientos impida, a veces, no ya la efectiva elección del proyecto educativo deseado, sino la simple escolarización, no justifica la eliminación o la minusvaloración del derecho de los padres y la libertad de creación de centros, sino que precisamente debe ser esta situación un argumento «de facto» para transformar esa realidad y hacer posible aquel derecho. La imposibilidad de un logro inmediato y pleno de un derecho, no es razón para eliminarle, ni para consolidar situaciones que vayan alejando u obstaculizando su satisfacción. Las dificultades para la realización de un derecho no pueden llevar a la premeditada perturbación o negación del mismo derecho. El acercamiento a un ideal, más o menos lejano, debe ser un incentivo, y no una traba que haga imposible toda tensión progresista en su aproximación a él. Se da por sentado, en ocasiones, que la decisión sobre el tipo de educación que haya de darse a los hijos, es más fácil en el marco de escuelas privadas con convicciones homogéneas a las de una comunidad; más el ejercicio de este derecho es extensible a todos y cada uno de los padres que quieran ejercerlo, independientemente de las motivaciones que tengan para enviar a sus hijos a centros públicos o privados. La titularidad de los centros por entes públicos no puede empañar en absoluto la existencia y naturaleza de un derecho previo y fundamental. En el caso de que las convicciones comunitarias sean heterogéneas, los derechos de cada uno son los mismos, y el tipo de educación de un centro no puede estar definido por las estimaciones positivas de *una* determinada orientación, sino por una homogeneidad caracterizada por la fijación de unos límites y el respeto a las plurales y heterogéneas convicciones de los miembros de esa comunidad. Será preciso buscar la estructura material que permita dar satisfacción a todos en el ejercicio de sus preferencias formativas.

En teoría, la libertad de enseñanza que corresponda a una comunidad educativa debería estar garantizada en los centros jurídicamente

dependientes de entes públicos, sin posibilidad de imposición por parte de éstos (salvo que se esté de acuerdo con ese tipo de planteamientos), de cualquier modelo educativo uniformemente pautado. Pero es claro que en la práctica, por impedimentos administrativos basados en interpretaciones normativas ambigüas; indiferentismo de los padres, o, simplemente, por la fácil tentación del poder público a determinar taxativamente los contenidos formativos de los centros escolares, que viven bajo su inmediata y exclusiva competencia y dependencia, tal garantía de libertad puede tener una precaria existencia.

Se defiende, por ello, la pluralidad de centros o el pluralismo organizativo escolar, porque se considera que un diseño educativo coherente resulta, sobre todo en las primeras edades de la vida, pedagógicamente necesario, si se aspira a dar una consistencia formativa a la persona y a evitar que, cuando aún no se tiene madurez de juicio, quede tempranamente desorientada. La coherencia y homogeneidad pedagógica interna de los centros, no es sinónimo de dogmatismo exclusivista, sino ofrecimiento de un marco referencial, de concepción del mundo y de la vida, desde el cual el educando pueda criticar otras perspectivas y asumir, responsablemente, la suya personal. No hace mucho la UNESCO proponía la necesidad de «reconciliar la escuela con la sociedad», y postulaba, para esa reconciliación, que «cualquier tipo de escuela uniforme, sea bajo el rótulo gastado de la escuela única o el nuevo de la escuela pública o el viejo más persistente de la escuela laica, representan otros tantos modos diferentes de mutilar la norma imperante dada por la política; y a la sociedad porque deja sin desarrollar muchas de sus posibilidades educativas».

La escuela «descafeinada» como conformación por el Estado del pluralismo social, es un sincretismo medio, una utopía política y un dogmatismo pedagógico o científico.

## 5. *El principio de participación democrática en el diseño educativo*

### 5.1. *Interrelación institución escolar-comunidad educativa*

Es bien sabido que el fenómeno educativo es un fenómeno radicalmente personal, asentado básicamente en la relación educador-educando; un proceso en el que la persona se perfecciona a sí misma, progresivamente, en todas las dimensiones de su ser. Pero junto a esta afirmación, es indispensable tener en cuenta, como han puesto de relieve los modernos análisis de la fenomenología relacional de la educación y de la teoría general de sistemas (Bertalanfy, McKinne), dos supuestos

fundamentales sobre los que descansa la institución escolar concebida como un *medio* de comunicación social:

1.º Que la escuela es un *microsistema social*, abierto a la interacción y a los intercambios de información con un medio social y una comunidad educativa, en los que está integrada, y con los que participa de su dinamicidad y de su capacidad procesual y evolutiva; es decir que los centros escolares, en consecuencia, constituyen un eslabón en el sistema de redes de comunicación de la información que mantienen, quieranlo o no, una constante pervivencia con el sistema de valores y creencias dotados de vigencia en una comunidad. La escuela hoy, dice Talcott Parsons, refiriéndose a ese carácter determinante, pero determinado a su vez, de toda institución educativa, es en sí, una organización especializada, y hasta cierto punto independiente, en sus funciones básicas (de transmisión de la cultura; de apoyo al descubrimiento de nuevos conocimientos, y de socialización y asignación de posiciones individuales en la sociedad), pero inevitablemente influida y asistida por la estructura social más amplia de la familia, la vecindad y los grupos sociales, profesionales y económicos. Por eso el sentido de innovación, de progreso, mantenimiento o conservación del sistema educativo, dependerá no tanto de la capacidad operativa de la escuela (que tiene sus propios mecanismos creativos) cuanto de las posibilidades que le confiera la propia sociedad en una u otra dirección.

2.º El segundo supuesto, corolario del anterior, es que la educación *no sólo* tiene su centro en la escuela, sino también, y *fundamentalmente*, en una serie de instituciones, elementos y circunstancias de índole social, que poseen una virtualidad educativa, acaso superior a la escuela misma, y que, por participar de un mismo objetivo y referirse al mismo fin, han de actuar forzosamente conexas e interrelacionadas.

Una de las leyes configuradoras del sistema social es que cualquier crecimiento en complejidad supone una mayor diferenciación, tanto a nivel estructural como a nivel funcional; la educación, ingrediente complejo de ese sistema social, no ha sido ajena a la verificación de esa ley. Y la escuela en ese desarrollo del tejido social ha llegado a ser, hoy, sólo una parte del sistema educativo, un subconjunto de una entidad educadora mucho más amplia que comprende la familia, las relaciones convivenciales, los grupos sociales... Se quiere expresar con ello que el sistema escolar no sólo comprende las instituciones escolares, sino que en él participan y han de participar, cada vez más, un conjunto de núcleos societales, con misión determinante educadora, que conforman, junto con la escuela, el sistema educativo total.

Si los centros escolares son, como decíamos antes, un eslabón en el sistema de redes de comunicación, de información que mantienen una



constante pervivencia relacional con el medio social, las instituciones escolares han de abrirse a la comunidad, y en especial a aquellas instituciones como la familia, las asociaciones de padres, grupos profesionales, medio social... que enmarcan sus posibilidades o limitaciones de relación y constituyen el núcleo vital de ellas.

