

BALANCE DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS CONSEJOS ESCOLARES DE CENTRO

Rafael Feito*

Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

En este artículo se presenta una panorámica de lo que ha dado de sí la participación de la comunidad educativa en los centros escolares. Han pasado más de veinte años desde que entró en vigor la LODE. Los Consejos Escolares de centro no han funcionado adecuadamente. Es hora de hacer un balance y de pensar qué se debe cambiar para que los centros sean escenarios de funcionamiento y aprendizaje democráticos. Este texto analiza por qué tienen derecho a participar profesores, alumnos y padres en los centros educativos y el modo en que se estructuró este tema en la Constitución, la LOECE, la LODE y la LOCE.

PALABRAS CLAVE: democracia escolar, participación, legislación educativa.

SUMMARY

This paper presents an overview of educational communities taking part in the life of their schools. Council schools were established at every school more than twenty years ago. Nevertheless results have proved to be very poor. Now it is time to think what went wrong and what to do about it, what has to be made in order schools to be places in which to practice and to learn the working of democracy. This paper scrutinizes why teachers, pupils and parents are entitled to take part in school matters and pays attention at how this was regulated by the Constitution and the educational laws that developed it.

KEY WORDS: school democracy, participation, education legislation.

Han transcurrido veinte años desde la aprobación de la LODE, la ley que convirtió a los Consejos Escolares en la clave de bóveda de la participación de la comunidad educativa de cada centro educativo. En el momento de escribir estas líneas hemos pasado de una ley actualmente casi paralizada, la LOCE —Ley Orgánica de Calidad de la Educación—, muy restrictiva de la participación, a un anteproyecto de Ley Orgánica de Educación —LOE— que modifica tanto la LOCE como la LODE —la legislación anterior—, si bien esta última norma no será objeto de atención aquí y donde parece que la Administración se va a reservar una pequeña parcela en el proceso de elección del director. La LOCE del PP creó una



comisión con presencia de la administración en la que al menos el treinta por ciento estuviera constituida por representantes del centro correspondiente. Ahora este último porcentaje se eleva a dos tercios (un tercio proveniente del Claustro y otro tercio del Consejo de los sectores no pertenecientes al profesorado). Podría ser un acierto esta nueva composición. Sin embargo, en ningún documento público previo se explica por qué esta opción o qué funcionaba mal cuando la elección recaía en exclusiva sobre el Consejo y qué aporta esta nueva propuesta.

El documento de reflexión que el Ministerio de Educación (MEC, 2004) hizo público a finales de septiembre de 2004 —con el que se quería abrir un debate sobre la educación— apenas ofrece atisbo de que las cosas vayan a mejorar. En este texto no se va mucho más allá de la retórica vacía de la importancia de los padres y de las madres y de una genérica participación familiar. No hay ninguna reflexión sobre el funcionamiento de los Consejos Escolares de centro y del modo en que el férreo corporativismo de un importante sector del profesorado ha laminado cualquier avance en la participación de los padres y de los alumnos. Se dice que centros y profesores han «de desarrollar un clima institucional que favorezca la implicación de los alumnos y la participación de las familias» (MEC, 2004: 22) o de crear comunidades de aprendizaje (MEC, 2004: 23), pero no se aporta ningún conato de solución. Se habla de la posible creación de contratos pedagógicos entre las familias y los centros «que expliciten los compromisos que ambas partes aceptan a favor de la educación de los niños y niñas» (MEC, 2004: 34). Si no se amplía y profundiza en la democracia es más que probable que tales contratos no pasen de ser una mera imposición del profesorado a las familias.

En este texto se hará un recorrido por las distintas posiciones que diferentes grupos sociales y políticos han elaborado con respecto a la participación. Se hablará sobre los planteamientos que se efectuaron en los primeros años de la transición, sobre la regulación constitucional de esta materia y su posterior despliegue en una ley restrictiva de la participación —la LOECE—, una progresista —la LODE— y vuelta a la restricción —la LOCE— (Feito, 2003), para finalizar con unas reflexiones finales sobre por qué no ha funcionado la democracia escolar. Finalmente se ofrecerán unas conclusiones.

El contenido y el alcance de la participación de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros escolares ha sido objeto de amplias polémicas en la sociedad española desde las postrimerías del franquismo. Toda sociedad democrática considera que la escuela es un lugar privilegiado para el aprendizaje del ejercicio de la democracia. No en vano todos los ciudadanos han de permanecer escolarizados hasta los dieciséis años y la mayoría de los adultos —en tanto padres o madres que matriculan a sus hijos en centros sostenidos con fondos públicos— se ve, se ha visto o se verá implicada en la gestión y control de las escuelas.

* Actualmente Presidente de la ASE (Asociación de Sociología de la Educación en España).

En los últimos años del franquismo y en los primeros de la transición los movimientos de renovación pedagógica y otros enseñantes progresistas —agrupados en sindicatos y en colegios profesionales— y las asociaciones de padres de alumnos de centros públicos coincidían plenamente en la necesidad de democratizar la gestión de las escuelas, lo que incluía la participación de padres, alumnos, personal de administración y servicios (y, en algún caso, movimientos vecinales). Como respuesta al temor por el crecimiento de la escuela pública anunciada en los Pactos de la Moncloa los grupos partidarios de la enseñanza privada elaboraron distintos textos que defendían la libertad de enseñanza entendida como libertad de los padres para elegir un centro educativo distinto a los públicos.

A pesar del triunfo de la reforma sobre la ruptura, la Constitución en su artículo 27.7 («Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca») permite que el legislador articule unos mecanismos de participación similares a los propuestos desde la plataforma de lo que se dio en llamar —y que más adelante analizaremos— «nueva escuela pública». Sin embargo, las cosas no fueron así. La primera ley que desarrolló el artículo 27, la LOECE, era escasamente favorable a la concepción de profesores, padres y alumnos como co-gestores de los centros educativos. El triunfo del PSOE en las elecciones de 1982 y su promesa de anular la LOECE alentó nuevas esperanzas. No obstante, la LODE no trajo consigo el esperado entusiasmo participativo de la comunidad escolar y muy especialmente de los padres.

Quizás la primera cuestión que convendría plantearse es la de quiénes tienen derecho a controlar y gestionar los centros educativos, sobre qué aspectos pueden decidir y si la participación ha de tener el mismo alcance en los centros públicos que en los concertados o en los privados.

En general, la derecha y el centro-derecha han sido partidarios de restringir la potestad de decisión de los centros escolares. Lo vamos a ver en sus dos propuestas de participación en el periodo democrático: la LOECE y la LOCE —leyes casi *non natas*—. Al mismo tiempo, y es algo que ya se vio en los debates constitucionales, los grupos políticos defensores de la enseñanza privada siempre han considerado que, en el caso de los centros subvencionados, el único elemento sobre el que puede recaer el control público es el de las asignaciones económicas del Estado. Para los grupos conservadores la participación de los padres se reduce a la elección del centro y a la consecuente colaboración con él. Los profesores serían meros empleados —con mayor o menor grado de entusiasmo— que han de atenerse al ideario o carácter propio de la entidad titular. Todo esto responde a los planteamientos de una concepción de la libertad de enseñanza que la reduce a la libertad de creación y dirección de centros educativos. De este modo, la conformación de un sistema educativo acorde con las exigencias de la sociedad se reduce a potenciar el poder del mercado: la gente tenderá a elegir las escuelas más eficaces.

