

EL SISTEMA EDUCATIVO Y SUS ALTERNATIVAS

(Notas sobre algunas dimensiones fundamentales
de los sistemas educativos)

Por ROGELIO MEDINA RUBIO

No pretenden estas líneas hacer ningún guión o bosquejo esquemático de la temática a desarrollar en las distintas ponencias en que se estructura la Sección VI del VI Congreso Nacional de Pedagogía. El análisis de la compleja y heterogénea problemática, a que hace referencia su enunciado, es tarea que, como es obvio, compete desarrollar a los ponentes, y que habrá de ser discutida con ocasión de la exposición de las ponencias y comunicaciones que a las mismas se presenten. Simplemente estas líneas contienen unas reflexiones, de carácter personal y general, sobre la incidencia en los sistemas educativos de dos componentes o dimensiones, muy destacadas, que están en la base de las ponencias que integran aquella Sección: la dimensión *política* y la dimensión «*burocratizadora*» de los sistemas educativos. Mientras las ponencias, «Centralismo y autonomía en los sistemas educativos», «Nuevas formas de participación político-administrativa en los sistemas educativos de la sociedad post-industrial» y «El sistema educativo punto de convergencia de instituciones sociales jurídicas y políticas», destacan en el estudio de los sistemas, fundamentalmente, la primera de aquellas dimensiones; las otras tres ponencias,

«Aportaciones de la Ciencia Administrativa al perfeccionamiento de los sistemas educacionales», «Movilidad y diversificación de los sistemas educativos del futuro» y «La educación institucionalizada y sus posibles alternativas», tienen que ver más con la dimensión «burocratizadora» de los sistemas.

De todos es sabido, que una de las preocupaciones prioritarias en la planificación de los sistemas educativos contemporáneos, es la de tratar de alcanzar un mayor ajuste entre las aspiraciones socio-culturales, tecnológicas y políticas de las sociedades futuras, que las nuevas generaciones están llamadas a protagonizar, y los valores y capacidades que aquellos sistemas tratan de extrapolar hacia el futuro, desde su presunta validez para unos esquemas sociales vigentes¹. Ese desfase existente entre transformaciones u objetivos sociales y sistema educativo, por un lado, unido al distinto ritmo de desarrollo que aquellas transformaciones presentan, en relación con el grado de evolución de los sistemas, por otro, han motivado:

a) Que aquellas preocupaciones, hasta no hace mucho circunscritas al ámbito de los pedagogos profesionales, como principales responsables de la transmisión de unos valores estables, hoy se vean crecientemente compartidos por sociólogos, economistas, *políticos* y *administradores*. Consecuentemente, los sistemas educativos no son estudiados ya como variables independientes, sino dentro de un contexto sociocultural, económico y político, bajo el *signo* de *totalidad*². Esos distintos puntos de vista convergen y sirven de base, simultáneamente hoy, en

¹ «Alternativas y objetivos de la política de la Enseñanza», en *Políticas de la enseñanza para la década 1970-1980*. O.C.D.E., 1974, pág. 63, y otros Informes de base en la misma publicación.

² La ósmosis entre contexto sociocultural y político, y sistema educativo, es evidente. Contextos políticos totalitarios y represivos, por ejemplo, difícilmente pueden alentar sistemas educativos con trasfondos personalistas y creativos. Difícilmente podrá un sistema educativo marginarse de la sociedad, desde su posición de microsistema, sin erigirse en manipulador de comunidades cuyos valores y capacidades educativas no pretendan y, acaso, rechacen esas comunidades.

la búsqueda de la decisión política óptima. (Dimensión política de los sistemas.)

b) Que si los futuros sociales deseables pueden de alguna manera ser objetivados y racionalizados —sobre todo en los avances económicos y tecnológicos, siempre que continúen primando los valores que alentaron su nacimiento—, mediante técnicas transplantadas del campo de la tecnología física³, consecuentemente, ese impacto de la técnica trata de someter también, de un modo especial, a su disciplina a los sistemas educativos y a sus alternativas o modalidades de acción. (Dimensión «burocratizadora» de los sistemas.)

Ambos aspectos, el *político* y el *burocrático*, han aportado una mayor riqueza de puntos de vista en la elaboración de los sistemas aunque, como contrapartida, la visión parcelada de esos especialistas corra el peligro, a veces, de extralimitar el campo legítimo de la actuación de cada uno, confundiendo la naturaleza de lo educativo con los medios e instrumentos empleados para su logro.

A) INCIDENCIA DEL ASPECTO POLÍTICO EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS. «LO POLÍTICO» CONCEPTO ANÁLOGO

No es el momento de abordar ahora, en toda su complejidad el alcance de «lo político» como fenómeno humano. Sin embargo, necesitamos un esclarecimiento, siquiera breve, y en apretada síntesis, del sentido de ese concepto, siempre problemático y actual, que hace referencia a un tipo determinado de convivencia humana con poderosa incidencia en los sistemas educativos.

³ Un documento bibliográfico sobre estas técnicas puede verse, entre otros aspectos de prospectiva de la educación, en: *Seminario internacional de prospectiva de la educación*. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1971, páginas 368 y ss.