La pequeña comunidad escolar, constituida esencialmente por profesores y estudiantes, caracterizada por unas relaciones de transmisión de saberes sistemáticos o formativo-convivenciales profesor-alumno, necesita ser amplificada por la de la *comunidad educativa*, en la que si bien la iniciativa y el trabajo personal del alumno constituyen el eje de las preocupaciones del centro, la orientación y la marcha de la actividad escolar es una resultante de las preocupaciones y posibilidades que ofrezcan los miembros de la institución escolar, junto con las familias y demás elementos del medio social (García Hoz). Es la comunidad social la que ha de orientar la funcionalidad de las instituciones escolares, obligando a éstas, a partir de las entradas sociales que de aquélla reciba, al debido reciclaje de objetivos inmediatos, tipo de educación, contenidos, culturales y significaciones como vehículos para el logro de objetivos. De ahí que la familia, siendo principal responsable de la educación de sus hijos, deba participar en la elaboración de los principios básicos que orientan la manera de realizar la acción educativa, sus objetivos y medios utilizados para alcanzarlos. La Conferencia Internacional de Padres, en uno de sus últimos Congresos, reclamaba el derecho de los padres a ser consultados por los directores de los centros antes de tomar decisiones que tengan incidencia importante en la vida familiar, en la educación y en la instrucción de sus hijos: «conscientes del hecho de que la escuela representa un papel cada vez más importante en la sociedad, están persuadidos de que no podrá tener éxito un cambio en la escuela abierta hacia la vida y adaptada a una sociedad en permanente cambio, más que gracias a un acuerdo de todos los directamente afectados en la comunidad educativa: padres, directores, profesores, entidades culturales, alumnos». Y la finalidad que ha de perseguirse en la interrelación del microsistema escolar con la comunidad educativa no puede ser otra que la de establecer, mantener, desarrollar un mutuo conocimiento y colaboración entre el centro y las personas o entidades a las que el centro se vincula; lo que permite a éste prestar unos servicios más acomodados a las necesidades sociales y, por parte de la comunidad, un apoyo y una orientación, en línea coherente, que refuerce la labor del centro.

## 5.2. *La participación educativa democrática*

Mas si en la educación han de tenerse en cuenta los intereses de sus componentes, el reconocimiento de tales intereses excluye el ejercicio

unilateral de la autoridad, con líneas de mando de arriba abajo, exclusivamente, y requiere una amplia y efectiva *participación* en la concepción y desarrollo de la obra educadora.

Mas no es la *participación* una cuestión de *representatividad*; no se identifica con ella; no es un entramado de estructuras o de órganos, mediante los cuales se institucionaliza el ejercicio de unas mismas cotas de poder para todos, en nombre de la pretendida igualdad democrática de cuantos forman parte de la comunidad escolar. Esta visión que reduce la participación a la mecánica del voto, superficializa la realidad, lo que ha de ser una *participación educativa* que se considere democrática que tiene, por ser educativa, y no política, unas modulaciones específicas, sustanciales, que conviene no olvidar.

La democracia que es de suyo una *forma* de estructuración de la sociedad política típica, cuya especificidad consiste en un cierto modo de concebir el poder, su origen, su ejercicio, el acceso al control y participación en él, la forma de dictar leyes..., en la que se afirma la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de estos derechos, se toma hoy, cuando de la participación se trata, como modelo estructural que se supone puede ser aplicado, también, a la estructuración de ámbitos o de materias no estrictamente o de suyo políticos, a la participación en la vida escolar, de cualquier institución educativa, en nuestro caso; consecuentemente, se habla de «democratizar la vida de los centros de enseñanza» y «democratizar la enseñanza» misma. Estamos ante un ejemplo de *causalidad ejemplar* cuyo análisis habrá de hacerse a partir de las posibilidades de aplicación al ámbito educativo escolar que ofrece, de suyo, el modelo democrático-político, y los condicionamientos que impone, a tal aplicación, la estructura esencial del proceso educativo mismo y los fines formativos de la institución escolar.

### 5.3. Elementos diferenciadores del modelo democrático-político

La democracia es ante todo un modelo de organización política que —pese a las múltiples variantes con que puede realizarse de hecho—, contiene ciertos rasgos constantes que la constituyen en una estructuración típica. Estos rasgos son:

a) La democracia es, básicamente, un principio de *legitimidad* del poder político, un tipo de formación de la voluntad estatal basado en la soberanía popular. Se puede decir que el *deber ser* de la democracia está contenido en su propio significado literal de «poder del pueblo». Aunque las formas de realización de este principio sean diversas y discutidas, se delimita frente a otras formas de legitimación de la dominación, en el sentido de que no debe existir ninguna otra instancia política, que no

sea el pueblo, la que goce de la decisión última sobre el imperio de la ley, bajo la cual el pueblo desea vivir.

b) Por otro lado, es esencial a la democracia, también, el principio de *igualdad de derechos* en lo que atañe a la intervención y participación en los procesos de formación de la voluntad política. Igualdad que, conforme a la esencia democrática, se estructura en cuatro variantes: igualdad ante la ley, igualdad en las cotas de ejercicio de poder, igualdad de sufragio e igualdad en las opciones sociales.

c) La democracia reclama, además, el reconocimiento y protección del principio de *libertad*, al menos de aquellas libertades que el pueblo precisa para la libre formación de la voluntad política. La libertad democrática supone el reconocimiento constitucional de garantías a los ciudadanos de no verse privados, por medio de la ilegalidad o de la arbitrariedad, del derecho fundamental a la libre formación de la opinión en las decisiones políticas.

d) Elemento constitutivo de la democracia es, finalmente, también, la existencia de *instituciones de participación* con arreglo a aquellos principios, que permitan, de un modo directo, plebiscitario o representativo, transformar la «voluntad esencial» del pueblo en decisiones vinculantes de bien común, a través de la «voluntad reflexiva» de sus representantes, y de las leyes en que esa voluntad se concrete. Las democracias modernas basan la participación en la *representación*, lo que supone, más que un sistema de autogobierno, un sistema de limitación y control en el gobierno. Por otra parte, el ámbito de «lo político» no es omnicompreensivo, sino que viene definido (o delimitado) por el servicio al «bien común» propio de la sociedad política; «lo político» es sólo una estructura útil o instrumento para el logro de ese bien común. Negativamente, se delimita por la conjunción de diversos criterios que nos permiten establecer a qué no puede extenderse «lo político» sin abuso de su propio marco. «Lo político» no puede extenderse a cuestiones de *verdad o falsedad*; ni a la *bondad o malicia* moral de las acciones, ni a la *intimidad* o aspectos del comportamiento humano que, al no traducirse en una conducta externa, no pueden influir en el bien común de la sociedad; tampoco a lo que es *propio* de las sociedades inferiores en ella integradas y anteriores a ella, al menos sin una delegación por parte de tales sociedades.

La democracia pluralista —como toda forma política— es con el ingrediente de aquellos principios, instrumento útil —*el más útil*— para lograr su propio fin, es decir, el «bien común» de la sociedad política; pero, ¿se sigue de ahí que también lo sea para el logro del fin propio de la educación que es el bien de la persona humana en convivencia social?

La extrapolación del modelo pluralista democrático-político a otros



campos no formalmente políticos, como la educación, implica para no ser arbitraria, no sólo no olvidar su dimensión neta de forma política, sino la de no sobrepasar, pues, el ámbito propio de «lo político» (el bien común) a que antes se hacía referencia, so pena de invocar la democracia para justificar un abuso de ella, que podría incluso llegar a ser tiranía.