Por contra, la izquierda política y social ha promovido la implicación de profesores, padres y alumnos en todos los centros sostenidos con fondos públicos. Podemos dejar para otro lugar por qué motivo se ha considerado la democracia escolar como una especie de pago o de servidumbre vinculada a la subvención. O



dicho de otro modo, ¿por qué no hay Consejos Escolares en los centros privados no subvencionados? Para los grupos progresistas, si queremos que las escuelas respondan a la sociedad a la que sirven tiene que desarrollarse un sentido de comunitarismo resultado de la participación democrática.

¿Qué puede justificar que profesores, padres y alumnos —en este último caso, dependiendo de su edad— puedan participar en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos? En el caso del profesorado su capacidad de intervención procede de un doble discurso. Por un lado, el obrerista de la participación de los asalariados en sus centros de trabajo. Por otro, del profesionalista referido a la autonomía que concede la posesión de unas credenciales que justifican un conocimiento especializado. Mientras que el primer discurso podría conducir a una democracia expansiva que llevase a una mayor participación de todos los estamentos educativos y de la apertura de los centros a su entorno, el segundo es una estrategia de cierre profesional que pretende delimitar todo un amplio campo de actuación como exclusivo de los profesionales aun a costa de la expulsión de padres y de alumnos.

La implicación de los alumnos también resulta fácilmente comprensible. La escuela debiera ser una experiencia de aprendizaje democrático para las nuevas generaciones.

Más explicaciones, sin embargo, requiere la participación de los padres. Los padres son legos en materia educativa y eso limitaría severamente su capacidad de implicación. No obstante, la única manera de que el derecho a la educación y la obligatoriedad de llevar a los hijos a la escuela que organiza el Estado —con independencia de su titularidad— no se convierta en una imposición pasa por potenciar los mecanismos de intervención de los padres. Tanto para el liberalismo como para el socialismo clásicos nunca ha estado del todo claro que los niños debieran ir a la escuela del Estado. En el caso del liberalismo, Locke sin ir más lejos, era en extremo opuesto a la escolarización de los niños. En los *Pensamientos sobre la educación* (Locke, 1986) se muestra como un firme defensor de la educación doméstica. Para Locke la principal función de la educación es la adquisición de la virtud. Educándose fuera del hogar el hijo se expone «al contagio de la rudeza y del vicio» (Locke, 1986: 97) por el contacto con otros niños. Por este motivo no hay nada mejor que la educación suministrada por un preceptor elegido por el padre.

Kant era partidario de una educación exterior a la familia porque desconfiaba fuertemente del particularismo de esta última institución: «es muy frecuente que la educación doméstica no solamente no corrija las faltas de la familia, sino que las aumente» (Kant, 1983: 36). Kant propugnaba la educación impartida en instituciones privadas ya que también desconfiaba de las intenciones pedagógicas del Estado.

En el periodo de la Revolución Francesa se planteó la cuestión de si debían primar los derechos educativos del Estado sobre los de las familias. Así, hubo *Rapports* (informes) que pretendían —como ya se hiciera en Esparta— la separación de los niños a temprana edad de sus familias y su reclusión en instituciones educativas de modo que se pudieran obviar las influencias arcaizantes de los progenitores. Por el contrario, otros informes proponían que los maestros fueran contratados por los padres de las escuelas.

En el caso del socialismo es conocida la posición del movimiento cartista británico de comienzos del XIX opuesto a la escolarización de la clase obrera en las escuelas de la burguesía. El propio Marx en la *Crítica del programa de Gota* señalaba que las materias ideológicas no debieran abordarse en la escuela. Esto significa que se pensaba en la existencia de escenarios educativos al margen de la escuela, cosa que hoy en día nos parece casi imposible dada la voracidad de la institución escolar, la cual absorbe para sí el grueso de los recursos y del tiempo educativos de la sociedad.

1. PRECEDENTES DEL DEBATE SOBRE LA PARTICIPACIÓN

Como ya avanzamos, los defensores de la enseñanza privada y los de la pública difieren considerablemente en el significado y alcance de la participación y en la consiguiente capacidad de intervención de la comunidad educativa.

1.1. LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA

Para los grupos conservadores —especialmente los vinculados a los centros religiosos— el principal problema educativo consiste en que los padres tengan libertad para elegir el centro escolar de su preferencia, centro que habitualmente se presupone ha de ser privado. Esto es lo que explica el principio de subsidiaridad de la enseñanza pública. La pública debe llegar allí donde no lo haga la escuela privada —o de iniciativa social, como dicen los defensores de esta propuesta—. La razón de ser de la enseñanza no estatal es la necesidad de fomentar el pluralismo social y cultural, hasta el punto de entender que si no existe ese pluralismo no cabe hablar de educación (López Medel, 1981: 165 y ss.). Las escuelas estatales estarían cortadas por el mismo patrón ideológico. No son neutras, como pretenden los defensores de la escuela pública, sino que son correas de transmisión de la ideología del régimen político de turno. Si la escuela es pública y única —entendiendo el término única en sentido de exclusividad: solo existen escuelas públicas— se garantiza la uniformidad ideológica de los ciudadanos. Esto es lo que habría ocurrido en los regímenes comunistas.

La idea de libertad de enseñanza ha sido la plataforma tradicional de los defensores de la enseñanza privada. Esta libertad se sustenta en el derecho natural de los padres a elegir el tipo de educación —valores, concepciones filosóficas, cosmovisión— que desean para sus hijos, derecho natural que es anterior a la existencia del Estado y de la propia Iglesia siendo su correlato lógico la existencia de centros dotados de ideario que permitan materializar tal opción.

La libertad de enseñanza no solo comporta la libertad de elección de los padres, sino que también supone el derecho de las entidades particulares —trátese de la Iglesia o de cualquier otro titular de centros privados— a crear y dirigir centros educativos. Esta capacidad de dirección, tal y como la entienden los defensores



de la libertad de enseñanza, convierte los derechos educativos de los padres en una opción de mercado: la capacidad de intervención de estos en la gestión escolar concluye con la matriculación de sus hijos.

La definición —ya clásica— que Ortiz (1980) hace de la libertad de enseñanza otorga a la entidad titular tal cúmulo de competencias que a los padres solo les queda la posibilidad de informar y de ser informados sobre determinados aspectos de la vida escolar, dejando toda la capacidad decisoria en manos del titular del centro.

1.2. «NUEVA ESCUELA PÚBLICA»

La propuesta de los grupos progresistas procede de la plataforma de la «nueva escuela pública», cuyo contenido se sustancia en distintos documentos elaborados por maestros asistentes a escuelas de verano y profesores de secundaria agrupados en los colegios profesionales de doctores y licenciados¹. Todos los textos de las alternativas inciden en la necesidad de democratizar la gestión de los centros y para ello proponen la constitución de un órgano colegiado en el que estén representados fundamentalmente profesores, padres y alumnos y, en algunos textos, se incluye la presencia del personal no docente.

Este órgano colegiado recibe distintos nombres: Consejo de escuela, Consejo de Dirección, Consejo Escolar, etc. Y, junto a este órgano máximo, se constituyen o se pueden constituir otros de menor rango donde también están presentes profesores, padres y alumnos. Estos órganos pueden ser la junta económica, las comisiones de curso, etc.

Las atribuciones que se conceden al máximo órgano colegiado incluyen siempre la intervención en temas, tan delicados actualmente para el profesorado, como la definición de la línea pedagógica del centro y la contratación del personal docente tanto en los centros públicos como en los privados.