Con la etiqueta de «lo político» se pretende significar diversas realidades:

a) Una *específica actividad humana*, encaminada a la realización coactiva de un orden jurídico de convivencia social. Desde esta perspectiva, el profesor Ollero define operativamente lo político, «como aquella actividad humana que se propone la realización, mediante el poder, de un orden de convivencia, libre y voluntariamente admitido»⁴.

b) Un *tipo determinado de sociedad*, la «sociedad política» o «unidad de vida social constituida políticamente», que dice el profesor Sánchez Agesta⁵. En esta acepción «lo político», consecuente con su sentido de ontogenia histórica, más tiene que ver con el conjunto de problemas que hacen referencia a la «polis» o a la «cívitas», como unidades de convivencia humana constituidas políticamente, que con esa reducción del primario significado filológico del término a un tipo concreto, «subjetivado», de organización política como es la del Estado.

c) Los *diversos modos* de estructurarse una sociedad en cuanto que es «sociedad política»; así se habla de democracia, aristocracia, absolutismo, parlamentarismo, etc.

d) Los *diversos elementos integrantes* de la «sociedad política»; tales como el individuo, las sociedades intermedias, el Estado, y sus vinculaciones mutuas en el seno de una determinada «sociedad política». Estos distintos elementos tienen naturalmente que ver con la jerarquía de objetivos de la política de los sistemas.

No puede olvidarse, desde luego, que el primer supuesto de la política es el reconocimiento de los *derechos de la persona*, y, entre ellos, el ejercicio de la libertad, que supone el pleno y ordenado desarrollo de aquéllos. Otro supuesto, también necesario para el juego de la vida política, es el reconocimiento

⁴ *Estudios de Ciencia Política*. Editora Nacional, Madrid, 1955, pág. 100.

⁵ *Principios de teoría política*. Editora Nacional, Madrid, 1974, pág. 85.

del hombre como ser libre a participar en el gobierno de la comunidad de la que forma parte, a través de *estructuras intermedias* o más cercanas a él. Distinto de esas estructuras intermedias es el *Estado* como organización política; ya se le entiende como la *forma* más suprema y generalizada de institucionalización del poder en una «sociedad política», vinculada a un espacio o territorio, para asegurar la pacífica convivencia de sus miembros y la búsqueda del bien común (de ahí sus atributos de poderío, independencia, soberanía, institucionalidad y coactividad), o como el «poder político regulador del Derecho» (origen histórico de la institucionalidad del Estado).

e) También se entiende por «político» cualquiera de los *elementos o atributos integrantes del Estado*; así se habla del poder político, la independencia política, la soberanía política y la institucionalización política u organización de estructuras para el ejercicio regulador del poder⁶.

f) El *modo* y los *resultados* de la gestión de gobierno de una «sociedad política»; así se habla de la «política social», del liberalismo, socialismo, «política de la enseñanza», etc.

g) Las *virtudes* que facilitan la convivencia en el gobierno de las sociedades políticas; así se habla de la «prudencia política», la «sensibilidad política»; la «actitud política», etc.

⁶ Con bastante frecuencia se asocia la Política al Estado, confundiendo la actividad política con la estatal. Tal vez, pese en esa consideración raquítica de lo político, el influjo de la visión que Maquiavelo tenía de la Política, como una actividad autónoma, referida al Príncipe («actividad del Príncipe»), desligada de la Moral y del Derecho, orientada al mantenimiento y aumento del poder del Estado. Con la nueva estructura del Estado moderno, la Política, de «actividad del Príncipe», pasa a ser actividad del Estado racionalizado y sometido al derecho. Pero esa concepción olvida que la actividad política puede ser tanto estatal como no estatal, por cuanto lo esencial de la actividad política es ser una actividad social cualificada por la realización de un *orden* de convivencia que no está necesariamente ligada a un sujeto (el Estado) formalmente político. Bien es verdad, que el Estado es hoy, comúnmente, la organización dotada de Poder, creadora y definidora del Derecho, que traduce en él los deseos sociales de un estilo de convivencia.

h) Cuanto de cualquier manera se relaciona con las sociedades políticas; «instituciones políticas»; «sistemas políticos»; «Derechos políticos»; «Acción política»; «Educación política», etc.

Hemos ido notando, pues, que «lo político» se nos presenta como un concepto *análogo*, con *analogía de atribución*, ya que las características anotadas son las que definen tal tipo de analogía. De modo que plantear el problema de las relaciones o de la incidencia de «lo político» en los sistemas educativos sin más, podría conducirnos por la misma vaguedad y complejidad del primero de los términos, a un problema deficientemente planteado o simplemente indeterminado, al comprender tantos aspectos cuantos sentidos cabe dar a lo «político». Sólo valdría como título global de un análisis en que *sucesivamente* se fuesen abordando los múltiples problemas que de lo anterior resultasen. Y, aún, cabría otro motivo de ambivalencia, según se planteasen esos problemas en el plano histórico o real (¿cómo de hecho han influido en los sistemas educativos los diversos «sistemas políticos» de la Historia?) o en el plano ideal o normativo (¿cómo deben vincularse o no «lo político» y los sistemas de educación?).

Pero aquella multiplicidad de sentidos se *unifican* por su común referencia a uno central y *principal*, que es el que aparece cuando se habla de «*sociedad política*». Hemos ido notando cómo todos hacen de algún modo referencia a éste; se enuclean en torno a él. En la base, pues, de cualquier sentido analógico sobre «lo político» se halla el concepto sustantivo, el problema de qué sea la «*sociedad política*».

La política de la enseñanza está condicionada por la naturaleza de esa «*sociedad*».