#### 5.4. *La disparidad del modelo educativo respecto del modelo democrático-político*

Sin embargo, el modelo educativo se caracteriza, entre otras notas, por su *integridad*, por su complitud, por cuanto ha de atender al perfeccionamiento de la esencia del hombre, al despliegue de todas las aptitudes y posibilidades de cada hombre. Si alguna manifestación de la vida del hombre (no sólo, pues, la política) no fuese atendida por el proceso educativo, éste sería radicalmente incompleto, defectuoso, deficiente en su entidad. Y ello en función de las condiciones peculiares de la existencia real de cada uno. La educación se convierte en un proceso de ayuda para la realización personal desde una situación determinada. Como tal proceso de desarrollo de todas las posibilidades personales, comprende la perfección de todas las connotaciones de la naturaleza humana (intelectuales, morales, estéticas, técnicas y religiosas), la satisfacción de todas las exigencias de la vida (biológicas y psicológicas) y en todos los ámbitos de la humana convivencia (familiares, sociales, políticos y profesionales), en coherencia con unos fines exigidos por la naturaleza humana, la vida en comunidad y la persona humana singular.

La disparidad del modelo educativo, así entendido, respecto del modelo político resulta clara, por cuanto:

a) Son distintos los *finés* a que sirven uno y otro modelo; el «bien común» en el modelo democrático-político; el perfeccionamiento integral del ser humano en el modelo educativo.

b) Es distinta la *naturaleza* de la relación educativa, que es de suyo formalmente interpersonal y no «social». Es «social» sólo por analogía, en cuanto se realiza en un medio social que la condiciona y la integra en él; incide sobre el medio social, es decir, tiene unas consecuencias también sociales y subordina, aunque sólo parcialmente, sus fines a los sociales. Sólo desde esta perspectiva, y en el ámbito de aquel contenido, puede hablarse de una comunidad educativa como forma de sociedad, en cuanto educador y educando asumen los fines sociales y la integración en una sociedad.

c) La *relación educativa*, a diferencia de la relación social y política, es *mutua, dispar y no reversible*. *Mutua*, porque su término pasa a ser a su vez sujeto de una nueva relación respecto al anterior sujeto;

*dispar*, porque aun siendo mutua no es del mismo tipo o signo en los dos sentidos; *no reversible*, por cuanto el educador siempre será tal respecto de determinado educando. La relación social del modelo político no reúne todos esos caracteres; en una sociedad democrática o pluralista incluso la relación de gobernante o ciudadano admite cierta reversibilidad, por cuanto sólo temporalmente se ostentan las funciones de gobierno.

d) Por lo demás, la consistencia del modelo educativo viene caracterizada por unos rasgos organizativos esenciales: 1) por un cierto modo de organizar las *relaciones educador-educando*, modo en el que siempre habrá y deberá haber alguna influencia por vía de «autoridad» del educador sobre el educando, cuyo recto ejercicio, para una auténtica formación, sólo se logrará suscitando por parte del educador, en el educando, junto con la actitud de «obediencia» o reconocimiento de aquella «autoridad», la iniciativa y responsabilidad personales y el conveniente ejercicio de la libertad; la tensión autoridad-libertad es ineliminable en la relación educativa. Y en tanto en cuanto la aplicación del modelo democrático se haga tratando de eliminar uno de los términos, la influencia por vía de «autoridad», se estará adulterando, esencialmente, la auténtica relación educativa; 2) por un cierto modo de organizar la *convivencia de los alumnos entre sí*. Parecería que en este plano la aplicación del modelo político podría ser tan fácil, y habría de ser tan rigurosamente exacta, que se tratara sólo de realizar al pie de la letra el modelo democrático en la población comprendida en un agrupamiento de alumnos. Convivencia es ésta de que hablamos, y convivencia es también la que encontramos en la sociedad política, cuya organización trata de conseguir el pluralismo político, la democracia, según su peculiar modelo de lo que debe ser la convivencia.

Mas cuando en relación con la sociedad política se habla de convivencia, se hace referencia a la que se realiza entre ciudadanos con plenitud de derechos, mientras que los educandos son, por definición, sujetos en vías de maduración. Tal diferencia, cualitativa, elemental, actuará, cuando menos, como un condicionamiento que obligará a seleccionar y adoptar los modos democráticos de la convivencia política pluralista cuando se trata de transferirlos a los educandos. Éstos están en fase de formación; no tienen pleno desarrollo de la razón, ni por ello de libertad (de ahí que sea distinto el caso de la Universidad y que estructuras válidas en ésta, no puedan copiarse en la educación básica o en la enseñanza media).

### 5.5. *Correcciones a la aplicación del modelo democrático-político al modelo educativo*

El modelo pluralista político no es, pues, aplicable *directa e inmediatamente* a la acción educativa. Por los condicionamientos de la acción educativa, siempre será necesario introducir la mediación de un «modelo educativo». Olvidarlo sería ignorancia o mala fe, que en todo caso desembocaría en desaciertos, a veces peligrosos. Por ejemplo, quien fundándose en los valores del «pluralismo político», tratase de aplicar en la enseñanza o en la educación moral parecido pluralismo, dañaría gravemente la educación del alumno; lo haría caer en el escepticismo o en el caos, en cuanto a los saberes teóricos, o en el amoralismo o en la anarquía, en lo moral.

La calificación «democrática», aplicada conjuntamente a lo político y a la educación, es un concepto *análogo* y no unívoco. Tal es la razón última de que lo político-democrático no pueda aplicarse a la educación tan exactamente.

Queda abierta la posibilidad de arbitrar *métodos* educativos y *estructuras organizativas*, modélicamente inspiradas en el modelo pluralista político-democrático, siempre que se respeten las exigencias impuestas por la naturaleza del proceso educativo, tanto pedagógicas como didácticas.

A su vez, la educación es un *condicionamiento propicio* para la fortaleza de las estructuras democrático-políticas. Cómo, con qué sentido y con qué alcance pueden influirse ambos modelos, es otro motivo de reflexión a tener en cuenta en la vinculación de los conceptos que nos ocupa.

La *participación*, la democratización en la dirección y gestión de los centros ha de ser, pues, una participación no de cuño político, sino *educativa*; que eduque, a la vez que se participa, para la vida democrática y para la participación; que potencie, como resultado, una relación participativa de los sectores integrantes de la comunidad escolar y un clima de responsabilidad en las tareas del centro; pero al mismo tiempo, y por exigencias de la misma funcionalidad del modelo educativo, ha de ser una participación *diferenciada* por la diversidad de naturaleza de las competencias de cada sector. No todos los sectores que intervienen tienen los mismos intereses en los mismos problemas, aunque los objetivos finales pueden ser coincidentes. Según los niveles de responsabilidad en que se diversifiquen los problemas, debe de otorgarse un peso mayor o menor a uno u otro sector de la comunidad educativa en las decisiones. Que a los padres corresponda el derecho a decidir el tipo de educación que desean para sus hijos, y el derecho a fijar, consecuentemente, las directrices generales formativas del centro,

no les confiere autoridad para imponer sus opciones en cuestiones técnicas que corresponden al profesorado; las verdades objetivas de la didáctica o de la ciencia pedagógica no son producto de convenciones mayoritarias de los padres, sino de la reflexión, del estudio y del conocimiento de la realidad y de la ciencia en este campo. Pero tampoco es comprensible que los profesores, amparados en una supuesta competencia técnica, pretendan imponer sus criterios ideológicos en cuanto a la orientación educativa que hayan de recibir los alumnos a su cargo.