¹ Estos serían los documentos básicos —pueden verse en Bozal, 1977—:

- Una alternativa para la enseñanza. Se trata de un documento aprobado por la Junta General del Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid en el mes de enero de 1976.
- Por una nueva escuela pública. Declaración de la x Escola d'Estiu. Se aprobó en el verano de 1975 por la institución «Rosa Sensat» y el Colegio de Doctores y Licenciados de Barcelona.
- Por una nueva escuela pública catalana. Declaración de la XI Escola d'Estiu. Se aprobó en el verano de 1976.
- Una alternativa para la enseñanza. Anteproyecto. Valencia. Este documento fue elaborado por el Colegio de Doctores y Licenciados de Valencia en 1976.
- Declaración de las Comunidades Cristianas aprobada en junio de 1976.
- La escuela pública. Primeras jornadas de estudios sobre la enseñanza. Se trata de una ponencia presentada en Alcobendas (Madrid) en 1976 por el Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid.
- Una alternativa socialista. FETE-UGT. Texto aprobado en mayo de 1976.



...la marcha interna de los centros de enseñanza, en lo referente a la aplicación concreta de las normas generales, contratación y selección del personal, control de los fondos económicos, dirección pedagógica, etc., correrá a cargo de los profesores, alumnos y padres de una manera democrática (Alternativa del Colegio de Licenciados y Doctores de Madrid. En MEC. II, 1978: 183).

En algunas de las publicaciones de la época, escritas por autores plenamente identificados con la Alternativa, se concreta con mayor profundidad la gestión democrática de la escuela. Así Martínez Pereda, O'Maley y Portela (1977: 177) hablan de un órgano de gestión:

El órgano de gestión estará integrado por el claustro y representantes de padres y de alumnos, siendo misión suya fijar los objetivos generales, métodos, contenidos y programas, ajustándose a las normas generales previamente fijadas por los órganos de planificación estatales e intermedios. Asimismo, controlará la marcha interna del centro en lo referente al manejo de los recursos económicos y cuestiones laborales, fijando un presupuesto interno y planteando a los órganos de contratación general de personal las necesidades y características de dicho centro en esa cuestión.

[...]

De este modo, el centro escolar se transforma en un núcleo vivo, autorresponsable y crítico, la discusión de problemas pedagógicos, administrativos o laborales por parte de todos los elementos integradores de un centro permitirán que ni los planes educativos se escleroticen, al ser puestos en revisión permanente y concreta por educadores, estudiantes y padres, ni que la enseñanza sea algo alejado del conjunto social en que está inserta.

Para la alternativa de Valencia la democratización de la enseñanza habrá de extenderse a la gestión misma de los centros y en esta capacidad de gestión se incluyen el claustro de los profesores y los padres de alumnos.

La alternativa de Alcobendas habla de la constitución de un órgano de gestión del centro integrado por el Claustro (formado por personal docente y no docente), representantes de la asociación de alumnos y de la asociación de padres. Este órgano gestor habrá de determinar la línea educativa del centro y tener la iniciativa en la cuestión de las contrataciones laborales.

Similares serían las propuestas de los sindicatos de enseñantes. Así la UGT proponía la constitución en cada centro de los siguientes órganos clave:

A. *La Asamblea del Centro* está integrada por los cuatro elementos interesados (alumnos, padres, docente y sociales) y es el órgano encargado de elaborar las grandes líneas de actuación del centro y en especial las relativas a:

- ideario educativo concreto;
- definición de objetivos de curso;
- sistema evaluador y de control;
- ejercicio de la necesaria crítica;
- elección de los elementos directivos;



- creación de comisiones especiales;
- aprobación de presupuestos y cuentas;
- aprobación de planes y programas.

B. *El Consejo de Dirección*, órgano más operativo y responsable de la marcha del centro, presidido por el director y compuesto por un secretario; jefe de estudios y un representante de cada uno de los órganos que componen la Asamblea. Figuran entre sus cometidos principales:

- convocar la asamblea;
- cumplir los mandatos de la asamblea;
- cumplir y hacer cumplir la legislación vigente;
- proponer a la Asamblea horarios, planes, presupuestos, etc.

C. *El Claustro* o equipo técnico del centro está formado por los profesionales de la enseñanza y es el órgano colegiado que se encarga de aportar las soluciones técnicas más apropiadas para alcanzar los objetivos del centro y coadyuva a su realización.

D. *Las Comisiones Especiales* o grupos de gestión para trabajar en un aspecto concreto de la organización del centro, tal como:

- administración y gestión económica;
- actividades extraescolares y deportivas;
- planificación y evaluación;
- convivencia interna;
- actividades recreativas;
- orientación (Misión Abierta, 1978: 64-65).

Para CCOO el control y gestión de la enseñanza debe hacerse por medio de organismos democráticos donde figuren los padres, los alumnos y los trabajadores de la enseñanza.

La CSUT (Confederación de Sindicatos Unitarios de Trabajadores) proponía la constitución de un Consejo Escolar de centro, el cual se configura como un órgano de decisión del centro, encargado de la marcha general (docente, administrativa, académica, económica, etc.) así como de establecer las líneas generales del conjunto de la actividad escolar en cada uno de sus ámbitos. Su composición será paritaria entre enseñantes y el bloque de estudiantes y de padres. La participación de los estudiantes se incrementará en función de su edad. Entre las atribuciones del consejo se incluía la contratación del profesorado.

2. LA REGULACIÓN LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN

En este epígrafe se analizará la regulación legal de la participación y los debates a que dio lugar. En primer lugar nos centraremos en la Constitución para



seguidamente analizar los modelos de participación de la derecha (en la LOECE —Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares— y la LOCE —Ley de Calidad de la Educación—) y de la izquierda (básicamente la LODE —Ley Orgánica del Derecho a la Educación—).

2.1. LA CONSTITUCIÓN

La regulación constitucional de la educación se desarrolla básicamente en el artículo 27. Fue un artículo objeto de duras polémicas, hasta el punto de que el desacuerdo con su desarrollo produjo la retirada de los debates parlamentarios del ponente socialista, Peces Barba. A partir de aquí se inicia la estrategia del consenso, de modo que las desavenencias sobre los temas más conflictivos serán objeto de acuerdos extraparlamentarios, privando así a los diputados y senadores de la capacidad de adoptar las grandes decisiones constitucionales.

El artículo 27 es expresión de un difícil equilibrio que se rompió con pasmosa facilidad con la aprobación de los dos textos reguladores de la participación educativa: la efímera LOECE y la posterior LODE. Y es que, como prueban las sentencias del Tribunal Constitucional por los recursos planteados ante ambas leyes, la Constitución permite la articulación de interpretaciones muy distintas, cuando no contradictorias, de la educación.

La temática educativa no solo se refiere al artículo 27, sino que se extiende a otros preceptos, como el del reconocimiento de la libertad de cátedra (art. 19), el respeto del ordenamiento jurídico español a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a los tratados y acuerdos internacionales que suscriba España (esta legislación fue reclamada desde los defensores de la educación privada a la hora de argumentar su posición favorable a un reconocimiento más detallado en la Constitución de la libertad de enseñanza), cuestión recogida en el artículo 10; las obligaciones de los padres y derechos de los niños acuñados en el artículo 39 y, finalmente, las facultades exclusivas del estado en materia de educación (art. 149.30).

Los padres, en tanto que tutores de sus hijos, se convirtieron en la coartada de la mayoría de los temas de debate: libertad de enseñanza, libertad de cátedra, financiación de la enseñanza privada, etc. Esto fue así hasta el punto de que para los grupos conservadores el derecho de los padres a elegir el tipo de educación debía suponer serias restricciones a la intervención del Estado tanto en materia educativa como en materia de libertad de cátedra. Por contra, desde la izquierda se subrayaba la defensa de la libertad de cátedra y la visión de los padres y de los demás componentes de la comunidad escolar como cogestores del centro educativo.

