



**Texto íntegro de las ponencias**

**Patricio de Blas Zabaleta**

**La participación de la sociedad en la educación**

(Chequeo a la participación de familias, alumnos y padres en la escuela)

**Declaración de intenciones**

Es una responsabilidad y un honor para mí estar en este lugar y poder dialogar con mis paisanos sobre un asunto como la participación en educación que toca de lleno problemas, conductas, ilusiones importantes en nuestra vida profesional y en los intereses vitales de nuestras familias. Agradezco a la Presidenta del Consejo Escolar de Navarra la oportunidad que me ha brindado y espero que las reflexiones que aportaré tengan alguna utilidad para ustedes.

Mi punto de vista es de un profesor, con alguna experiencia en la vida de los consejos escolares, convencido de que la participación no constituye sólo, me atrevo a decir ni principalmente, el ejercicio de un derecho fundamental, sino también un medio eficaz de mejorar la educación y de adecuarla a las exigencias complejas de nuestro tiempo. Una actividad como esa, en la que se implican familias, alumnos y profesores, representantes del personal del centro y del municipio, tendrá más posibilidades de alcanzar sus fines si todos los afectados conocen bien el marco en que se sitúan, los papeles que tocan a cada uno y saben de las expectativas y de los temores de todos.

Hago esta reflexión en un momento delicado.

Se cumplirán en julio veinticuatro años de vigencia de la LODE, de lo que queda de la LODE, y no parece que se preparen cohetes para celebrar las bodas de plata. Se percibe un cierto desánimo ante el funcionamiento de los órganos de participación que creó aquella ley, una sensación de que los consejos no son lugares de encuentro de la comunidad escolar, sino organismos burocratizados en los que se aprueban formalmente decisiones tomadas en otros foros. Algo parecido sucede en los de ámbito más amplio, hablo principalmente del CEE. A pesar de los esfuerzos de sus últimas Presidentas, y sin perjuicio de que el respeto y aun la cordialidad en la relación sean la norma, la cultura del diálogo y del consenso dista de ser la práctica habitual, sobre todo al informar las disposiciones importantes.

Y la planteo en la creencia de que un análisis realista, no utópico, de los órganos de participación, de sus insuficiencias normativas y de funcionamiento, de las dificultades de los sectores para ejercitar su derecho, puede ayudar, en general y en cada caso concreto, a plantear metas y objetivos realistas y a adoptar medidas que pueden mejorar su práctica a corto plazo.

**1. Participar en educación un derecho fundamental reconocido en la Constitución**

Me parece importante comenzar recordando de dónde nace, qué sentido y qué valor tiene el derecho de participación. Probablemente no descubriré nada nuevo a un auditorio, como este, que dedica una parte de sus esfuerzos a la participación. Sin embargo, es conveniente recordarlo. En ocasiones esta tiende a presentarse como un capricho de los gobiernos de izquierda

o, en el mejor de los casos, como una concesión gratuita de los poderes públicos a los ciudadanos, algo, en fin, anecdótico y accesorio. Y no. Estamos nada menos que ante la traducción a la escuela de uno de los principios que vertebran la Constitución Española y el Estado social y democrático de Derecho que conforma (Art. 1.1).

En efecto, el artículo 9.2 CE establece: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y *facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”. Como ha señalado Ana Leturia Navarrea, en *El derecho a la participación educativa*, un libro que recomiendo vivamente a todos los interesados en el tema que nos convoca: de este artículo se deduce un principio jurídico constitucional que inspira todo el ordenamiento. Se trata de un mandato dirigido a los poderes públicos para que actúen en una determinada dirección, que alberga el germen de reglas jurídicas y que debido a la localización de este reconocimiento en el Título Preliminar se le dota de un peso específico en la vertebración de todo el sistema constitucional. Esto significa, exactamente, que en un Estado democrático y social, la participación de los ciudadanos no puede limitarse a una participación meramente político-electoral; implica extender la participación de los ciudadanos al ámbito social, cultural y económico. En estos ámbitos, y en ellos se encuentra la educación, el Estado puede prescindir de la sociedad en la toma de decisiones.