1. «*Sociedad política*» y *sistema educativo*

La «*sociedad política*» se nos presenta como aquella sociedad de rango superior, voluntariamente aceptada, resultante de

la ordenación de la pluralidad de agrupamientos o dimensiones sociales menores, en los que el individuo puede vivir (familia, municipio, sociedades laborales, asociaciones múltiples), con el fin de llevar a cabo un orden de convivencia, para el logro del «bien común», a través del vínculo de la «soberanía». La «sociedad política» se nos presenta como una *estructura* (como toda sociedad), que no es ni «natural» —en el sentido en que lo son la familia, el municipio, la sociedad laboral—, ni «artificial» en el sentido de arbitraria, ya que existe en el hombre una tendencia natural (tendencia al progreso) que sólo integrándose en la «sociedad política» puede satisfacerse plenamente. Diríase que es «natural» en segundo grado, o sencillamente *artificiosa* o reflexiva, y libremente hecha por el hombre.

Los valores propios de la sociedad política, en «cuanto política son:

a) La «convivencia» o «no convivencia» prácticas (aquí y ahora) de las acciones para la consecución de lo que interesa al «bien común». Es decir la *utilidad* o *no utilidad* de algo para el logro de ese fin, sintetizado en el «bienestar» general o «salud pública» (por eso la prudencia es la «virtud» reguladora de lo político; la que dictamina sobre su conveniencia). No son valores propios, la *verdad* o *falsedad*, ni la *bondad* o *malicia morales* de las acciones. Toda cuestión en que se dilucide algo sobre la verdad o falsedad, bondad o malicia moral, no es un problema *político* propiamente hablando, ya que sobrepasa netamente su esfera.

Derivadamente, sí son valores políticos la *bondad* o *malicia jurídicas* de las acciones (es decir la «juridicidad» o no de las mismas), por cuanto el poder, factor constitutivo de la política, actúa mediante el Derecho, conjunto de normas establecidas como necesarias para la obtención de un determinado orden de convivencia humana. Al aparecer en las «formas políticas» la institucionalización jurídica del Estado, su actividad queda sometida a la «norma jurídica», supremo código valorativo de sus acciones.

b) Por aquella exigencia de «bien común», de la que se derivan todos los derechos de la «sociedad política», ésta debe intervenir en lo educativo, señalar las exigencias a cumplir en la educación para que el «bien común» no sufra quebranto por esta causa, pero sin anular ni suplantar a las sociedades intermedias inferiores que la constituye, cuya integridad debe defender y potenciar.

De las consideraciones hechas en el apartado anterior se derivan, paralelamente, importantes consecuencias que trascienden al campo de los sistemas educativos. A fin de cuentas, toda política de enseñanza debe implicar un conocimiento de su propia naturaleza y de sus limitaciones, a la hora de formular, con claridad, los objetivos operacionales, su jerarquía y estrategias para lograrlos. Así:

a) Si antes hemos afirmado que son *valores* propios de la sociedad política, la «conveniencia» o «no conveniencia» prácticas de las acciones para el logro del «bien común», raíz de todos los derechos de la «sociedad política», parece evidente que cuando en la educación implique cuestiones de *fundamentación* (de valores de verdad o bondad, como orientadores de la acción educativa) es extraño a la «sociedad política». Lo que no quiere decir que ésta se desentienda de ellas, por cuanto ha de tratar de *servir a la verdad*, hallarse, ante todo, al servicio del hombre; «El hombre es quien constituye los reinos y erige las repúblicas», decía Tocqueville.

Por lo mismo, así como hay una «técnica» de la «acción política», regulable por sus peculiares estructuras, también hay una «técnica» de la *acción educativa*, que no debe ser interferida por la política, no obstante los campos de ambas técnicas tienden a aproximarse. Si ante la crisis espiritual y política en que nos hallamos, concebimos la actividad política como la realización de un orden justo de convivencia humana, entendida esa tarea en toda su amplitud, hace que las «técnicas» política y educativa tiendan cada vez más a aproximarse.

Pero, porque el campo de acción del sistema educativo y del sistema político son distintos, éste no debe hacer de la educación un simple instrumento al servicio de sus fines.

b) Por aquella pluralidad de agrupamientos o integración de las sociedades inferiores en la «sociedad política», que por ellas se ve constituida, cabe destacar un principio político de extraordinario valor y actualidad en la configuración de los sistemas educativos: el «*principio de subsidiaridad*» o de promoción y suplencia de las actividades típicas de sociedades inferiores o menores por una instancia o sociedad superior. En virtud de él, la «sociedad política», *positivamente*, debe suplir a las sociedades inferiores cuando éstas fallan en el logro de sus fines; *negativamente*, debe no extenderse a más, ya anulándolas o compitiendo con ellas. Es decir, que la acción de la «sociedad política» puede y debe extenderse a *todo* y *sólo* lo que siendo necesario para el bien común no se atienda debida y espontáneamente por aquéllas. Porque, es deber *fundamental* de la sociedad política, no sólo proteger y defender la integridad de las sociedades menores que la componen, sino potenciarlas en la participación y ejercicio de sus indeclinables derechos educativos, que en ningún caso pueden verse *competidos* o *suplantados* por aquélla.

Si la sociedad política debe *suplir* en el sistema educativo lo que las sociedades inferiores por sí no hacen, y *asumir* el cumplimiento de fines educativos que aquéllas por su complejidad le delegan, en la medida que la soberanía política venga a obstaculizar, mermar o desbordar el ejercicio de unos derechos, dejará de actuar legítimamente como tal, y no tendrá por ello, en conciencia, fuerza moral para obligar. De ahí que ante abusos de la sociedad política o del poder político sean lícitas (aunque a veces no sean legales necesariamente) las «resistencias pasivas» por parte de aquellos grupos sociales minoritarios⁷.