En lo que aquí nos concierne, la participación en órganos colegiados puede tener lugar a nivel supracentro y a nivel de centro. El primer tipo de participación queda asegurado en el punto 5 del artículo 27 («Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes»). La participación a nivel de centro, única y exclusivamente en la pública planteó serios debates: ¿hasta dónde debería llegar esta participación? Se



temía que esta participación desvirtuase la libertad de enseñanza, que vaciara de contenido la gestión por parte de la entidad titular, que pudiese conducir a la autogestión.

Algunos diputados y senadores presentaron enmiendas en el sentido de limitar la participación en los concertados a tan solo el control de los fondos provenientes del Estado. Si el Estado aporta fondos económicos, el único elemento público, y, por tanto, sometido a control por parte de la comunidad escolar, son precisamente esos fondos. Es decir, se afirma que la participación ha de recaer exclusivamente sobre el control de las subvenciones. La participación de los padres y del resto de la comunidad escolar debería respetar en todo caso el ideario del centro.

La mayoría de los parlamentarios entendió que no era precisa ninguna regulación constitucional de la participación de la comunidad escolar en los centros privados no sostenidos con fondos públicos.

2.2. LA LOECE: LA PARTICIPACIÓN DESDE LA PLATAFORMA DE LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA

La LOECE —Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares— fue publicada en el *BOE* del 27 de junio de 1980. El PSOE presentó un recurso de inconstitucionalidad cuya sentencia fue publicada el 13 de febrero de 1981. Esta sentencia resultó ser de una extraordinaria importancia por las materias educativas que el Tribunal aclaró.

En esta ley la participación de la comunidad educativa resulta extraordinariamente restringida, especialmente si la comparamos con los niveles de participación que posibilitaría la ulterior LODE. El entonces ministro de Educación, Otero Novas, efectuó unas declaraciones al diario *Ya* especialmente esclarecedoras.

La participación se convierte con frecuencia en un instrumento para que las minorías más politizadas, más responsables o más ociosas manejen indebidamente los destinos de ciertos colectivos. Ello es verdad, pero el riesgo y la gloria de un sistema democrático, y la sociedad tiene que ser consciente de que tiene que aceptar ese reto, ha de asumir sus obligaciones sociales, ha de dirigir sus propios destinos, evitando, por tanto, estos efectivos peligrosos de manipulación. Los peligros de la participación son, en realidad, los peligros de la no participación de los que se inhiben y dejan que otros manipulen esos cauces.

(Entrevista realizada por Carlos Viera. *Ya*, 25 de marzo de 1980)

La ley diferencia de modo tajante los mecanismos de participación en los centros privados y en los públicos. Los órganos de gobierno colegiados en los que participan los distintos miembros de la comunidad educativa reciben diferentes nombres según se trate de centros públicos (Consejo de Dirección) o de centros privados (Consejo de Centro).

La LOECE no contempla la participación de la comunidad escolar en niveles superiores al del centro educativo, niveles en los que se adoptan decisiones fundamentales para cada establecimiento escolar concreto.



El mandato constitucional de la participación de la comunidad educativa en los centros sostenidos con fondos públicos se deja al arbitrio del Estatuto o Reglamento de Régimen Interior —sin que se especifique quién va a elaborarlo—. Además, a los padres de los centros públicos se les exige pertenecer a una única asociación si desean participar. Ambos preceptos fueron declarados inconstitucionales.

2.2.1. *La participación en los centros privados*

Los artículos 16 y 18 recogen la obligatoriedad de que la comunidad escolar respete el ideario. El término ideario se convirtió en uno de los grandes temas de polémica en la tramitación de la LOECE. El ideario aparece como la clave de la libertad de enseñanza y ello por respeto a la voluntad de los padres. El respeto a ese ideario, presentado como voluntad de los padres, se convierte en un elemento que limita la libertad de cátedra.

A los titulares de los centros se les asigna tal cúmulo de funciones que resulta difícil percibir qué grado de decisión corresponde al resto de los componentes de la comunidad escolar. El artículo 34 reconoce el derecho de los titulares a establecer un ideario educativo propio, a contratar al personal, a asumir la gestión económica y a ser los responsables del funcionamiento del centro ante la Administración.

2.2.2. *La participación en los centros públicos*

En primer lugar habría que reseñar la desconfianza del legislador hacia la enseñanza estatal. El artículo 23 —referido a centros públicos— afirma: «Todas las actividades del Centro estarán sometidas a los principios consagrados en la Constitución y respetarán las opciones filosóficas y religiosas inherentes al ejercicio por los padres de los alumnos del Centro del derecho reconocido en el artículo 27.3 de la Constitución. La Administración docente velará, en todo caso, por su cumplimiento». Esta referencia no aparece en el epígrafe consagrado a los centros privados, como si en estos últimos los padres tuvieran las suficientes garantías para conseguir ese respeto y necesitaran la especial tutela de los poderes públicos para conseguirlo en los centros estatales.

2.2.2.1. La figura del director

Una de los temas más polémicos fue la no elección del director por parte de la comunidad educativa. El artículo 25 establece que «reglamentariamente se determinará el procedimiento por el que la Administración seleccionará y nombrará al director, de acuerdo en todo caso con los principios de mérito, capacidad y publicidad».

El debate parlamentario giró en torno a si los profesores debían o no intervenir en la elección del director. De algunas intervenciones parecía colegirse que si



los profesores no intervienen en esa elección, mucho menos lo harán los padres. No obstante, la izquierda insistió en la idea de que la elección del director debería ser responsabilidad de los profesores y de los padres. El hecho de que el director no sea elegido de modo democrático puede introducir un foco de tensión en los Consejos de Dirección. La comunidad educativa no tiene por qué sentirse solidaria con la dirección del centro. El redactado de la ley supone un retroceso con respecto a la Ley General de Educación de 1970, la cual señalaba que el director sería elegido de entre los profesores del centro, oídos el Claustro y el Consejo Asesor, órgano este último en el que estaban representados los padres de los alumnos.

La propia redacción del artículo 25.1 subraya un rancio matiz autoritario: «La autoridad del Director será, en todo caso, la propia de este cargo». Si a esto se une la no delimitación de esta autoridad, se deja abierta la posibilidad de que el director pueda convertirse en un tirano de salón. El director corre el riesgo de estar desconectado del resto del equipo docente, con lo cual los programas pedagógicos para el conjunto del centro pueden resquebrajarse.

De acuerdo con los grupos parlamentarios socialista y comunista, la UCD se negaba a la existencia de directores elegidos por la comunidad educativa fundamentalmente porque podrían resultar incómodos, ya que podrían convertirse en vehículos de transmisión de los problemas detectados en el centro, en portavoces, en definitiva, de la comunidad educativa, a la que se deben.

2.2.2.2. Consejo de Dirección: composición y funciones

El artículo 26 regula la composición y funciones del Consejo de Dirección, órgano colegiado en donde se encuentran representados los padres. La composición del Consejo de Dirección es levemente distinta en función de que se trate de centros de enseñanza primaria o secundaria (BUP y FP). En ambos casos consta de 14 miembros. En los centros de educación primaria participa un miembro de la corporación municipal en cuyo territorio esté ubicado el centro, miembro que no existe en los centros de educación secundaria.

Los Consejos están compuestos por cuatro profesores, cuatro padres, dos alumnos de la segunda etapa de la EGB, el jefe de estudios, el director, un representante del personal no docente y —en el caso de los centros de primaria— un miembro de la corporación municipal.