El principio de participación requiere modificaciones importantes en la vida de los centros; desde su aparato organizativo, hasta la redefinición de «roles» específicos de los participantes, con métodos basados en la libertad de expresión, en el cultivo de la creatividad, en el clima de diálogo que rompe barreras y vence inhibiciones en los centros.

Como criterios básicos en relación con la participación, a fin de evitar confusionismos en la línea de organización o bloqueos en el proceso de toma de decisiones, podrían considerarse:

- Que el grado de participación de cada miembro de la organización no puede ser indiscriminado en todas las cuestiones, sino que ha de estar en función del conocimiento y de la competencia profesional en la materia decidida, y de la capacidad de responsabilizarse de las consecuencias de esa decisión.

- Que la participación será tanto más eficaz y abierta cuanto mayor integración tengan los participantes en los aspectos básicos del centro, y cuenten con una información y una red de comunicación más adecuada respecto de las funciones que han de realizar.

- Que es misión fundamental de los padres (o éstos han de tener como zona de una mayor autonomía en sus decisiones), junto a una participación consultiva sobre el funcionamiento pedagógico del centro y en las cuestiones referidas a su organización y evaluación, la de participar en las decisiones sobre el modelo de educación que desean, definición del diseño y proyectos educativos del centro, verificación del cumplimiento de las metas previamente decididas y contribuir a sensibilizar y perfeccionar a las propias familias como educadoras de sus hijos.

- Que es tarea fundamental del profesorado adoptar decisiones respecto al plan de estudios, concreción de objetivos de acuerdo con los principios educativos del centro, contenidos, recursos didácticos, temporalización del trabajo escolar, técnicas de evaluación y demás aspectos técnico-docentes.

- Que es ámbito propio de la participación del alumnado la distribución de trabajos, organización de actividades y cuanto se relacione con su participación activa y personal en la realización de los objetivos de su formación.

## 6. *Libertad de cátedra y diseño educativo*

Factor vinculado, directamente, al diseño educativo de la institución escolar es la libertad de expresión docente, libertad del docente en el ejercicio de su función, más comúnmente conocida por «*libertad de cátedra*».

### 6.1. «*Libertad de cátedra*» y *libertad de enseñanza*

A reserva de ulteriores precisiones, se puede considerar la *libertad de cátedra* como la libertad del profesor para impartir enseñanzas con arreglo a la orientación que le dicte su conciencia científica y docente. La «libertad de cátedra», así entendida, afecta evidentemente a la enseñanza y a la organización de los centros, o, para decirlo de modo más preciso, es uno de los elementos que integran el régimen jurídico de la enseñanza y de la organización institucional.

La «libertad de cátedra», entendida como derecho individual del profesor, obliga a la no intervención «oficial» en la orientación científica de la enseñanza por él impartida, y a regular la organización de los centros docentes, en términos tales, que tal intervención no sea posible.

Esta primera delimitación conceptual es suficiente ya para indicar cuál es la estructura de la «libertad de cátedra» y sus posibles relaciones con la *libertad de enseñanza*. Mientras la libertad de enseñanza tiene como contenido básico, según ha quedado expresado, la libertad de fundación de centros docentes, a la que va conexas la de imprimirles una u otra orientación y dirigirles de una u otra forma, la «libertad de cátedra» se mueve en un plano distinto, por cuanto es una libertad de los programas en el desarrollo de su actividad, que excluye, por decirlo en términos más simples, la imposición por el Estado de una ciencia oficial; mientras el reconocimiento de la libertad de enseñanza otorga la máxima garantía al bien que se pretende proteger con el ejercicio de tal libertad: la libertad de las familias y de la sociedad para optar entre diversas orientaciones de la enseñanza, hasta el punto de promover, si es necesario, la creación de centros docentes adecuados a sus objetivos, la «libertad de cátedra» es una libertad en favor de la difusión de la ciencia, que no sería posible sin la libertad del profesorado en su actividad docente.

### 6.2. *Interpretación restrictiva e interpretación amplia del sujeto activo de la «libertad de cátedra»*

La «libertad de cátedra», ¿se refiere sólo a una categoría de profesores, los catedráticos, o por el contrario ampara a la totalidad de los



mismos? Se puede adoptar una doble interpretación de la «libertad de cátedra»: una *restrictiva*, que la liga a la investigación científica y la limita a las instituciones universitarias; y otra más *amplia*, que la hace extensiva a todo profesor en cuanto enseña ciencia, cualquiera que sea el nivel educativo en el que ejerza su función y al margen de que sea investigador científico o no.

De acuerdo con la interpretación *restrictiva*, el núcleo de la «libertad de cátedra» es la libertad de investigación científica (o de la ciencia, que se considera imposible sin la garantía de la libertad de sus cultivadores en el desarrollo de su labor) y la de su transmisión. Es decir, que la libertad del profesor está íntimamente ligada a su condición de *investigador científico*, lo que implica, en primer lugar, la necesidad de adoptar algún criterio para determinar cuándo una investigación y una enseñanza son realmente científicas y cuándo no lo son; en segundo lugar, esta concepción lleva a afirmar que la «libertad de cátedra» no ampara aquella enseñanza que por su propia naturaleza no requiere la investigación científica previa. Desde esos supuestos, habría que considerar que, si bien el profesor de enseñanza media puede desarrollar una investigación científica, su labor docente no está ligada a ella de modo necesario, de forma que no está amparada por la libertad de la ciencia. Tal concepción conduce, en consecuencia, a considerar que la «libertad de cátedra» se extiende sólo a investigadores-profesores de los centros de enseñanza superior, universitaria; es decir, a aquellos centros en los que la enseñanza está íntimamente ligada a la investigación científica y constituye un complemento natural. La propia utilización del término «cátedra» parece apuntar a esa dirección interpretativa.

Más de acuerdo con una interpretación *amplia*, la «libertad de cátedra» debe ser entendida como la libertad del profesor, en cualquier nivel de enseñanza, y ha de suponer no sólo el reconocimiento de un derecho individual, subjetivo, del profesor, sino que comprende, también, una garantía institucional en cuyo seno se ejercita aquel derecho. La «libertad de cátedra» conlleva la necesidad de organizar los centros en términos tales que no sólo se garantice en ellos la libertad del profesor, sino que además se creen las condiciones que hagan posible el desarrollo de la docencia. La «libertad de cátedra» es también una garantía institucional en cuyo seno se ejercita aquel derecho. La «libertad de cátedra» conlleva la necesidad de organizar los centros en términos tales que no sólo se garantice en ellos la libertad del profesor, sino que además se creen las condiciones que hagan posible el desarrollo de la docencia. La «libertad de cátedra» es también una garantía institucional de los centros docentes, que obliga a un modo determinado de organización de los mismos.