⁷ En el extremo opuesto, cabría advertir que aunque la «sociedad política» reciba su autoridad o realice sus actividades de un modo delegado de socie-

c) El rico contenido del principio de subsidiariedad, aconseja destacar algunos otros principios y consecuencias implicadas en él; es el caso, v.g., del «principio de delegación», en virtud del cual la sociedad política puede asumir funciones propias de las sociedades inferiores, cuando éstas se las delegen para su más seguro y mejor logro. De ahí la importancia de ahondar en cuestiones tales como el *centralismo* y *autonomía* de los sistemas educativos, título precisamente de una de las ponencias.

2. *Centralismo y autonomía en los sistemas educativos*

La autonomía es un principio político o artificio administrativo, según se quiera, tendente a acercar al hombre a su necesaria dimensión social, mediante una participación responsable en las tareas de la comunidad nacional. Su par opuesto es el *centralismo*, o asunción directa, con plena y exclusiva responsabilidad, por los órganos *centrales* de la sociedad política (normalmente del Estado), del conjunto de competencias decisorias y gestiones que tienen legalmente confiadas para el cumplimiento de unos objetivos educacionales.

No sólo razones de derecho natural o de naturaleza política justifican o avalan la participación de los interesados y de los centros de poder intermedios, con cierta independencia, en la gestión de los problemas educativos, sino que la autonomía se demanda por la *eficacia* misma de las acciones emprendidas desde el vértice de la «sociedad política» o del Estado. El Estado podrá asumir la tarea de definir las grandes directrices de una política educativa; fijar los objetivos y el marco general de ella, las «grandes opciones» de la educación, de acuerdo con los valores adoptados por la sociedad, dada su visión más general y el mejor conocimiento de la oportunidad política. Pero,

dades políticas inferiores, sería erróneo suponer que la «sociedad política» pudiera ser *dirigida* arbitrariamente por alguna de ella, ni siquiera por la «voluntad de la mayoría». Frente a pretensiones de una mayoría social (demagogia), la sociedad política no tiene por qué verse mermada en su actividad.

sin unos programas de acción adaptados a situaciones concretas —dentro de aquel contexto de «grandes opciones»—, en cuya preparación, estimación preferencial y realización singular, no intervengan las sociedades intermedias y quienes participen en el proceso educativo, sus resultados no pueden ser ni eficaces, ni estables. Un sistema o plan general de educación ha de comprender tanto un conjunto de decisiones del *centro* —desde luego «informadas» o elaboradas desde la realidad de la vida social, coherentes e integradoras de las distintas participaciones de la vida nacional—, cuanto un conjunto de opciones o alternativas dirigidas a facilitar en cada caso la individualización de la decisión y la ejecución de los programas singulares. En modo alguno el Plan puede ser el instrumento de monopolio de la sociedad política o del Estado desde el centro.

También la autonomía se justifica como antídoto necesario a la progresiva eliminación actual del hombre como persona, y al desarraigo del medio social a que se ve sometido. El hombre y las sociedades intermedias necesitan recuperar su papel de actores responsables de la vida comunitaria, sobre todo en aquellas cuestiones, como las educativas, del mayor interés para todos. El beneficio de la participación social en la vida de las instituciones educativas es recíproco; no sólo se fortalecen inalienables derechos sociales educativos, sino que la misma gestión de las instituciones se verá más asistida afectivamente, incrementando los cauces de acción e información ⁸.

Un largo camino —de mutuo convencimiento del Estado

⁸ Con razón, en plena euforia del Centralismo, un administrador clásico español llegó a decir: «Todos profesamos mucho afecto a la obra de nuestras manos y al Gobierno del que formamos parte, aunque sea pequeño; pero, por el contrario, sería imposible querer hacer que hombres que sólo sirven en el país para pagar una contribución del fruto de su trabajo, puedan interesarse en sostener las instituciones que se han olvidado de ellos. Es, pues, necesario dar a los hombres la influencia en los negocios públicos y extender el círculo de las personas que puedan influir en ellos, ya para satisfacer su ambición, ya para que tengan amor a las instituciones bajo las cuales viven» (Posada HERRERA: *Lecciones de Administración*, tomo I, Madrid, 1843, pág. 373).

y de las comunidades intermedias, de habituación en el ejercicio de participaciones responsables, y de mayor homogeneidad política, social y económica— es necesario recorrer para una reestructuración de los principios o técnicas del centralismo y de la autonomía.

3. «Formas políticas» y sistema educativo

Finalmente, la manera o *forma política* de estructurarse una «sociedad política» o el Estado, *en sí*, no puede tener mayor incidencia en la configuración de los sistemas educativos. Si son *formas puramente políticas*, lo serán sólo en un sentido «técnico» político y, por tanto, al no ser verdaderas o falsas, ni moralmente buenas o malas, de *suyo*, no deben influir, en cuanto se trate de tal precisa forma política, en la educación.