### Campos para la participación educativa y órganos colegiados para canalizarla

El sistema educativo que tenemos hoy se rige por el ordenamiento jurídico educativo que arranca de la Constitución, concretamente de su artículo 27, y se complementa con las leyes orgánicas que desarrollan el artículo citado: la LOE y la LODE, parcialmente modificada por la LOE. El artículo 27 fija los grandes campos de la participación educativa: la programación general de la enseñanza (27.5) y la intervención en el control y gestión de todos los centros sostenidos con fondos públicos (27.7). Veámoslo con algún detalle.

En el punto 5, el artículo 27 citado, ordena: “Los poderes públicos garantizarán 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.” Las leyes orgánicas antes citadas que desarrollan el derecho a participar en la “programación general de la enseñanza” han establecido que ese derecho se ejercite a través de órganos colegiados. Por eso, un órgano colegiado se sitúa junto a cada poder con competencia para programar la enseñanza: desde el Consejo Escolar del Estado en el ámbito estatal a los Consejos Escolares Autonómicos en el autonómico, hasta los consejos territoriales o municipales en el ámbito correspondiente. En los órganos de ámbito estatal y autonómico están representados: profesorado, familias, alumnado, personal de administración y servicios, organizaciones patronales y sindicales, Administración educativa, Ayuntamientos, Universidades y, en fin, un grupo variopinto de “personalidades de reconocido prestigio”. La participación, en estos casos, se realiza a través de dictámenes a las normas (función de consulta previa), de propuestas a la Administración correspondiente y de Informes periódicos sobre el estado del sistema educativo.

El artículo 27. 7 de la CE, delimita el otro gran campo de la participación educativa: *Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y*

*gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca*”. En este caso la participación se ejerce a través de órganos colegiados (Consejo escolar, Claustro de profesores), pero también a través de otras vías: asociaciones de padres y alumnos, órganos de coordinación didáctica del profesorado, delegados de alumnos, juntas, etc. Todo ello no impide que los miembros de la comunidad educativa puedan ejercer el derecho fundamental que les reconoce el artículo 27 de manera individual, en cuestiones ajenas a las competencias de los órganos colegiados, como ha reconocido la sentencia 5/1981 del Tribunal Constitucional.

El artículo 27 CE dejó sin embargo, un amplio margen al legislador para establecer los términos en que ha de desarrollarse el derecho de participación. Muchas cosas quedaban por definir en las leyes orgánicas que desarrollasen aquel artículo. Por ejemplo ¿Hasta dónde llega la programación general de la enseñanza? ¿Sólo a la planificación de los puestos escolares, o también a la definición de su estructura y componentes esenciales? ¿Qué alcance tiene el verbo “intervenir”, co-decidir, ser consultados? ¿Qué ha de entenderse como centro sostenido con fondos públicos: el que es financiado íntegramente o también la subvención parcial? Esta indefinición explica los vaivenes legislativos, desde la Ley Orgánica del Estatuto de centros escolares (LOECE, 1980) a la Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006), pasando por la LODE (1985), la LOGSE (1990), la LOPEG (1995). Se suele decir que la LODE representó la interpretación más amplia y generosa del derecho a la participación y la LOCE (2002) la más restrictiva. La LOE vigente representa una posición que ha respetado alguno de los límites impuestos por la LOCE. En este trasiego, los recursos frecuentes al Tribunal Constitucional han servido para confirmar la constitucionalidad en unos casos y la anulación en otros.

Pero ese continuo tejer y destejer, como veremos, no ha sido inocuo. Entre otras consecuencias ha alimentado la confusión respecto a lo que el mismo concepto implica. La educación es una actividad comple-

ja; afecta a varios colectivos que intervienen y la participación no puede ser unilateral, como en una empresa. Para las familias más interesadas y para los alumnos más activos, probablemente también para los profesores en lo que afecta a sus competencias, participar significa co-decidir, ser parte del poder de decisión. Para los profesores, en lo que se refiere a la participación de los demás agentes, y para sectores amplios de alumnos y padres participar significa solamente ser consultados y colaborar con el profesorado y con el centro. Estas son, con todos los matices del caso, las posiciones políticas que traslucen los cambios legislativos a que acabo de aludir: el Consejo escolar y el Claustro como órganos de gobierno colegiado o como órganos de participación en el control, aunque se añada, para respetar formalmente la Constitución, la coletilla y *gestión*. El problema es especialmente complejo en los centros privados concertados.