Reconocer, no obstante, la «libertad de cátedra» de *todos* los profesores, no implica que todos los profesores sean igualmente libres y del

mismo modo en su actividad. Precisamente porque la «libertad de cátedra» ampara tan sólo la difusión de la ciencia, y no cualquier otra cosa, la libertad del profesor será tanto mayor cuanto mayor sea el peso que corresponda a la difusión del conocimiento científico en su labor docente, y será tanto menor cuanto más pesen en ella otros aspectos de la labor educativa. Evidentemente existe una *diferencia fundamental* entre el profesor universitario y el de educación básica o de bachillerato; pero esa diferencia no consiste en que a estos últimos la Administración pueda decirles cuál es la doctrina científicamente correcta, mientras que a los primeros no podría darles tal indicación. La diferencia fundamental se debe, más bien, a que en la actividad de los segundos existen otros aspectos distintos de la simple transmisión de conocimientos, lo que hace que se trate de una actividad susceptible de ser reglada en medida mucho mayor que la actividad del profesor universitario, cuyo núcleo es la transmisión de conocimientos científicos. Para afirmar que la actividad del profesor de básica o de bachillerato debe estar más reglada que la del profesor universitario, no hace falta negarle la «libertad de cátedra», sino que basta con distinguir entre los diversos aspectos incluidos en su quehacer.

### 6.3. *Contenido y limitaciones de la «libertad de cátedra»*

Contemplada esta libertad desde una vertiente institucional, como libertad o garantía de la ciencia, parece que el análisis conceptual de tal libertad repugna la fijación de límites, pero si se considera la «libertad de cátedra» como una libertad individual del profesor para determinar la orientación científica de sus enseñanzas, se halla sometida a unos límites que es necesario precisar porque dentro de ella se contienen elementos de naturaleza diversa.

La «libertad de cátedra» sólo ampara la libertad del profesor para imprimir a sus explicaciones la orientación que le parezca *científicamente* más correcta, pero no ampara evidentemente el capricho ni garantiza intereses individuales ni partidistas. Veamos las limitaciones fundamentales de la «libertad de cátedra».

a) Esta libertad no puede ser considerada como libertad para determinar unos *contenidos arbitrarios* de la enseñanza, porque esta expresión resulta demasiado amplia y hace referencia a aspectos de la actividad docente que no están necesariamente protegidos por la «libertad de cátedra». La expresión «contenidos de la enseñanza» comprende, cuando menos, aspectos tales como: la determinación de las materias que han de ser objeto de enseñanza, los programas de estudios, así como otros aspectos pedagógicos y educacionales que desbordan el neto ám-

bito de la orientación científica de la enseñanza que corresponde al profesor.

El problema que se plantea aquí es el de determinar cuándo una afirmación del profesor es ciencia y cuándo es una mera opinión extra-científica, que no estaría amparada por la «libertad de cátedra». Se trata, desde luego, de una cuestión sumamente delicada, ya que en determinados contenidos no es fácil determinar claramente qué es y qué no es ciencia. En todo caso, parece que hay que rechazar una definición simplemente formal, una definición que centre la cualidad de la ciencia en la propia visión del profesor o el reconocimiento por terceros de su actividad, y hay que inclinarse hacia una visión material y cualitativa en la que el elemento definitorio de la científicidad sería la *seriedad* del conocimiento científico a transmitir; seriedad considerada con arreglo a las pautas usuales del trabajo científico. Hay que reconocer, no obstante, que se trata de un campo de difícil delimitación, especialmente en el terreno de las llamadas ciencias sociales, y que la interpretación del mismo puede resultar extraordinariamente conflictiva.

b) La «libertad de cátedra» no puede incluir, tampoco, la *determinación de la materia* a explicar, esto es, los planes de estudios y los programas en sus líneas básicas. Esta materia no puede ser objeto de la «libertad de cátedra» por una doble razón. En primer lugar, porque la enseñanza está ligada a la obtención de un título que es otorgado por el Estado o por un ente público. El Estado, o el ente de que se trata, no pueden desentenderse de determinar qué conocimientos son necesarios para obtener una titulación a la que están ligadas consecuencias sociales y jurídicas. Los planes de estudios y la determinación de los contenidos mínimos de los programas son materia extra-docente, que corresponde al poder público que otorga la titulación, aun cuando para su fijación busque diversas formas de asesoramiento e incluso la reco-miende a colectivos académicos y escolares.

La segunda razón para esta respuesta es que en los niveles de educación básica y bachillerato, el contenido de los programas no es tan sólo la base de una titulación, sino que tiene una relevancia pedagógica y educacional y, según vamos a ver ahora, está excluida del amparo que la «libertad de cátedra» presta a la actividad de transmisión de conocimientos científicos que realiza el profesor.

c) En lo que se refiere a los aspectos *pedagógicos y educacionales*, conviene tener en cuenta algunas consideraciones. Es preciso reconocer que hay ciertos aspectos de la enseñanza que están ligados fácticamente a la personalidad del profesor y a su personal modo de hacer, y que, difícilmente, pueden ser objeto de regulaciones objetivas. Mantener el orden en clase, suscitar el interés en el aprendizaje, incitar al estudio y

al trabajo personal, etc., son cuestiones que escapan, tantas veces, a toda posible objetivación y normación, y en las que la autonomía del profesor viene impuesta por la realidad misma de las cosas. Mas el profesor debe tener en cuenta que no tiene derecho a determinar libremente cómo ha de ser la educación de sus alumnos, sino que ha de operar, a este respecto, dentro del marco fijado por las familias, por el centro escolar y por la administración pública. El hecho de que la actividad docente, en el nivel de educación básica, a diferencia del nivel universitario, se halle mucho más reglada, no se debe, como decíamos antes, a una restricción de la libertad del profesor, en cuanto transmisor de conocimientos, sino que obedece a que esa faceta de su actividad va acompañada de otras que integran su función educadora y que no pueden ser dejadas por entero a su libre decisión.

Se puede decir, en general, que la «libertad de cátedra» acaba allí donde termina la transmisión de conocimientos científicos y empiezan otros aspectos conectados a la misma: la formación científica general o la formación personal del estudiante. De ésta no puede ser responsable el profesor individualmente considerado, sino los propios padres, el centro o la administración, según las diversas fórmulas organizativas posibles. La «libertad de cátedra» ampara la tarea de enseñar en un sentido concreto, no la tarea de *educar* ni la de *formar*.

d) Los aspectos pedagógicos y educacionales están ligados, en ocasiones, a una actividad funcional que, en principio, podría desligarse de la del profesor. Tal es el caso de los *exámenes*. Los exámenes no son tan sólo un instrumento pedagógico (sentido de la «evaluación formativa»), lo que por sí solo no sería motivo suficiente para sustraerlos a la libre decisión del profesor, sino que, además, son un medio para una calificación de conocimientos a la que están ligadas importantes consecuencias jurídicas. Aquí el profesor actúa como funcionario que acredita unos conocimientos científicos a los efectos que la ley determine, hasta el punto de que es posible separar por completo la figura del profesor y la del examinador. Esto significa que la determinación de la existencia y frecuencia de los exámenes, no puede considerarse contenido esencial de la «libertad de cátedra», sino como una tarea que corresponde a la institución que ha de otorgar el título que constituya la finalidad del examen.

e) Desde esta perspectiva de la «libertad de cátedra», como *derecho subjetivo del profesor*, ha de contemplarse la exclusión de la libertad de no enseñar, a diferencia de otros derechos de libertad (libertad de asociación), y ello como consecuencia del mismo interés colectivo y científico garantizado en la libertad de la ciencia, base de la construcción dogmática del derecho a la libertad docente.