Lo que sucede es que, normalmente, las llamadas «formas políticas» no son puramente tales, ya que contienen *doctrinas* de las que pueden con sentido discutirse su verdad o bondad moral, de modo que de hecho e inevitablemente influyen en lo educativo, precisamente por las implicaciones «no políticas» o doctrinales que contienen. Es lo que históricamente ha ocurrido; las llamadas «formas políticas», al fundamentarse en una concepción del hombre y aún del universo, en una filosofía, han tenido notables implicaciones y secuencias educativas, v.g.: El liberalismo y la pedagogía rousseauniana; el marxismo y la educación rusa; el nacionalismo totalitario y la «educación dirigida políticamente»; el socialismo y la «educación igualatoria»; las democracias y la «educación para la libertad»; «la democracia cristiana» y la «educación cristiana»; el estatismo político y el estatismo educacional, etc.

Del sentido que hemos dado a la «forma política» podrían derivarse algunas aplicaciones para la educación. Así:

a) Un estado estructurado conforme a determinada «forma política» no tiene por ello derecho a educar para afianzar tal «forma política» en los educandos, porque:

- Nada hay en la «sociedad política» que no resulte suficientemente salvaguardado con la mera «educación social», es decir, para la convivencia o para el «bien común» de cualquier sociedad.
- Se obstaculizará el mismo progreso político.

b) Lo político (ya lo hemos dicho) debe subordinarse a la «persona»; no al revés. No olvidemos que el primer supuesto de la Política como actividad humana es el reconocimiento de los derechos de la persona y el ejercicio de una libertad que supone el pleno desarrollo de aquéllos. Sin un posible ejercicio libre de aquellos derechos no tiene sentido esa actividad humana que llamamos política.

c) Hay una «inculturación» que procede de la peculiar «sociedad» en que se vive, y que influye en ella también su peculiaridad «política»; pero la educación debe corregir tal «inculturación» insertando al educando en el ámbito «ideal» y «general» de «lo humano».

No cabe duda de que la orientación política que se da a las consideraciones precedentes, especialmente en materia de *elección* de valores y fijación de objetivos a alcanzar, y a las formas de participación social en la gestión de los sistemas educativos, será punto de partida indispensable de la evolución y movilidad de los sistemas, y condicionará la adecuada distribución de los recursos y los procesos de planificación e innovación cualitativa deseados.

B) LA DIMENSIÓN «BUROCRATIZADORA» DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

«Lo burocrático» connota, aún más que «lo político», significaciones más diversas e imprecisas. Sólo nos fijaremos en dos de ellas que tienen bastante que ver, por otra parte, con el nacimiento de la intervención de los Estados modernos en

la educación: la clásica, que hace referencia al aparato burocrático (administrativo) gestor de los sistemas, y la más reciente, empleada por Max Weber y Jacovic, para aludir al «fenómeno supraindividual», no necesariamente «colectivista» que pretende, mediante una «organización», formalizada de objetivos y medios, incorporar modelos de conducta y de acción, preestablecidos, en la sociedad⁹.

1. *La Administración educativa como técnica*

No es ocasión de analizar ahora tampoco la naturaleza epistemológica de la Administración educativa. Está muy extendida —sobre todo en Norteamérica— la consideración de la Administración desde una vertiente *técnica*; como instrumento eficaz que siguiendo ciertas normas trata de producir algo (fines prácticos o inmediatos). La misma función que el método cumple respecto del fin especulativo (o logro de la verdad) propio de la ciencia, cumple la técnica respecto del *fin práctico*. Pues bien, el desenvolvimiento de los sistemas educativos está condicionado, también de un modo inmediato, por las líneas que presiden esa organización y funcionamiento *técnico* de la Administración, ya que sobre ella recae la tarea de ejecutarlos y hacerlos realidad. De ahí la importancia creciente de los problemas de la técnica de la organización administrativa de la Educación y la necesidad de analizar sus distintos aspectos, tan poco trabajados por pedagogos y escasamente presentes, también, en las preocupaciones de los cultivadores de la Administración.

Las nuevas exigencias políticas, económicas, sociales y educativas han anquilosado y superado los esquemas jurídicos tradicionales de funcionamiento de la Administración. Las estructuras de gerencia para el gobierno y gestión de los servicios,

⁹ A él se ha referido el profesor FUEYO ALVAREZ: «La Burocratización de la Sociedad», en *Estudios sobre la burocracia española*. Instituto de Estudios Políticos, 1974, págs. 32 y 33.

la investigación operativa, la informática, el análisis de sistemas, las técnicas genéricas del «management»... que suponen un cambio en la organización y métodos de trabajo, tratan de incorporarse hoy, aunque no de un modo fácil y dócil, a la Administración educativa. Y esa conexión de las técnicas administrativas o burocráticas con los sistemas educativos puede realizarse muy diversamente. Ellas pueden *facilitar* la mejora de la calidad de la enseñanza, las innovaciones necesarias, los sistemas de gestión de los Centros, especialmente mediante las nuevas técnicas de planificación y de evaluación del desarrollo de programas de enseñanza. Pero, con alguna frecuencia, aparecen en la Administración educativa los peligros a que tiene propensión toda técnica: al abuso del poder y a la «administrativización» de los sistemas, cuando a las *técnicas* no se las mantiene con espíritu recto, tenso y vigilante en el plano subordinado y vicarial que les corresponde. En ello consiste en buena parte el llamado «problema de la técnica»¹⁰.

Ontológicamente la técnica en la Administración es buena, por cuanto (como en toda técnica), se trata de una aplicación a un sector especializado de la bondad trascendental del ser. A un bien *útil* como es la técnica administrativa, le conviene la calificación moral que convenga al *fin a cuyo servicio* se pone; de modo que las técnicas administrativas pueden ser mejores o peores, según el recto uso o abuso que de ellas se haga para el cumplimiento de fines buenos o malos.