Sus atribuciones consisten en aprobar el reglamento de régimen interior y los presupuestos, resolver problemas de disciplina entre los alumnos, planificar actividades culturales, relacionarse con otros centros, elevar propuestas a la administración y asistir y asesorar al director.

2.3. LA LODE: LA PARTICIPACIÓN EN LOS CENTROS SOSTENIDOS CON FONDOS PÚBLICOS

Esta ley fue aprobada el 15 de marzo de 1984, año y medio después de la primera llegada al poder del PSOE, pero no pudo entrar en vigor hasta el 15 de



junio de 1985, fecha en que el Tribunal Constitucional dictó la sentencia correspondiente al recurso planteado por el Grupo Popular. La sentencia fue favorable a la ley: de los veintiséis preceptos impugnados, solo uno —y una disposición transitoria vinculada a él— fue declarado inconstitucional.

La mayor parte del debate parlamentario se centró en la cuestión del exceso de poder o de competencias atribuidas al Consejo Escolar, hasta el punto de que algún diputado pidió que esta ley se denominase igual que el proyecto alternativo al Estatuto de Centros Escolares presentado en 1978 —Ley Orgánica de Consejos Escolares— por el PSOE. La oposición consideró desorbitadas las competencias del Consejo Escolar, hasta el punto de considerar que se elimina el derecho de dirección inherente a la libertad de enseñanza y que se introduce la conflictividad política en el seno de las escuelas... En definitiva, las atribuciones del Consejo Escolar serían contrarias a la libertad de enseñanza.

Especialmente esclarecedera fue la presentación de la ley en el pleno del Congreso por parte del ministro de Educación, José María Maravall. En su intervención destacó los dos principios sobre los que se asentaba la ley:

...por un lado, el principio de la programación de la enseñanza, por el que se asegura el derecho a un puesto escolar digno para todos y se fomenta la posibilidad de elección; por otro lado, el principio de la participación, sobre todo de padres y de profesores, en las actividades de los centros escolares y en la gestión del propio sistema educativo, participación que habrá de promover las libertades y la responsabilidad en el campo de la enseñanza (DSCP²: 2973).

Tanto los centros públicos como los concertados contarían con una estructura de poder similar. Se pretenden conciliar los derechos de los titulares con los del resto de la comunidad educativa.

La oposición expresó su temor a la posible manipulación ideológica de los niños con la aprobación de esta ley. No son extrañas las referencias a la idea de que la revolución no pasa por la toma del Palacio de Invierno, sino por la conquista de las escuelas. La frase que algún parlamentario atribuyó a Lenin —que en realidad procede de Leibnitz— de «dadme una generación y cambiaré el mundo» fue el fantasma que se agitó desde los escaños de la derecha. En este sentido Alzaga Villamil, diputado del Grupo Popular, utilizó la siguiente cita de Llopis: «Para nosotros no hay duda de que esa revolución ha de ser obra de los educadores de la escuela. Hay que apoderarse del alma de los niños. Ese es el lenguaje pedagógico de la revolución rusa». Como se podrá comprobar, la serenidad no fue el ánimo dominante en las intervenciones de algunas de sus señorías. En definitiva, se ponía en duda el carácter democrático del partido o de la ideología que en esos momentos ocupaba los cargos directivos de la nación y se trataban de avivar fantasmas de la época de la guerra civil que la CONCAPA —la confederación católica de padres de familia— y

² Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados.

las patronales de la enseñanza agitaban en las calles asustando a las familias con la patraña de la desescolarización de sus hijos.

El gran temor que manifestó la oposición era la posible desaparición del pluralismo de centros, al menos si estos están subvencionados con fondos públicos. El pluralismo quedaría reservado para los centros de elite, carentes de financiación pública donde no existen mecanismos de participación democrática.

De acuerdo con Alzaga las atribuciones otorgadas al Consejo Escolar en los centros concertados iban a posibilitar el cambio de ideario o de proyecto educativo. El Consejo Escolar elige al director del centro, nombra a los profesores... y, además, los criterios de admisión de los alumnos se basan, entre otros, en la proximidad domiciliaria.

La capacidad de participación en la toma de decisiones por parte del Consejo Escolar fue identificada con el fantasma de la autogestión, en el mejor de los casos, y del asamblearismo, en el peor. La democracia escolar fue interpretada como la primera batalla contra el sacrosanto derecho de la libertad de empresa, traducida en el terreno escolar con el más presentable nombre de libertad de enseñanza.

La sentencia del Tribunal Constitucional aclaró la capacidad de actuación del Consejo Escolar. En lo que se refiere al hipotético exceso de atribuciones participativas de la comunidad escolar en el gobierno de los centros es netamente favorable a los mecanismos de gobierno establecidos en la LODE.

2.3.1. *La participación en los centros concertados*

Al igual que en los debates sobre la LOECE, la enseñanza privada concertada se convirtió en el eje sobre el que giró el debate. De nuevo nos encontramos con el tema del ideario, en esta ocasión denominado carácter propio, aportado por el titular.

El artículo 22.1 define el derecho de los titulares a establecer el carácter propio de su centro. Una vez más tropezamos con el debate relativo a si los padres o las asociaciones de padres han de respetar o no el ideario o carácter propio. La oposición presentó enmiendas que pretendían que las asociaciones de padres lo respetasen. Este no respeto al ideario puede conducir a su distorsión, hasta el punto de vulnerar derechos educativos paternos fundamentales.

En definitiva, se identifica la democratización de la gestión de los centros concertados con el expansionismo uniformizante del Estado. El temor no es otro que el temor a la democracia. Lo que se teme es que los simpatizantes socialistas o comunistas pudieran hacerse con las asociaciones de padres de los centros religiosos. Es la vieja idea leninista de los revolucionarios profesionales, de la mayoría pasiva manejada por la minoría activa.

Al igual que en el debate sobre la LOECE, la ahora oposición considera que la elección del director no debe recaer sobre la comunidad educativa, sino sobre el titular del centro. En respuesta a estas observaciones relativas a la inconveniencia e ineptitud de la comunidad escolar para elegir al director, el diputado socialista Victorino Mayoral ilustró a sus oponentes con una serie de ejemplos provenientes



del derecho comparado donde se muestra que en otros países la norma es que no sea el titular quien nombre al director o escoja a los profesores. En Dinamarca, son los padres quienes, en los centros privados, eligen al director. En Francia, los profesores de la enseñanza privada son pagados y seleccionados por la Administración. En lo que se refiere a los criterios de admisión de alumnos, en Austria son los mismos para los centros privados que para los centros públicos (DSCP: 4087).

Sin duda, la delimitación de esta participación, y de las funciones del Consejo Escolar en general, fue uno de los grandes caballos de batalla por parte de la oposición, la cual consideró excesivas las atribuciones asignadas al Consejo Escolar: interviene en la selección y despido de profesores, en la elección del director, en la elaboración del reglamento de régimen interior, en los procesos de admisión de alumnos, etc.

Especialmente las dos primeras funciones del Consejo, la elección y cese del director y la contratación y despido de los profesores, se entendieron como un serio recorte de las funciones del titular. Los grupos parlamentarios conservadores pidieron la supresión pura y simple de estas atribuciones.

El Consejo Escolar de los centros concertados está compuesto por el director, tres representantes del titular del centro, cuatro representantes de los profesores, cuatro representantes de los padres o tutores de los alumnos, dos representantes de los alumnos (a partir del ciclo superior de la Educación General Básica) y un representante del personal de la administración y servicios. La proporción de padres es similar a la de los Consejos Escolares de los centros públicos.