En todo caso, y cualquiera que sea la dimensión individual o institucional de la «libertad de cátedra», ésta se halla limitada por: el *respeto a la dignidad de la persona humana*, base de cualquier convivencia social digna de tal nombre, el respeto a la *individualidad del discente*, y la no inclusión de propagandas de partido ajenas a la tarea de educar.

#### 6.4. *La «libertad de cátedra» en la organización de los centros no estatales*

Si la «libertad de cátedra» constituye un principio general a tener en cuenta en el diseño y en la organización de las actividades del profesor en el centro escolar, en el caso de los centros no estatales tiene aquella libertad una especial limitación.

El reconocimiento de la libertad de enseñanza, compatible con el de la «libertad de cátedra» se dirige, como ya quedó apuntado, a posibilitar que los particulares funden y mantengan centros docentes dotados de una determinada orientación ideológica, religiosa, moral, etc., y esta libertad se vería vaciada de todo contenido si los profesores de tales centros pudieran alegar, frente a los órganos rectores de los mismos, una libertad de cátedra que les permitiría apartarse de la orientación con que fueron fundados o son dirigidos. El reconocimiento mismo de la libertad de enseñanza, significa un límite o condicionamiento de la «libertad de cátedra» para aquellos profesores que desarrollen su actividad en centros no estatales, ya que eliminar en éstos ese condicionamiento sería desvirtuar por completo la libertad de enseñanza. La obligación del Estado de amparar la libertad de todos los profesores frente a cualquier intervención en su labor docente, cesa allí donde el Estado reconoce expresamente que la enseñanza pueda organizarse con arreglo a principios distintos. El reconocimiento de la libertad de enseñanza, significa el amparo del deseo de un sector de ciudadanos de recibir una enseñanza previamente escogida y no dejada a la libre determinación del profesor. Lo que se ampara no es la libertad del profesor, ni la libre difusión de la ciencia, sino precisamente la posibilidad de que el ciudadano opte por un sistema en el que la actividad del profesor esté determinada por una opción previa educativa. Y eso supone el desplazamiento de la libertad docente al plano de lo corporativo o institucional.

Problema sin duda arduo es la ponderación de *todos y cada uno* de los derechos fundamentales, cuyo contenido esencial ha de respetarse (libertad de enseñanza, «libertad de cátedra», libertad de confesionalidad, derecho prioritario de los padres a la elección del centro para sus hijos), sin sacrificio de ninguno de ellos, aunque con los debidos condicionamientos o coimplicaciones, teniendo en cuenta su alcance socie-

tario y el significado de los derechos familiares a la educación, así como el respeto a la dignidad de la persona.

De ahí que para un sector importante del pensamiento en esta materia la libertad científica y la «libertad de cátedra», tengan una dimensión institucional tan netamente superior al aspecto individual que éste acabe siendo absorbido por ella. Pues el sentido de aquellas libertades no se refieren al investigador o al docente concreto, sino que se vinculan, directamente, a la misma corporación o centro del que forman parte considerado como una unidad. «Libertad de cátedra», se dice, no es una libertad individual del profesor, sino garantía de libertad de una corporación científica y garantía de su organización o desarrollo.

#### 6.5. *Autonomía del centro y «libertad de cátedra»*

Desde un plano puramente institucional, el objeto de protección, como ya se ha dicho, es la ciencia y no el docente o el científico individual. El interés colectivo, o la naturaleza de la ciencia, es el fundamento de aquella libertad y no los intereses u opiniones particulares del profesor. El interés colectivo es el elemento constituyente principal del contenido y modos de vertebración de la libertad profesoral. Desde este aspecto institucional, la «libertad de cátedra» se identifica con libertad organizativa o derecho a contar con un marco de independencia tal que excluya cualquier manipulación o intervención extrañas a la relación científica de la corporación de profesores (derecho de autonomía).

Desde esta perspectiva, la «libertad de cátedra» consiste en un derecho a exigir prestaciones por parte del Estado, o de otras personas ajenas a la enseñanza, que posibiliten la organización académica más favorable al libre desarrollo de la ciencia y de la enseñanza. En este plano, es evidente la interrelación entre «libertad de cátedra» y autonomía. Pero ello no se identifica con ningún esquema concreto de organización y de participación en el gobierno de la vida académica de los centros (tanto de pretensiones democratizadoras —cogestión paritaria— como de privilegios del estamento profesoral). Es idóneo aquel marco organizativo que otorgue al docente o al científico, en su actividad como tal, un derecho individual, con las limitaciones anotadas, frente a otros miembros de su propio estamento, órganos académicos y de gobierno.

No es posible, en una correcta interpretación, que haya contradicción entre la garantía del derecho profesoral y la autonomía institucional, de tal modo que ésta se conduzca como una restricción de la libertad del profesor. La coordinación de ambos principios se opera atribuyendo a cada uno de ellos su campo específico. Según se ha dicho, la «libertad de cátedra» se limita a los contenidos científicos y metodológicos de la actividad docente, pero de suyo, no abarca las dimensiones formativas

de la educación. La «libertad de cátedra» defiende esa libertad científica frente a toda injerencia extraña, sea cual sea su origen, de forma que la participación democrática y la autonomía del centro está restringida «ab initio», y su terreno propio lo constituyen aquellos sectores de la actividad docente y escolar no protegidos por el reconocimiento de tal libertad del profesor. Esta libertad es una garantía basada en la imposibilidad de someter la ciencia a determinaciones voluntaristas. La única posibilidad de determinar la científicidad de la enseñanza procedería del colectivo de profesores o científicos, en cuanto son los únicos habilitados para determinar si la enseñanza impartida tiene ese carácter de «seriedad», a que antes se hacía referencia, y que no puede ser apreciado más que con arreglo a los usos en la materia. Los mecanismos de autonomía que operen en los centros de enseñanza, en modo alguno pueden conducir a la determinación de cuál ha de ser el contenido científico de las explicaciones y su campo propio de actuación es el de la organización y gestión de esa enseñanza.

## 7. *Autonomía de la institución escolar*

### 7.1. *El concepto de autonomía institucional*

Autonomía alude, etimológicamente, a la capacidad originaria que tiene un sujeto o institución que goza de tal cualidad, de autonormarse, de dotarse a sí mismo de su propio ordenamiento para el cumplimiento de unos fines.