2. La «burocratización» de los sistemas educativos

La segunda acepción del término burocrático (que se presenta, por lo demás, con sentidos diferentes) tiene que ver con

¹⁰ Gabriel Marcel, ha estudiado cómo la «técnica» por su intrínseca naturaleza tiende a desorbitarse; «induce al espíritu a la tentación». No se trata de cortar el abuso que pueda hacerse de la técnica, sino de precaverse de sus peligros. *Decadencia de la sabiduría*. Emecé, Buenos Aires. En el mismo sentido, Heidegger señalaba que, «la esencia del materialismo se oculta en la esencia de la técnica».

uno de los fenómenos clave característicos del mundo de hoy: el agudo proceso de «burocratización» de las instituciones de orden social y educativo. Su importancia como fenómeno social desborda al mismo aparato administrativo anterior. No hace alusión la burocratización, ahora, a que las instituciones educativas se vean cada vez más intervenidas por el poder de la Administración o por la organización política gubernamental. Tampoco a esa connotación peyorativa del aumento del «papeleo» y de tareas gestoras que caracteriza hoy la vida de los centros docentes. La «burocratización» en el sentido expuesto por el profesor Fueyo, siguiendo a Jacovic¹¹, se presenta como una «realidad funcional», «supraindividual», de alcance social, como «una organización de medios materiales y de funciones personales formalizadas», objetivadas, al servicio de unos objetivos preestablecidos que tratan de conseguirse en un grupo humano.

Cada vez más se racionaliza, se programa, se organiza y se controla todo en la vida social y en la educación. El hombre es cada vez más «un hombre de la organización». En nombre de una fe en los resultados de la planificación, se pretende desacreditar cuanto de iniciativa y de arte pueda tener la educación. Cegar el lado misterioso de la vida y de la imaginación, resortes del arte y de la ciencia, que decía Einstein. Se tiende a olvidar que: «una relación "científica" entre seres humanos es fácilmente inadecuada y hasta perturbadora. Claro está que cualquier profesor necesita planear su trabajo con orden y atenerse a los hechos de manera precisa; pero ello no convierte en "científico" su trabajo. Enseñar es algo muy relacionado con emociones difícilmente sistematizadas, y con valores humanos que escapan al alcance de la Ciencia. Un niño "científicamente" maduro sería un monstruo digno de piedad. Una amistad

¹¹ No entro en el análisis de otros significados más o menos tangenciales del manoseado término burocracia —de cuño francés—, de hondas raíces históricas, y que se hallan en la base de la configuración de las sociedades y de los sistemas educativos occidentales.

"científicamente" establecida sería fría como un problema de ajedrez. Enseñar no es lo mismo que provocar una reacción química; se asemeja, más bien, a la pintura de un cuadro, a la composición de una pieza musical o a la escritura de una carta amistosa; requiere corazón y la clara conciencia de que con fórmulas no puede hacerse todo»¹².

Es verdad que cualquier organización social o educativa conlleva su propia capacidad burocratizadora, pero hoy tal «aparatismo burocrático» se presenta como una nueva aristocracia educativa, con un poder extraordinario que transfiere hacia la «organización» la posición preeminente que clásicamente pudiera tener el político o el profesor¹³. Tan extraordinario «poder» no sólo pone en peligro la acción constructiva del profesor, sino que puede transformar, tiránicamente, la misma disposición mental del alumno a través de la selección y orientación de criterios que más convenga, y convertir la escuela en el servicio público obligatorio del «consumo sin fin» de la «organización».

Mientras el hombre, como dice Jacovic, se esfuerza por alcanzar mayores niveles de libertad en su lucha contra quienes oficialmente detentan el poder, se ve cercenado por presiones tanto o más graves que las administrativas o políticas; son las de una «cultura» formalizada, «dirigida» por intereses «políticos» o de clase, hasta el punto de que la personalidad humana se desintegra perdiendo su singularidad y peculiares características. El hombre se convierte en una víctima expropiatoria

¹² HIGHER, Filbert, *The art of teaching*. Vintage Books, 1950, págs. VI y ss.

¹³ La burocratización actúa en planos no políticos, «pero que están engendrando conexiones con la política y un proceso de transformación de lo que llamamos "poder" de un interés capital, de tal manera que la simplificación y la transparencia de estas formas de burocratización extrapolítica constituyen un problema de filosofía política, o de sociología política, o de política, de la mayor importancia». Fueyo ALVAREZ, *op. cit.*, pág. 43. Sobre todo si como ha apuntado Galbraith, el orden político pretende presentarse hoy, más que con el papel clásico de restablecer fuerzas desiguales y libertades, como el centro regulador y orientador de las mutaciones de la vida social.

de quienes, parapetados en la «organización» y en la «técnica», manejan a su antojo valores y derechos de la persona.