Este régimen participativo hizo que la oposición considerase que se estaba asistiendo a la transición de los centros concertados a la categoría de públicos. A su modo de ver el titular carecía de la capacidad de dirección del Centro dado que no podía nombrar al director, ni seleccionar ni despedir a los profesores. De nuevo la sentencia del Tribunal Constitucional es favorable a la intervención directa de la comunidad escolar en estos aspectos.

2.3.2. La participación en los centros públicos

El artículo 19 supone un claro refuerzo de la idea de participación como principio inspirador del funcionamiento de los centros públicos:

En concordancia con los fines establecidos en la presente Ley, el principio de participación de los miembros de la comunidad escolar inspirará las actividades educativas y la organización y funcionamiento de los centros públicos. La intervención de los profesores, de los padres y, en su caso, de los alumnos en el control y gestión de los centros públicos se ajustará a lo dispuesto en el Título tercer de esta Ley.

El Consejo Escolar está compuesto por los siguientes miembros (artículo 41.1): el director del centro, el jefe de estudios, un concejal o representante del ayuntamiento, un número determinado de profesores no inferior a un tercio del total de miembros del Consejo, un número determinado de padres de alumnos y



alumnos no inferior a un tercio del total y el secretario del centro, con voz, pero sin voto. El reglamento de régimen interior del centro determinará la composición exacta del Consejo Escolar. Los padres y los alumnos entran en el mismo apartado, como si se entendiera que sus intereses son coincidentes. Sin embargo, en el caso de los centros concertados, los padres aparecen separados de los alumnos en la composición del Consejo.

A este Consejo la oposición lo consideró un Consejo de profesores. Es una crítica que refleja una realidad criticada por las dos confederaciones nacionales de padres. Imaginemos un Consejo constituido por doce miembros. Aquí tendríamos un mínimo de cuatro profesores. El director y el jefe de estudios también son profesores. Esto significa que por lo menos la mitad de los miembros son profesores. El bloque padres-alumnos estaría constituido por cuatro personas. A esto hay que añadir el representante del ayuntamiento. Para el PSOE esta crítica no es acertada porque entendía que los profesores no constituyen un bloque monolítico.

Las competencias otorgadas a los Consejos Escolares en los centros públicos fueron objeto de análisis detenido. Para la oposición eran el anticipo de la definitiva debacle de la enseñanza pública. Los Consejos Escolares eligen al director; deciden sobre la admisión de alumnos; aprueban y evalúan la programación general y los presupuestos, el reglamento de régimen interior; supervisan los aspectos administrativos y docentes, etc.

2.4. LOCE (LEY ORGÁNICA DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN)

La LOCE —aprobada a finales de 2002— ha supuesto una nueva vuelta de tuerca en la concepción de lo que debe ser la democracia en la escuela. Los cambios que acomete la LOCE sobre la participación de la comunidad educativa consisten en una significativa reducción de las competencias de los Consejos Escolares y de los Claustros de los centros públicos —en los concertados no hay cambios sustantivos—.

El título v de la LOCE tiene por rótulo «De los centros docentes». De los seis capítulos de que consta, los dos últimos se dedican, respectivamente, al gobierno, control y gestión de los centros públicos y a la elección del director, igualmente de los centros públicos. No existe el equivalente para los centros concertados, cuyos mecanismos de participación y elección del director siguen siendo similares a los que había con la LODE. Resulta chocante esta regulación tan precisa para los centros públicos y su ausencia para los concertados.

Por lo que se refiere a los Consejos Escolares, se mantiene con respecto a la legislación anterior su competencia de aprobación del Proyecto Educativo y del Reglamento de Régimen Interior. Sin embargo, no aprueba la Programación General Anual del centro. En general, sus competencias se reducen a elaborar informes, a analizar, valorar, promover y participar —en lugar de decidir—.

A partir de ahora la elección y revocación del Director deja de ser competencia del Consejo Escolar —donde hay mayoría absoluta de profesores— y pasa a ser elegido por «una comisión constituida por representantes de las Administracio-



nes educativas y, al menos, en un treinta por ciento por representantes del centro correspondiente. De estos últimos, al menos el cincuenta por ciento lo serán del Claustro de profesores de dicho centro» (artículo 88.2.).

3. ¿POR QUÉ NO HA FUNCIONADO LA DEMOCRACIA ESCOLAR?

La LODE no ha sido capaz de conseguir el entusiasmo participativo que cabría esperar de los en ocasiones fogosos debates parlamentarios. No solo no se han conseguido unos niveles aceptables de participación de padres y madres³, sino que la mayoría del profesorado se ha sentido incómoda con la presencia y el control de los padres. Esto es lo que decía Fernández Enguita (1993: 27) en una investigación sobre el tema:

¿Qué es, entonces, lo que da lugar a las quejas de los profesores? Podríamos decir que, aunque la tarta del poder en los centros era, antes de la LODE, miserable, pertenecía casi por entero al profesorado; ahora es una tarta más apetitosa, pero hay que repartirla con padres y alumnos, y aunque el pedazo profesoral de hoy pese más y alimente mejor que la escuálida tarta de ayer, el hecho de que sea ya sólo un pedazo parece haber producido daños psíquicos irreparables.

Salvo honrosas excepciones, en los centros concertados es fácilmente comprensible la inoperancia de los Consejos. Las competencias otorgadas a estos órganos colegiados nunca fueron del agrado ni de las patronales del sector (CECE, FERE) ni de la confederación de padres mayoritaria (CONCAPA). Lo que habría que explicar es por qué no han funcionado satisfactoriamente los mecanismos democráticos en la pública.

La LOCE recogía las suspicacias del profesorado hacia la participación de los padres. El coste es que se vacían de competencias tanto los Consejos como los Claustros. Como botón de muestra de este rechazo puede verse esta cita tomada de uno de los libros más queridos por los profesores partidarios del profesionalismo corporativo:

La Administración, una vez más, ha puesto al maestro contra las cuerdas de sopor-tar a los padres de alumnos exigiendo explicaciones sobre su labor profesional, discutiendo con ellos las programaciones de aula u opinando acerca de si un tema es mejor darlo de uno modo, de otro, o aplazarlo para el curso siguiente protegiendo a los alumnos del esfuerzo (Ruiz Paz, 2000: 107).

³ Por ejemplo, y por hacer uso de datos recientes que confirman los previamente existentes, en el último informe —referido al curso 2002-03 y que se puede consultar en www.jccm.es/educacion— del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha se constata que la participación de los padres y madres en las elecciones a Consejo Escolar de Centro es del 15% —más o menos es la misma en los públicos que en los concertados—.



Se trata, simplemente, de afirmaciones gratuitas. Afortunadamente, disponemos de un cierto cuerpo de investigaciones (Feito, 1991; Fernández Enguita, 1993; Gil Villa, 1995; Santos Guerra, 1997) sobre la participación de profesores, alumnos y padres que nos permite colegir que la intromisión de las familias que se denuncia en aquel tipo de textos es absolutamente excepcional.

A pesar de que ese cuerpo de investigaciones sobre participación muestra a unas asociaciones de padres por lo general ignorantes de cuál sea su papel o el marco jurídico en el que se desenvuelven, la autora del texto citado, al igual que los profesores que desean restricciones democráticas, debe haber tropezado con lo peor de lo peor:

Lo habitual son las asociaciones de padres de alumnos dispuestas a exprimir hasta la última de las competencias que la administración les ha otorgado (Ruiz Paz, 2000: 107-8).