Sin embargo, en la práctica, el concepto de autonomía no se aplica, únicamente, a ordenamientos originarios o soberanos, sino que el concepto remite a una pluralidad de grados, según la mayor o menor distancia o separación del ordenamiento correspondiente respecto de aquella institución a la que se reconoce una plena potestad normativa originaria. Técnicamente, la autonomía es un haz de poderes y funciones necesarios y suficientes que se otorgan para el despliegue de la vida de las instituciones, en el seno de un ordenamiento más amplio, en el que se enmarca su propia capacidad de autoregulación. Así lo demuestra también la propia realidad positiva que califica de autónomas instituciones muy diversas, los Municipios, las Comunidades autónomas, las Universidades, Entidades de investigación o Centros docentes, que conforman otros tantos ordenamientos menores, con eficacia externa, y con menor relevancia respecto de un ordenamiento superior.

Cuando se habla de autonomía de los centros escolares se está aludiendo, pues, a normas emanadas de entidades a las que el ordenamiento superior (estatal) reconoce relevancia y eficacia externa. El reconoci-

miento de autonomía a las instituciones docentes comporta la posibilidad de que éstas dicten sus propias normas reglamentarias, externamente eficaces, en los términos previstos en el ordenamiento superior, para el mejor cumplimiento de sus fines, sin que puedan ocuparse por tanto esos reglamentos de cuestiones que no les están expresamente permitidas o atribuidas. Lo que implica también que existe un ámbito flexible de competencia reservado a las instituciones docentes cuya regulación se entrega a las mismas, y en el que, por tanto, no puede ser afectado por disposiciones estatales o territoriales que actuarían, entonces, fuera de su competencia.

### 7.2. *Contenido de la autonomía institucional*

Desde el punto de vista del ámbito material objeto de autonomía, la autodeterminación de las instituciones docentes admite una amplia y variada gama de posibilidades. La materia, objeto de autonomía, puede abarcar espacios muy diversos de variable intensidad y modulación.

Son áreas especialmente sensibles en la configuración de la autonomía escolar:

a) La formulación del *diseño educativo* del centro, entendido, como ya se ha dicho, como el conjunto unitario y coherente de ideas y de principios, de cobertura superior, destinados a orientar y canalizar, de un modo responsable, el estilo, la organización y la operatividad educativa de la institución (estructuras organizativas, regulación de la vida académica, realizaciones pedagógicas y pautas metodológicas curriculares y extracurriculares). Ello es garantía, también, de continuidad y homogeneidad en las distintas etapas educativas que se suceden en la evolución formativa de los alumnos, y es la respuesta concreta a las necesidades de los alumnos en un medio socio-cultural.

b) La elaboración de concretos *proyectos educativos*, acordes con el *diseño* anterior en los que se reflejen los contenidos culturales y las líneas de acción metodológica precisas de programación, orientación, realización docente, evaluación y recuperación en el proceso enseñanza-aprendizaje.

c) La definición de las *estructuras participativas* y de *comunicación*, en las que se señalen los cauces que se establezcan para promover la máxima participación de los miembros que constituyen la comunidad educativa (órganos, procedimientos de elección, temporalidad de las funciones, alcance de éstas); y para garantizar el más alto nivel de compromiso en las influencias recíprocas entre la comunidad escolar y la comunidad social educadora.



d) La especificación de las *tareas y distribución de responsabilidades* asignadas a cada uno de los miembros de la comunidad educativa, de modo que sin interferencias ni lagunas pueda asegurarse la máxima participación en el dinamismo del centro y el rendimiento educativo más óptimo de las capacidades y posibilidades de cada uno.

e) La fijación y desarrollo de programas de actividades de *proyección comunitaria*, como expresión de los objetivos sociales extracurriculares que la institución escolar se proponga.

f) La distribución de *recursos* y posibilidades materiales que el centro disponga.

Se podría hablar de tres modalidades de autonomía, consecuente con las tres dimensiones de funcionamiento que convienen a la institución escolar: La *autonomía académica*, referida a los planes de estudios, programación de disciplinas, colación de títulos y diplomas y demás aspectos de la vida académica de la institución.

La *autonomía estatutaria*, referida a la capacidad de determinar los estatutos que han de regular los órganos de dirección y gobierno del centro y, en general, las normas que han de regir su funcionamiento.

La *autonomía administrativa y financiera*, centrada en las posibilidades de gestión de los órganos de administración y en la capacidad de disposición financiera de las instituciones docentes.

En cada una de estas modalidades de autonomía parcial, se combinan, en proporción variable, espacios distintos, más o menos amplios, de autonomía y de heteronomía. Así la autonomía *financiera* puede proyectarse, desde una autonomía absoluta o autarquía caracterizada por la plena capacidad en la elaboración del presupuesto de ingresos, la forma de obtención de éstos y la libre disposición del gasto, hasta formas mixtas de autonomía y heteronomía en la procedencia de los ingresos, compatible con grados diversos de libertad en la capacidad de concepción, cuantificación y disposición del gasto.

En todo caso, cualquier cota de autonomía no puede otorgarse por la Administración de una manera coactiva, uniforme y generalizada, sino como una opción o derecho corporativo. Debe intentarse desde la propia institución docente, capaz de un espíritu de libertad y de renovación, consciente de que en ella, y en su recta utilización, está el camino de un mejor servicio a su vocación docente y a la dinámica del progreso social.

El paso de unas instituciones docentes centralizadas a instituciones con amplios espacios de autonomía y autogobierno es una tarea compleja, costosa y que requiere ser planeada cuidadosamente. Tal vez, la preparación de una transición en la que se ponderen problemas, nece-

sidades y respuestas concretas, responsabilidades y exigencias, que para cada comunidad convenga, requiera tiempo, movilización de ideas, de medios y de experiencias previas. En este sentido, la transformación radical del papel de la Administración en sus relaciones con el centro escolar, es fundamental. Debe tratar de ofrecer al centro las condiciones reales para que una autonomía plena pueda ser ejercida y desarrollada; facilitarle los medios y servicios técnicos, sin los cuales el centro no puede realizar su labor; mas no suplantarle en su voluntad, estableciendo normativamente todo lo que aquél ha de hacer, cuándo y de qué modo debe hacerlo.

### 7.3. *Limitaciones o condicionamientos de la autonomía escolar*

Pero la autonomía de las instituciones docentes tampoco puede entenderse en el sentido de una plena autarquía. La sociedad y los poderes públicos no pueden desentenderse de ella.

Junto a un deseable nivel, necesario y suficiente de autogobierno de las instituciones docentes, se plantea el problema, simultáneo y aparentemente inverso, de que esas instituciones han de responsabilizarse del cumplimiento de unas metas socialmente deseadas y han de ser controlados, por ello, por la comunidad social y por los poderes públicos, a cuyo servicio, en cierto modo, se hallan y de los que, en definitiva, reciben sus recursos.

Precisar los puntos de equilibrio, entre ambas tendencias, supuestamente contradictorias, con exclusión de posturas radicales, es en definitiva la fórmula eficiente, y difícil a la vez, que ha de intentar buscarse. En un mundo de crecientes interacciones, en el que los localismos pierden cada día efectividad, no es fácil sostener techos autonómicos en las instituciones docentes totalmente exentos de razonables exigencias y condicionamientos sociales y estatales.