En este contexto, las técnicas administrativas de elaboración de los sistemas, la red de comunicaciones sociales que afluyen de un modo total, con sus criterios y valoraciones, hasta el último rincón del organismo social, y las instituciones escolares, coadyuvan, cada una a su modo, a perfeccionar la eficacia de los procesos de «formalización». Ello justifica las severas acusaciones de que hoy son objeto las instituciones educativas (Dreeben, Holt, Goodman, Reimer, Ivan Illich, etc.) y el diagnóstico tan poco esperanzador para el futuro que cabe hacer de ellas, como poder transformador de la realidad social. «La escuela, dice Ivan Illich (en diferentes escritos) refiriéndose a esos comportamientos «organizados», «está construida sobre el axioma de que el aprendizaje es el resultado de la enseñanza»; es una «institución manipuladora, «alienante» y represiva de la libertad individual al haberse institucionalizado»; «una fábrica de títulos que elimina cualquier iniciativa y renuncia a cualquier inclinación natural a crear nuevas estructuras sociales».

¿Cómo puede compaginarse —si ello es posible— una «institucionalización» educativa —por otra parte necesaria para el progreso social, potenciadora de la libertad y de las posibilidades de cooperación entre los individuos—, con la concesión de responsabilidades educativas distantes de todo monopolio escolar?

La crítica de las instituciones educativas y de su problematicidad, y el sentido y eficacia que su suplantación o complementariedad pueda tener, bien en otras instituciones de «nuevo estilo», bien en posibilidades educativas nuevas marginales al sistema formalizado, es el reto difícil que hoy tienen los sistemas educativos que pretenden configurar una «nueva educación». Tal vez el futuro de la educación ya no dependa, como hasta ahora, de los sistemas elaborados, o éstos no tengan tanta importancia como gratuitamente se les ha venido conce-

diendo, y haya que identificar otras posibilidades educativas desconocidas o no explotadas suficientemente.

No obstante la dimensión «burocratizadora» apuntada plantea el problema, ante la evidente interacción sistema social-sistema educativo, de hasta qué punto se puede transformar el futuro sistema de enseñanza y qué contexto social de cambio precisa, para que sea un instrumento real de modificaciones sociales; qué innovaciones han de introducirse en los programas de educación para promover las actitudes necesarias que conviertan al hombre en actor responsable de su propia vida y miembro activo y eficaz de una comunidad en evolución. Y, por supuesto, la necesidad de una mejor comprensión de los procesos de cambio social y educativo.

BIBLIOGRAFIA ACTUAL SOBRE EL SISTEMA EDUCATIVO Y SUS ALTERNATIVAS

Por Vicente FAUBELL ZAPATA

- ANDERSON, Ch.: *Bureaucracy in Education*. Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1968.
- ARIÑO ORTIZ, G.: «Realidad y dogmática de la Descentralización. Notas para la delimitación de un concepto». *Estudios de homenaje al profesor López Rodó*. Madrid, 1971.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M.: «Relaciones entre Provincia y Estado en el aspecto orgánico», en el volumen *La Provincia*, tomo II, 1966, págs. 63-77.
- : «Los entes funcionalmente descentralizados y su relación con la Administración Central». *Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, n.º 44.
- CACHO VIU, V.: *La Institución Libre de Enseñanza*. Madrid, Rialp, 1962.
- CAMBRE MARIÑO, J.: *Estructura y problemas de la enseñanza en España*. Barcelona, Nova Terra, 1971.
- CARRASCO CANALS, C.: *La relación jurídico-docente en España*. Madrid, Publ. de la Revista de Ens. Media, 1967.
- Comunidad Educativa*: «Formas prácticas de hacer comunidad educativa», número 48, abril 1975 (monográfico).
- Comunidad Educativa*: «Alternativas para la enseñanza», núms. 55-56, febrero-marzo 1976 (dossier).
- COOMS, Ph. H.: *La crisis mundial de la educación*. Barcelona, Península, 1971.
- CREMER, J.: *Educación contemporánea. Estudio comparativo de sistemas nacionales*. México, Ed. Hispano-Americana, 1967.
- DAWSON, Ch.: *Crisis de la educación occidental*. Madrid, Rialp, 1962.
- DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA: «Panorama actual de la Administración Pública». *Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, n.º 100.
- DORS, A.: *Nacionalismo en crisis y regionalismo funcional*. Madrid, Rialp, 1961 («papeles de oficio universitario»).
- Educadores*: «La democratización de la enseñanza», n.º 47, abril-marzo 1968, páginas 181-394.
- ENTRENA CUESTA, R.: «Introducción al estudio de las relaciones entre la Administración Central y la Administración Local», en el vol. colectivo *Problemas políticos de la vida local*, tomo II, 1962, págs. 121-142.