El hecho es que interpretaciones de parte y cambios legislativos se alimentan mutuamente y prolongan la polémica a los centros. ¿Dónde está la verdad, es decir, la interpretación correcta de la Constitución? Ana Leturia, en el libro citado, señala esta cautela al legislador: *tendrá que tener en cuenta, como límite por abajo, el respeto al contenido esencial del derecho reconocido en el artículo 27.7 CE; como límite por arriba o máximo deberá respetar el contenido esencial de los derechos de los restantes miembros de la comunidad escolar, en especial el derecho del titular del centro privado a la creación de centros docentes*. Y los “agentes” que nos interesamos por la participación haremos bien en tener presente el criterio. No hay que olvidar algo que señalé más arriba: se trata de un derecho fundamental y, como prevé el artículo 53.2 CE, cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de este derecho ante los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad.

### La participación como medio y como fin para la calidad de la educación.

Además de un derecho, la participación educativa es un medio para mejorar la

calidad, y un fin, por cuanto su ejercicio constituye el mejor entrenamiento para una ciudadanía activa y consciente. Muchos estudiosos del funcionamiento de los consejos escolares han señalado los beneficios que derivan de una participación activa de las familias en los centros donde se educan sus hijos. Es un factor de dinamismo y cambio en los centros (San Fabián Maroto), la implicación de los padres contribuye a mejorar el rendimiento en áreas cognitivas (lectura y escritura) y la asistencia regular a clase. Mejora el conocimiento que los profesores tienen del contexto sociofamiliar en que se desenvuelve la vida del alumno y les aporta importantes datos para reducir la distancia entre cultura escolar y familiar, especialmente entre el alumnado inmigrante. Finalmente, se convierte en un poderoso resorte para conseguir que la comunidad educativa se configure moral y orgánicamente como tal.

Invito a hacer aquí un ejercicio virtual que reproduce una vivencia diaria en los centros de secundaria y que aclarará, espero, la manera en que la intervención de los padres dinamiza la vida escolar. Cuando el padre o la madre del alumno X concierta con el tutor A una entrevista para hablar de cómo va su hijo, desencadena, sin saberlo, como cuando se arroja una piedra al centro de una balsa y se remueven las aguas, la siguiente secuencia de actuaciones: el tutor A, que quiere dar contenido a la entrevista, revisa las últimas notas del alumno X y, para actualizar la información -que los padres de X ya conocen-, manda una nota, o pide en la hora del café, a los profesores de las áreas B, C y D, en las que X iba mal, que le faciliten datos sobre los progresos o dificultades de X en las áreas citadas. El profesor de B, que tal vez conocía poco al alumno X, comienza a fijarse más en él, le pide el cuaderno de clase y revisa los datos de que dispone para poder decir algo con sentido a A. (Si no dispone de elementos nuevos de información se encuentra al descubierto ante su colega A y ante sí mismo). Entretanto el tutor revisa en Jefatura de estudios las faltas de X y habla con el Jefe de estudios al respecto, se plantea qué información necesita de la familia para incidir con más eficacia y completa el plan de la entrevista,

lo que expondrá y lo que preguntará al padre o la madre de X. Al término de la entrevista facilitará a sus colegas los datos de interés y cuando llegue la siguiente evaluación todos podrán conocer mejor a X. Es evidente que si más familias del grupo hacen lo mismo que los padres de X, el tutor y los profesores de ese grupo conocerán más y mejor a sus alumnos y mejorarán los instrumentos de evaluación y la preocupación por ellos. Si las familias no se interesan, ese estímulo desaparece y nada altera la rutina de la clase.

El ejercicio se puede repetir imaginando la sesión del Consejo escolar de centro en la que los representantes de los padres piden explicaciones más amplias sobre los resultados escolares plasmados en la memoria de fin de curso. ¿A qué se debe que, en una misma materia, exista tal disparidad de resultados entre los distintos grupos del mismo curso? Una pregunta, aparentemente ingenua, que puede poner de manifiesto y llegar a cuestionar situaciones poco claras: deficiencias en la programación de los departamentos, actuaciones asilvestradas de tal profesor, agrupaciones de alumnos cuestionables ... Como he apuntado al principio, en un proceso complejo en que intervienen varios agentes, como es el caso, el conocimiento por parte de todos de la naturaleza y los fines que se persiguen, de las dificultades que se presentan y de los esfuerzos que cada uno hace para superarlas da más sentido al trabajo de las partes, aumenta su eficacia y deriva, necesariamente, en una mejora de todo el proceso.