#### 7.3.1. *Condicionamientos de carácter estatal*

La autonomía de los centros ha de relacionarse, en todo caso, con la del Estado, en cuanto institución radicada en el territorio de una sociedad política soberana, aunque, en principio, el poder de aquél no deba inmiscuirse en la naturaleza de las actividades académicas, so pena de incapacitar a la institución para la realización del fin o destino a que está ordenada. Los distintos modos de relación de ambas esferas (la escolar y la estatal) pueden dar origen a regímenes de autonomía o heteronomía académica, que pueden ir desde un régimen de *autonomía plena* hasta un régimen de *heteronomía total*, pasando por diversos grados de coexistencia de uno y otro. En realidad toda comunidad, por el hecho de hallarse incardinada en un Estado, no puede tener un poder

soberano para autogobernarse, por mucha sustantividad y entidad que tengan sus fines dentro de los generales que correspondan al Estado. Y la armonización de poderes, en comunidades tan distintas como la política y la educativa, corresponde al ordenamiento superior, al del Estado, no sólo por estar asentadas las instituciones docentes en su territorio, sino porque en el concierto de bienes que a aquél corresponde promover y salvaguardar, el saber y la formación, constituyen un medio esencial de bienestar y de progreso en toda comunidad.

En la *heteronomía total*, la autonomía de las instituciones, se ve suplantada por el Estado, de modo que los órganos de aquéllas actúan como simples representantes, mandatarios de éste, y la finalidad, organización, y diseño pedagógico del centro se ven concebidos como un «servicio público» fundamental de la comunidad política. Es evidente el riesgo de instrumentalización y desnaturalización de los centros, si el Estado interviene regulando el poder de autodeterminación de la comunidad educativa.

En el supuesto de *autonomía plena*, los centros, aunque tengan su ubicación en un territorio determinado, no son centros estatales. Una concepción así de la autonomía es consecuencia lógica del principio de prioridad de relaciones entre la sociedad y las instituciones docentes. Nada más lejos de una autonomía plena que la uniformidad estatal en planes de estudio y programaciones, por ejemplo, de la actividad escolar, tan afín con la ideología del centralismo estatalista y tan opuesto al pluralismo que favorece la innovación y el progreso. Lo que, por otra parte, es compatible con el discernimiento, control o reconocimiento oficial de unos títulos por el Estado, a fin de que los centros merezcan crédito social; con el reconocimiento de la titulación personal requerida en quienes vayan a enseñar en los centros («venia docendi»), o con el reconocimiento oficial de los contenidos mínimos que deban ser enseñados como garantía de un nivel básico de calidad, sin perjuicio de que cada centro organice sus planes de estudio.

En la *autonomía restringida*, el poder constituido (autonomía) se halla limitado en algunos aspectos a condiciones por el Estado. Es indudable que hoy los centros difícilmente pueden tener autonomía completa, ya por la variedad de conexiones con el medio social, bien porque dependen más de los fondos públicos para subsistir. Diversas modalidades y grados de autonomía restringida cabe considerar, en función de que las limitaciones afecten al poder instituyente o fundante de la institución (reconocimiento del derecho de la iniciativa privada a crear libremente centros) o al poder ya constituido o poder fundado, capaz de llevar a efecto las previsiones normativas y organizativas acordadas.

### 7.3.2. Condicionamientos de carácter socio-económico

Las limitaciones de carácter económico, ante situaciones de inflación y de crisis económica, conducen a una revisión sobre lo que se puede y se debe dar al sistema educativo, a precisar unas garantías de rendimiento y orientación de ese gasto público y cuál ha de ser el contenido y las prioridades dadas a la educación. Es necesario adaptar el sistema educativo a la realidad de la sociedad. El sistema educativo, sin pérdida de su función medular de velar por una formación integradora y completa de la persona, ha de tener en cuenta los condicionamientos socio-económicos y las exigencias del sector productivo nacional.

Entre los condicionamientos de carácter social y económico cabría destacar:

- El reconocimiento estatal de los títulos, habida cuenta de las posibles diferencias de planes de estudio y de niveles entre las instituciones docentes, y la necesidad de garantizar un otorgamiento de títulos acordes con las exigencias sociales.
- La fijación, en virtud del condicionamiento anterior, de unos requisitos mínimos y comunes de coincidencia en los planes de estudios, a fin de asegurar una unidad básica del sistema educativo, a través de una formación en valores y creencias comunes, sin perjuicio de la inclusión de materias optativas.
- La estructuración de ciertas categorías comunes en el profesorado con unos criterios de habilitación homogéneos, que permitan el acceso al funcionariado o a la relación contractual.

Acaso estos condicionamientos, en ciertos contextos socio-culturales, no tengan especial significación. Es el caso de aquellos países en que la participación del Estado en la garantía de las titulaciones académicas es sustituida por las decisiones de las corporaciones gremiales o colegiadas o por la libre competencia entre los centros, siendo en definitiva la propia sociedad la que espontáneamente otorga, con su aquiescencia, el respaldo social y profesional de las titulaciones. Un régimen de plena autonomía implicaría que cada institución, autorizada para ello, podría conferir, con su propio nombre, los títulos académicos que otorgase, sin tener que recurrir al refrendo igualatorio del Estado.

### 7.3.3. Condicionamientos de carácter inmanente

El fin o los fines propios de las instituciones docentes, como principio esenciales de las mismas, determinan el modo o naturaleza de su ser específico. Los elementos constitutivos de la vida académica de las instituciones docentes, se ven orientados en función del fin o fines educativos que tienen asignados. Es el fin o fines lo que delimita el conjunto de posibilidades de las instituciones y lo que ofrece el marco

de cualquier actuación posible de poder. Cualquier concreción de poder inadecuada o desproporcionada, por exceso o por defecto, a su propia naturaleza, resultaría, por ello, no sólo perniciosa, sino injustificada y rechazable.

Otros condicionamientos son consustanciales con la peculiaridad de la propia docencia de las instituciones. Así la estructura especializada o gradualizada del profesorado, parece una exigencia natural en cada uno de los niveles educativos de las instituciones. La autonomía académica no puede significar un reparto convencional de papeles docentes y de acreditaciones para la docencia al margen de aquellas consideraciones. Dentro de este capítulo de limitaciones, entrañadas en la misma naturaleza de las instituciones docentes (o mejor de desnaturalizaciones que es preciso evitar en la autonomía), merecen destacarse dos que pueden alterar notoriamente su capacidad autonómica: la utilización de la autonomía como plataforma de poder o dominación ideológica, y la utilización de la autonomía como recurso de patrimonialización de la institución por el profesorado. Las posibilidades de acción, en estos campos, al amparo de la autonomía son evidentes: de ahí el interés, tantas veces, de partidos, comunidades y sectores sociales por el control de las instituciones. La autonomía se desvanece en la misma proporción que las instituciones docentes se ideologizan o se patrimonializan.

**Dirección del autor:** Rogelio Medina Rubio, Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación, Oviedo.

**SUMARIO:** El Diseño educativo de una institución docente, pública o privada, está conceptual y prácticamente condicionado por una serie de factores concurrentes que, profundamente enlazados, le posibiliten, le orienten en una o en otra dirección y, en definitiva, le codeterminan.

Los factores configurativos fundamentales del Diseño educativo son los cuatro, cuyo alcance y significado, desde el punto de vista de su proyección en la elaboración de ese Diseño, han sido expuestos en este trabajo.

**Descriptores:** Educative design, Educative style, Academic freedom.