Una de las quejas frecuentes del profesorado con respecto a la participación de alumnos y padres —sobre todo la de estos últimos— es que en otros ámbitos distintos a la escuela no hay cauces de participación democrática directa. Este tipo de quejas obvia que la asistencia a la escuela, a diferencia de lo que ocurre —por ejemplo— con el sistema de salud, es obligatoria. La única manera de que esta obligación no se convierta en una mera imposición es la democracia. Sin embargo, se podría admitir que los centros educativos «padecen» un exceso comparativo de democracia. No vivimos en una sociedad en la que la participación democrática sea lo habitual y quizás eso explique buena parte de la atonía generalizada de los Consejos Escolares.

Los Consejos Escolares no pueden funcionar adecuadamente si no hay una ciudadanía participativa en el ámbito educativo. Y, por otro lado, no puede haber Consejos Escolares participativos si al mismo tiempo la vida del centro, sus aulas, no son también democráticos. Da la sensación de que todos los debates parlamentarios sobre la conveniencia de otorgar poderes de decisión a la comunidad educativa son papel mojado.

¿Por qué, en definitiva, los mecanismos de participación han sido tan inoperantes? El caso más sangrante es el de los padres y madres. Participar implica significarse, lo cual dependiendo de la opción de los padres con respecto al equipo directivo y/o al profesorado le podría reportar —o, mejor dicho, puede reportar a sus hijos— amplios beneficios o muy serios perjuicios. El profesorado siempre puede amenazar a los padres que consideren especialmente molestos sin necesidad de decir ni una sola palabra. Aquí el padre ocuparía una posición similar a la del sindicalista en una empresa frente a la dirección, con el agravante, en el caso de la escuela, de que las represalias siempre pueden quedar ocultas bajo el discurso profesional del equipo docente. A pesar de las intenciones del legislador, los padres conciben a los profesores como un colectivo unido, sin apenas fisuras, lo que aumentaría la efectividad de esas represalias.

Los padres tampoco tienen excesivamente clara cuál sea su función participativa en el control y gestión de la enseñanza. La CEAPA —la confederación laica de padres— trata de explicar la resistencia a la participación a partir de la propia

pasividad de los padres. Hay padres que consideran que la labor educativa es competencia exclusiva de los profesores y equiparan la participación con la intromisión en el área profesional de los enseñantes.

Lerena (1986) comentaba las dificultades de la constitución de la comunidad escolar, sobre todo cuando la clientela de la escuela proviene fundamentalmente de la clase obrera. No se puede afirmar que haya una mayor participación de los padres en el caso de centros situados en barrios de clase media o alta, pero sí se puede sostener que su implicación en la vida escolar es muchísimo mayor que en el caso de los de clase obrera. Aquí opera un elemento de mayor o menor proximidad cultural —en términos de capital cultural— al universo simbólico de la escuela. Hay varios estudios de casos que prueban que esto es así (Lareau, 1987).

Coincido con la CONCAPA —la Confederación Católica de padres de alumnos y de familia— en la idea de que el gran defecto de la LODE es que transplanta el modelo de participación política a las escuelas (idea que también apunta Naval [2003: 187]). El Consejo Escolar sería una especie de parlamento con algunas funciones judiciales —sanciones de alumnos— y el equipo directivo sería el poder ejecutivo. Se trata de una traslación con todos los defectos del modelo original, siendo la esencia de todos ellos su funcionamiento escasamente democrático. Al igual que ocurre en la sociedad política, el padre o el alumno que deposita su voto entrega un cheque en blanco a sus representantes, a los cuales rara vez pedirá cuentas. La gestión escolar es concebida como un asunto de profesionales.

La comunidad escolar, en el caso de los centros públicos, no interviene en algo que algunos de los informes de la Revolución Francesa consideraron tan fundamental como el nombramiento de los profesores. En un centro público puede enseñar cualquier profesor que gane una plaza o se le conceda un cambio de destino. En los centros privados lo habitual, en la práctica, es que los profesores sean elegidos —o preseleccionados— por los equipos directivos.

Los padres y los alumnos apenas tienen posibilidad de intervenir en la gestión del centro en áreas que no solo les interesarían mucho, sino que posibilitarían su implicación en la gestión global del centro, es decir, en los Consejos Escolares. Hemos visto que todas las alternativas democráticas y el propio proyecto de Consejos Escolares del PSOE incluían la existencia de órganos colegiados a nivel de aula, de curso y de nivel (EGB, FP, etc.). Todos estos órganos intermedios, mucho más próximos a la cotidianidad escolar, han desaparecido de la reflexión educativa. Estos órganos abordarían cuestiones más cercanas a los padres ya que su ámbito de actuación se referiría a cuestiones que afectan directamente a la clase de sus hijos, al curso de sus hijos, etc., cuestiones en las que es mucho más fácil que los padres muestren interés y puedan opinar.

Por desgracia, el Consejo Escolar se ha dado a conocer bruscamente a la comunidad educativa con motivo de debates como el de la jornada escolar matinal en los centros —más bien públicos— de infantil y primaria. Muchos padres y madres han descubierto de sopetón que el Consejo Escolar —y los padres y madres que los representan— de su centro puede decidir sobre algo tan importante como la organización del tiempo escolar y por ende familiar (Fernández Enguita, 2001; Feito, 2005).



4. ¿QUÉ ALTERNATIVAS PUEDE HABER? REFLEXIONES FINALES

Como se decía más arriba, no cabe hablar de participación democrática en los Consejos Escolares si al mismo tiempo no es democrática la estructura de funcionamiento cotidiano del centro. No se debe perder de vista que quienes fundamentalmente han de aprender a vivir en democracia son las nuevas generaciones. Todos aquellos centros que han optado por una democracia más profunda han establecido mecanismos intermedios de participación entre el Consejo y los estamentos que constituyen la comunidad educativa⁴.

Porque hasta ahora el funcionamiento de los Consejos Escolares ha sido decepcionante. Pese a que los porcentajes de participación electoral de profesores y alumnos son altos, su implicación en el Consejo escolar es baja. Para los profesores el verdadero órgano de poder —o de control y de gestión— es el Claustro, de tal manera que el Consejo —donde el profesorado cuenta con mayoría— debiera reafirmar lo aprobado allí.

Los alumnos —sólo los de secundaria están en los Consejos— son continuamente descolocados en el momento en que sus intervenciones pudieran ser contempladas como una afrenta para el profesorado. Si la escuela ha de formar futuros ciudadanos demócratas, su fracaso en este terreno debiera ser objeto de preocupación preferente.

La participación de los padres es escasa en todos los sentidos. Su porcentaje de participación electoral es escandalosamente bajo y su papel en el consejo escolar

⁴ Así, por ejemplo, la posibilidad de que los alumnos lleven a cabo asambleas deliberativas varios días a la semana. Entre otras cosas, para abordar cuestiones referidas a la convivencia democrática. Además pueden organizar asambleas de delegados de cada uno de los grupos en donde se pongan en común cuestiones que atañen a todo el centro o a posibles conflictos entre alumnos de distintos grupos. En lo que se refiere a los padres, estos también pueden contar con una estructura de delegados por grupo, de manera que sea posible que lo que planteen los padres en el consejo escolar venga elaborado desde abajo. Esto es lo que, por ejemplo, dice el proyecto educativo del CEIP Cervantes de la localidad valenciana de Buñol (Llorente Cortés, 2003):

La Cámara de delegadas: formada por dos representantes de cada grupo clase, es el órgano intermedio de participación entre las familias y el Consejo Escolar del Centro. La Cámara de delegadas que se reúne mensualmente con el Equipo Directivo y la Junta del AMPA garantiza que todos los asuntos tratados en C. escolar lleguen a las familias y viceversa que los temas que preocupan a las familias lleguen al Consejo Escolar. Al mismo tiempo de la Cámara parten todas las formas de colaboración directa en las aulas (Talleres, apoyos, salidas) y de colaboración en actividades comunes (exposiciones, actos culturales, fiestas, actos de reivindicación, de solidaridad, de afirmación, de colaboración con plataformas de lucha, etc.). La Cámara establece sus propias comisiones de trabajo y formación en función de sus intereses.