Aún podemos hacer un ejercicio más de simulación cuya repercusión, a diferencia de los anteriores, está aún por comprobar. En el CEE estamos trabajando en el Informe sobre el estado y situación del sistema educativo en el curso 2007/8. Nos hemos dado cuenta de que hacer, como otros años, decenas de propuestas "a las Administraciones educativas" sobre los mil problemas de la educación ni compromete a las citadas administraciones, ni conduce a mejoras perceptibles en el sistema a lo largo del curso siguiente. Por eso, la Comisión Permanente se está planteando la posibilidad de llegar a un acuerdo uná-

me sobre los cuatro o cinco problemas fundamentales para proponerlos al Sr. Ministro de Educación, como acuerdos prioritarios, y pedir, a lo largo del curso próximo informes sobre su aplicación y desarrollo. ¿Servirá, como me consta que sirve en los casos anteriores, como la piedra en el charco, para remover las aguas y provocar alguna reacción positiva?

La participación es, además, un fin en sí misma. La vida escolar constituye, se quiera o no, el entrenamiento para la vida ciudadana. La base de la democracia es la aceptación de unas reglas de convivencia, fijadas libremente por los ciudadanos, que se constituyen en marco obligatorio y garantía de la libertad y la seguridad de todos. Y eso se puede empezar a percibir en la escuela, donde los niños y adolescentes conviven entre iguales, bajo el dictado de unas normas cuyo incumplimiento perjudica a los demás y por ello es objeto de sanción. Por eso, es necesario que esas normas sean acordadas y aceptadas por aquellos que están obligados a cumplirlas. Habría que empezar en el propio ejercicio del aprendizaje. El alumno debe conocer los criterios de calificación con arreglo a los que se le va a valorar, y su derecho a reclamar. En estas actividades se educa su sentido de la justicia. Y debe entender el sentido de la disciplina y la repercusión de las infracciones. Y para que eso ocurra, merece la pena invertir tiempo, paciencia y esfuerzos en la participación. La vida escolar puede propiciar hábitos de respeto a los demás, de responsabilidad y cooperación en la convivencia, o puede desarrollar actitudes de sumisión, aparente o real, de insolidaridad y agresividad, de resentimiento social. Probablemente la clave de que el resultado sea uno u otro esté en la participación. Por eso, no se entiende que en aras de "la eficacia" se repunte de "pérdida de tiempo" el que se invierte en la participación.

## 2. La participación de los agentes en los centros escolares

La escuela es el lugar de encuentro de tres sectores -profesores, alumnos y familias- que tienen, respecto a la participación, motivaciones, dificultades y expectativas muy diferentes que se traducen na-

turalmente, en niveles de participación muy distintos. Merece la pena que nos detengamos a considerar esa disparidad de motivaciones porque es un punto de referencia indispensable para valorar la actuación, al respecto, de los demás y para buscar puntos de encuentro en aquellos intereses que se pueden compartir. Mariano Fernández Enguita, sociólogo que viene estudiando desde hace mucho los comportamientos en la escuela, describe así los motivos de las partes.



Los profesores defienden en la participación intereses laborales (condiciones de trabajo, horario, retribuciones) y profesionales (autonomía en sus tareas frente a la Administración y frente a la intervención de los “legos” –padres- en su terreno profesional). Las familias pugnan por sus derechos “patriarcales” (velar por la educación que reciben sus hijos, por su bienestar y su autoestima) y de “consumidores o clientes” (persiguen que sus hijos reciban el mejor servicio posible por lo que ellos pagan, vía impuestos o cuotas). Los alumnos (o sus padres por ellos) defienden sus derechos pasivos (ser tratados con respeto, recibir una educación) y activos (expresarse libremente, tomar parte en decisiones que les afectan...). Como señalaré enseguida, estos derechos pue-

den contemplarse como irremediablemente contrapuestos, o pueden ser percibidos como compatibles, si se buscan puntos de convergencia, y se relativizan, en consecuencia, las discrepancias. Veamos

### Las familias en la escuela ¿indiferencia, desencanto, impotencia?

Los datos de participación de las familias son preocupantes y, lo que es peor, evolucionan a peor. Hay matices importantes, según el nivel escolar de los hijos, que revelan una constante: la satisfacción de las familias con la escuela disminuye a medida que sus hijos crecen. Las familias perciben que el interés de la institución evoluciona desde una preocupación preferente por la persona de sus hijos –terreno en el que tienen mucho que decir-, en los primeros niveles, a la insistencia en los contenidos de la enseñanza, y en los resultados académicos, terreno en el que la voz cantante corresponde al experto y en el que ellas encuentran que tienen menos que decir.