- FAUBELL, V.: «La escuela contestada: ¿desescolarizar o reevaluar?» *Revista de Ciencias de la Educación*, n.º 73, enero-marzo 1973, págs. 9-39.
- FRAGA IRIBARNE, M.: «La educación como servicio público: un comentario al centenario de la Ley Moyano». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 96 (1957).
- GALINO CARRILLO, M. A.: *Tres hombres y un problema: Feijóo, Sarmiento y Jovellanos ante la educación moderna*. Madrid, C.S.I.C., 1953.
- GARCÍA CARBALLEDÁ, J. A.: «Organización de la educación especial a nivel provincial». *Bordón*, núms. 164-165, abril-mayo 1969.
- GARCÍA CARRASCO, F.: *La política docente. Estudio a la luz del Vaticano II*. Madrid, BAC, 1969.
- GARCÍA DE DIEGO: *El papel de la educación como factor del desarrollo económico*. Madrid, 1969.
- GARCÍA HOZ, V.: «Manifestaciones actuales de la vocación pedagógica: el directivo de la Educación». *Supervisión Escolar*, núms. 9-10, 1969.
- : «Concepto y contenido de la sociología de la Educación». *Bordón*, números 86-87, oct.-nov. 1959, págs. 337-364.
- : «La vocación directiva en educación: niveles de ejercicios y modalidades». *Rev. Organización Educativa*, núms. 14-15, diciembre 1972.
- : «El poder de la Universidad». *Atlántida*, n.º 38, Madrid, 1969.
- : «Dogmatismo, neutralismo y libertad en la educación de hoy». *Revista Española de Pedagogía*, n.º 78, 1962.
- GARRIDO FALLA, F.: *La descentralización administrativa*. Costa Rica, 1967.
- : *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*. Madrid, IEAL, 1950.
- GOODMAN, P.: *Compulsory Mis-Education*. New York, Horizon Press, 1964; London, Penguin Books, 1971.
- GUAITA, A.: «Personalidad y autonomía de las Universidades». *Nuestro Tiempo*, n.º 107, 1963, págs. 594-607.
- : «El Ministerio de Educación y Ciencia», en el vol. colectivo *Estudios en homenaje al profesor Sánchez del Río. Documentario Administrativo*, número 117. Zaragoza, 1967, págs. 355, 411-33.
- HALPIN, A. W.: *Administrative theory in education*. New York, 1967.
- ILICH, I.: *Libérer l'avenir*. Paris, Seuil, 1971, pág. 187.
- : *Une société sans école*. Paris, Seuil, 1971, pág. 188.
- JIMÉNEZ NIETO, J. L.: *Política y Administración*. Madrid, Tecnos, 1970.
- LAÍN ENTRALGO, P.: *El problema de la Universidad*. Paris, Les Editions de Minuit, 1967.
- LE THANH KHOI: *L'industrie de l'enseignement*. Paris, Les Editions de Minuit, 1967.
- LUZURIAGA, L.: *La Institución Libre de Enseñanza y la Educación en España*. Buenos Aires, 1957.
- MARAÑÓN BARRIO: «La descentralización, opción política y técnica organizativa». *Nuestro Tiempo*. Octubre 1970.
- MARÍN, R.: *Principios de la Educación contemporánea*. Madrid, Rialp, 1972.

- MARTÍ, M.: «¿Las tesis de Illich "recuperadas" por el sistema escolar?» *Revista de Ciencias de la Educación*, n.º 82, abril-junio 1975, págs. 167-177.
- MARTÍN MATEO, R.: *El horizonte de la descentralización*. Madrid, 1969.
- MAULLON, J. N.: *Administration and Education*. Wadsworth, California, 1968.
- MEDINA RUBIO, R.: «Reflexiones en torno a la concentración provincial de los distintos servicios del Ministerio de Educación y Ciencia». *Revista de Educación*, n.º 195, 1968.
- : «El principio de coordinación en la moderna Administración educativa periférica en España». *Revista Española de Pedagogía*, n.º 105, 1970.
- : *La Administración Educativa periférica en España*. Madrid, Ed. Paraninfo, 1976.
- MÉNDEZ, A.: «La centralización: concepto y elementos». *Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, n.º 65, 1971.
- MONIS, J.: *La enseñanza, problema político*. Barcelona, Nova Terra, 1967.
- MORENO, A.: «Aspectos humanos de la descentralización». *Nuestro Tiempo*, número 208, octubre 1971.
- REIMER, E.: *La escuela ha muerto*. Barcelona, Barral Editores, 1973, pág. 205.
- REDONDO, E.: «La comunidad educativa». *Revista Española de Pedagogía*, número 119, julio-septiembre 1972, págs. 241-252.
- ROSELLÓ, P.: «Interdependencia entre el desarrollo educativo y el desarrollo económico y social». *Organización y Supervisión Escolar*, núms. 9-10, enero-julio 1969.
- RUIZ BERRIO, J.: *Política escolar de España en el s. XIX (1808-1833)*. Madrid, C.S.I.C., Instituto San José de Calasanz, 1970.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.: «El Principio de función subsidiaria». *Rev. de Estudios Políticos*, n.º 121 (1962), págs. 5-22.
- SECADAS MARCOS, F.: «Criterios para una reforma de la educación». *Revista Española de Pedagogía*, n.º 105, enero-marzo 1969, págs. 3-56.
- SIGUÁN, M.: «La reforma de las estructuras educativas». *Convivium*, n.º 29, 1969, págs. 3-20.
- : *Revista de Orientación Pedagógica y Bibliográfica*, n.º 38 (1973), páginas 8-94; n.º 32 (1973), págs. 83-133.
- SPRANGER, E.: *Fundamentos científicos de la teoría de la constitución y de la política escolares*. Madrid, 1931.
- VALLINA VELARDE, J. L.: «La competencia administrativa y su ejercicio delegado». *Documentación Administrativa*, n.º 70.
- : «Los servicios periféricos de los departamentos ministeriales». *Documentación Administrativa*, n.º 96, 1965, págs. 75-78.
- VILLAR PALASÍ, J. L.: *Administración y Planificación*. Madrid, 1952.
- WILLEMBRAND: «Centralisation on desentralisation du systeme educatif», en *Planification de l'enseignement, problemes d'organisation*. Paris, OCDE, 1966.
- YVONNE TURIN: *La educación y la escuela en España, de 1874 a 1902*. Madrid, Ed. Aguilar, 1967.
- ZULOAGA, I.: *Estructuras y regímenes de la enseñanza en diversos países*. Madrid, Ed. Magisterio Español, 1969.