El Consejo Escolar es paritario y abierto: Tiene el mismo número de profesorado, padres y madres y alumnado. Cualquier persona puede asistir y hasta el momento no se le ha negado a nadie la voz. Suele ser un espacio participativo y muy reivindicativo. Es frecuente que asistan representantes de partidos políticos de la población y sindicatos, ya que desde allí se organiza toda la actividad reivindicativa del centro que es mucha.

no suele ir más allá de ser un convidado de piedra. De hecho, su escasa participación no pasa, en el mejor de los casos, de ser una carta otorgada por el profesorado.

Pateman (cfr. Fernández Enguita, 2003: 162) distinguía tres tipos de participación: plena, parcial y pseudoparticipación. La participación plena se da cuando se comparte el poder y se participa en él individualmente. La participación parcial consiste en que se puede influir en las decisiones pero no compartirlas. Y, finalmente, la pseudo-participación consiste en que aquellos temas sobre los que se cree participar ya han sido decididos previamente. La participación de los profesores sería plena, la de los padres oscilaría entre la parcial y la pseudo-participación —aunque lo más frecuente es que sea de este último tipo— y la de los alumnos sería un rotundo ejemplo de pseudo-participación.

La legislación actual sólo contempla la participación de personas implicadas directamente en el centro educativo como profesores, padres, alumnos, personal de administración y servicios o representantes de la entidad titular. La única excepción es el representante del ayuntamiento, el cual interviene, más que como portavoz de la comunidad, como encargado del mantenimiento de los edificios escolares. Se corre el riesgo de que la participación se entienda como la implicación de una comunidad cerrada al entorno. Es por este motivo por el que el concepto de nueva escuela pública incluía la participación en la gestión escolar de los ciudadanos cuya residencia está próxima a la escuela, es decir, de los vecinos. De este modo se podría escuchar en los órganos colegiados la voz de personas cuya preocupación fácilmente puede trascender —sin necesidad de soslayarlos— los intereses de promoción profesional o académica de los alumnos y centrarse en la formación para la sociedad democrática.

La elección del director ha sido un problema debido a la ausencia de candidatos en muchos centros. Lejos de analizar a qué se debe esto o pensar en que quizás la dirección se ha convertido en una actividad escasamente atrayente, los poderes públicos han ido restringiendo cada vez más la participación democrática en la elección del director. La LOPEG —aprobada poco antes de que el PSOE abandonara el gobierno— obligaba a los candidatos a directores a contar con el aval previo de una acreditación. Como hemos visto, la LOCE —que parece inclinarse por el modelo del comisario político— sustraía al Consejo Escolar la competencia de elección del director.

La LOPEG —al igual que la LOCE— concedió especial importancia al proyecto educativo del centro. Este documento debiera ser el elemento vertebrador de la vida del centro, una reflexión de toda la comunidad educativa sobre el tipo de personas, de profesionales, de ciudadanos —y las estrategias consiguientes para ello— que desean formar los centros educativos. Por desgracia, aquí también nos encontramos con un buen deseo que, salvo contadas excepciones, no se ha transformado en realidad. Un proyecto educativo requiere un compromiso de toda la comunidad educativa y, en especial, del profesorado, el cual debiera abandonar su acomodaticia y dolorosa insularidad y subirse al carro del dinamismo del trabajo en equipo.

El tema de la participación en sí mismo apenas ha suscitado gran interés en la comunidad de investigadores y mucho menos en la sociedad española. No se



puede desvincular la participación de la democratización de la vida en las aulas y del conocimiento escolar y de la apertura de los centros al entorno. En definitiva, la impresión que se puede extraer de todo el recorrido aquí presentado es que no se puede empezar la casa de la democracia escolar por el tejado de los Consejos Escolares. Los Consejos solo pueden ser la cúpula de la democracia escolar si toda la vida del centro transpira democracia, lo que habría de significar la existencia de una ciudadanía mucho más participativa que la actual y de unas familias democráticas.



BIBLIOGRAFÍA

- BOZAL, V. (1977) *Una alternativa para la enseñanza*, Madrid, Centropress.
- FEITO, R. (1981) *La participación de los padres en el control y gestión de la enseñanza*, Madrid, UCM (tesis doctoral).
- (2003) «La ley de calidad: malos tiempos para la educación», en J. Gairín y M. Casas (eds.), *La calidad en educación*, Barcelona, Cisspraxis.
- (2005) «Jornada escolar continua y partida», *Comunidad escolar*, 760, 23 de febrero. (También publicado en *Escuela*, 14 de abril de 2005).
- (2005) «Réplica sobre la jornada escolar», *Escuela*, 3761, (pp. 24-25).
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (2001) *La jornada escolar: análisis y valoración de los procesos, los efectos y las opciones de la implantación de la jornada continua*, Barcelona, Ariel.
- (1993) *La profesión docente y la comunidad escolar: crónica de un desencuentro*, Madrid, Morata.
- GIL VILLA, F. (1995) *La participación democrática en los centros de enseñanza no universitarios*. Madrid, MEC.
- KANT, I. (1983) *Pedagogía*, Madrid, Akal.
- LAREAU, A. (1987) «Social class differences in family-school relationship: the important of cultural capital», *Sociology of education*, 60.
- LERENA, C. (1986) «Enseñanza pública y privada en España: sobre el porvenir de una ilusión», en C. Lerena (ed.) *Educación y sociología en España*, Madrid, Akal.
- LLORENTE CORTÉS, M.A. (2003) «La escuela entre la reproducción y la transformación» (disponible en www.concejoeducativo.org/ev26llorente.rtf).
- LOCKE, J. (1986) *Pensamientos sobre la educación*, Madrid, Akal.
- LÓPEZ MEDEL, J. (1981) *¿A dónde va la educación?*, Zaragoza, Fragua.
- MARTÍNEZ PEREDA, R., PORTELA, P. y O'MALLEY, P. (1977) *La enseñanza ante un futuro democrático. Educación y sociedad/2*, Madrid, Ayuso.
- MEC (1978) *Educación y Constitución. Compilación de textos y debates parlamentarios*, Madrid, MEC.
- (2004) *Una educación de calidad entre todos y para todos*, Madrid, MEC.
- NAVAL, C. (2003) «Democracia y participación en la escuela», *Anuario Filosófico*, xxxvi/1.
- ORTIZ DÍAZ, J. (1980) *La libertad de enseñanza*, Málaga, Universidad de Málaga.



PATEMAN, C. (1970) *Participation and democratic theory* Londres, Cambridge Universty Press. Cfr, M. Fernández Enguita, *La profesión docente y la comunidad escolar: crónica de un desencuentro*, Madrid, Morata, 1993.

RUIZ PAZ, M. (2000) *Los límites de la educación*, Madrid, Unisón.

SANTOS GUERRA, M.A. (1997) *El crisol de la participación*, Madrid, Escuela Española.