Vayamos a los datos. El primer año que hubo elecciones a los consejos escolares –curso 1986/7- participó un 46,1 de los padres en centros públicos de EGB (31,2% en concertados) y un 20,8% en BUP-COU (27,5% en los concertados). Quince años después –curso 2001/2- la participación había descendido a menos de la mitad: a 21,4% en Infantil y Primaria (7,2 en la concertada) y a un 6,5% en Secundaria (7.0 en la concertada). En Navarra, ese año los datos fueron algo superiores: 26,0% en Infantil y Primaria (16,6 en concertada) y 7,25 en Secundaria (9,7% en concertada).

La pertenencia a asociaciones de padres y madres, y la participación en las mismas, refleja tasas más positivas: más altas en pertenencia (superiores al 60% en Infantil y Primaria y al 50% en secundaria) que en participación (un 21% de familias lo hacían activamente en el primer caso, y un 15% en el segundo). Es más difícil valorar otra forma de participación muy importante, el grado de frecuentación de las familias de los centros donde estudian sus hijos. Una investigación realizada por F. Gil

Villa en Salamanca, en 1992, obtuvo estos datos que no se apartan significativamente de los obtenidos en otras zonas: un 32.6% de los padres no había ido nunca al centro, y un 18.2 lo había hecho tres veces o más.

Estos datos llevaban a M. Fernández Enguita a afirmar: “pocas cosas se han separado tanto de lo que prometían (o de lo que se pensó que prometían) como la participación de los padres en la gestión de los centros de enseñanza”... Es, ciertamente, algo difícil de explicar. Aparte factores sociales a los que me referiré en otro momento, conviene reparar en los que influyen desde dentro del sistema y, por lo tanto, sobre los que es posible actuar.

Se ha señalado, por las Asociaciones de Padres y por las investigaciones llevadas a cabo, una serie de dificultades como causas de la deserción. Algunas son objetivas, la primera los horarios en que se celebran las reuniones de los consejos escolares, o los que se asigna a los tutores para las entrevistas con las familias, incompatibles, muchas veces, con las obligaciones laborales o familiares. La siguiente las escasas oportunidades de las familias para coincidir con los padres de los compañeros de sus hijos y compartir puntos de vista sobre aspectos de la educación en el centro, o para hablar con sus representantes en el consejo. Del mismo carácter es la evidente minoría de su representación ante la abrumadora mayoría de la del profesorado; o el desconocimiento de las cuestiones “profesionales” que se abordan en las reuniones y la dificultad para seguir el lenguaje críptico (las siglas el PEC, la PGA, la CCP, los PIL...) los conceptos (departamentos, diversificación, desdoblados, apoyos, compensatoria...) y la imposibilidad de discutir de todo ello con profesionales que aparecen revestidos del conocimiento de un engranaje que ellos no aciertan a descifrar.

En esas condiciones los padres suelen utilizar las experiencias que les transmiten sus hijos para opinar sobre los asuntos que se tratan, lo que tiende a ser interpretado, por los representantes del profesora-

do, como un interés exclusivo por sus propios hijos. Todo se complica cuando se añaden elementos subjetivos de difícil comprobación: la poca confianza en la acción colectiva, el sentirse relegados o ignorados, el temor a meter la pata, a los efectos negativos que su participación pueda tener sobre sus hijos, o la contraria, a que su presencia sea interpretada como un intento de lograr ventajas para ellos.

Probablemente, estas dificultades perderían su fuerza disuasoria si los temas objeto de las reuniones revistieran mayor interés. A diferencia de lo que ocurre en Infantil y Primaria, donde las familias tienen un único interlocutor, donde sienten que la información que les proporcionan sobre sus hijos tiene sentido para ellos, perciben los avances de sus hijos y entienden lo que les cuentan de su vida en los centros, la Secundaria los llena de dudas: asignaturas, especialistas, diferente cultura de evaluación. Por eso, los asuntos en que suelen intervenir los padres en los consejos no son, sobre todo a partir de la ESO, cuestiones de fondo, las que más les interesarían (horario escolar, analizar y valorar el funcionamiento general del centro, la evolución del rendimiento escolar, los valores que el centro debería promover...). Con frecuencia se limitan a la organización y financiación de actividades extraescolares, a la aprobación formal de los documentos del centro y a realizar gestiones ante la Administración.

Las consecuencias de la defeción son evidentes. La primera la deslegitimación de su representación ante los demás agentes, sobre todo ante los profesores: "no representan a nadie, se representan sólo a sí mismos", suelen decir los profesores para relativizar o descalificar puntos de vista críticos. Su escasa participación representa, también, un inconveniente para reivindicar los derechos de los alumnos y, en el mismo sentido, debilita la actuación de sus asociaciones a todos los niveles. Y, sobre todo, si como he señalado antes la participación constituye un medio para revitalizar la educación, la no participación o su insuficiente ejercicio favorecen la rutina y el inmovilismo en la escuela.

Hay familias que han sustituido su implicación en la educación de sus hijos, a través de una participación activa, por la pura elección del centro que consideran adecuado para ellos, como si este, cualquiera que sea, pudiera suplir enteramente lo que una participación atenta y vigilante de las familias puede representar. La asimilación de los comportamientos inherentes a la condición de consumidores -la pura elección de un producto etiquetado y envasado del que el consumidor no elige los ingredientes- puede tener, fatalmente, una traducción a otros aspectos de la vida, como este. Se elige un buen centro y se le confía la educación de los hijos. Pero, sin participación, la "libre elección de centro" se convierte, en la práctica, en la delegación de la responsabilidad de velar e influir en la educación de sus hijos. Esta sería una interpretación misérrima de la libertad y el derecho de los padres (Gómez Llorente).

### El alumnado o el convidado de piedra en la educación

La participación del alumnado en las elecciones a los consejos se viene manteniendo entre medio de la muy elevada del profesorado y la muy baja de las familias. Se sitúa en torno al 50% desde el inicio. Mucho más difícil es saber el grado de implicación en las asociaciones estudiantiles. En general se reconoce que al alumnado le falta información sobre la organización, las funciones y las competencias de los distintos órganos del centro, incluso del consejo; y que tiene una escasa motivación, tal vez por las pocas oportunidades que se les ofrece para hacer propuestas, por el temor a expresarse en público y hasta por el temor a las posibles consecuencias de intervenir.

A su vez, la participación en la vida del centro a través de sus delegados se presta a reflexiones diversas de las que tampoco resulta fácil extraer conclusiones significativas. Todos los grupos tienen un delegado elegido por sus compañeros. Pero ¿qué delegado? Fernández Enguita ha descrito, como resultado de una investigación en nueve centros de Madrid, la diferente per-

cepción del papel del delegado por parte de alumnos y profesores. Mientras estos tienden a ver en ellos a alumnos modelo que les ayudan a mantener el orden y les facilitan la intendencia del aula (tiza, mapas, ...), los alumnos ven en este tipo de delegado un "esbirro" o un "pelota" y entienden que el delegado debe ser alguien que defienda los intereses colectivos, un interlocutor con el profesorado. Aunque no siempre. A veces, como un rechazo instintivo a lo que representa el orden escolar, se complacen en elegir para el puesto al que consideran más problemático entre ellos, justo al que el profesor no elegiría nunca. Con todo la figura del delegado, sobre todo en cursos superiores, no deja de ser una figura útil para trasladar a los profesores quejas o sugerencias de sus compañeros y para suplir la falta de coordinación de sus profesores ayudando a estos a confeccionar la agenda (fechas de exámenes comprometidas, salidas del centro programadas...).

En la participación de los alumnos existe una circunstancia especial: son menores de edad y participan bajo tutela. Hay una especie de esquizofrenia en el alumno que ha sido elegido por sus compañeros para formar parte del consejo, o para ser delegado del grupo. Por la mañana es un discípulo sometido a la autoridad del profesor, el depositario del saber, el representante de los valores que quiere inculcarles la sociedad. Por la tarde -el día que toque- se sentará junto a los profesores, a los padres, a los representantes del personal de administración y servicios, y del municipio -todos adultos, revestidos, además, de una autoridad adicional-, con iguales derechos que ellos, a tomar la palabra y opinar. El alumno sumiso se convierte ahora en un ser autónomo que juzga y valora por sí mismo y que, si es preciso, se opone a la opinión de su profesor. Imposible transmutación, difícil encaje de ese doble papel para ellos, para los profesores y hasta para los padres.

Porque existe una (otra) contradicción de fondo que refleja, mejor que cualquier tesis doctoral, las deficiencias del sistema escolar en orden a formar personas libres y responsables. Me refiero a la pedagogía

de los hechos; o sea a la radical diferencia que separa el método de trabajo predominante en el aula, y el papel que ese modelo asigna a los alumnos en ella, de la conducta democrática que se espera de los mismos alumnos en el ejercicio de sus derechos en el consejo. Seis horas al día la práctica pedagógica al uso les hace representar un papel sumiso y pasivo: escuchar, retener, asimilar y repetir. Y, una hora al mes, se les pide que manifiesten una capacidad crítica, un juicio personal sobre hechos y valores, y hasta una forma de expresarse en público que la práctica escolar les niega. La contradicción llega al límite –y los alumnos despiertos, la mayoría, no dejan de percibirla-, cuando los profesores, cumpliendo con el programa, les incitan a ser participativos y críticos en la sociedad y el mundo que les rodea, exceptuando, claro, el aula.

En la escuela tendemos a minimizar, cuando no a ignorar, derechos que tienen los alumnos: los que comparten, en orden al control y gestión de los centros, con el profesorado y las familias, y los que les corresponde en calidad de alumnos (“a que su dedicación, esfuerzo y rendimiento sean valorados y reconocidos con objetividad”, “a que se respeten su identidad, integridad y dignidad personales”...). Entre el paternalismo y la condescendencia, se estima en poco sus posibles aportaciones. Y, sin embargo, tienen muchas cosas que decir, que los mayores preferimos no escuchar. Despachamos con demasiada alegría sus permanentes quejas de que se aburren en clase, de que no les interesa lo que les predicamos –lo que les ofrece el currículo, vaya-. No solemos considerar ese tipo de declaraciones porque “aprender cuesta y no quieren esforzarse”, decimos, y porque los profesores “no estamos para entretener a los alumnos”. Muy pocos sienten, ante este tipo de quejas, una perplejidad parecida a la que manifestaba Daniel Pennac (*Mal de escuela*) ante el misterio profundo de la impenetrabilidad del “zoquete”, el que está allí y no aprende nada.

Y, sin embargo, en esas dos quejas se resume buena parte del problema de la enseñanza Secundaria. Si damos el paso

siguiente, y les preguntamos qué es aquello que les interesa y no les proporcionamos en clase, nos encontraremos con demandas razonables que invitan a pensar. Esta es, por poner un ejemplo, la relación que nos ofrecía Verónica, una alumna de 1º de Bachillerato de un IES de Vallecas, el pasado día 16, en el Colectivo Lorenzo Luzuriaga, en una mesa redonda con padres y profesores, dentro de un seminario que dedicamos este año al currículo: *queremos que nos enseñen a saber expresarnos en público, a pensar por nuestra cuenta, a ser críticos, a conocer nuestros derechos en el instituto y a tener hábitos de buena conducta ciudadana. Y, por supuesto, que se nos escuche y se nos oriente*. Habría que seguir preguntando a Verónica y, probablemente, nos aclararía qué entiende por “pensar por nuestra cuenta”, “ser escuchados”, “ser críticos”... Nos vendría bien a los profesores, pero me temo que ese es un diálogo en el que pocas veces entramos.

### Los profesores en su terreno de juego

La participación en los centros es cosa del profesorado. Votamos masivamente, en torno al 90% en las elecciones de representantes a los consejos escolares, aunque no siempre haya candidatos suficientes para cubrir los puestos. Muchas veces los candidatos lo son porque el Director les ha pedido que se presenten. La participación es algo más alta entre el profesorado de Infantil y Primaria y en los colegios concertados se mantiene unos diez puntos por debajo de los centros públicos. Pero no nos engañemos, tras los datos, no encontraremos ardorosos defensores de la comunidad escolar sino poco entusiasmo y, probablemente, sólo un moderado respeto a la ley y cierto sentido del deber. En el mejor de los casos los profesores no quieren faltar de un foro en que se discute sobre el funcionamiento del centro y desean expresar su opinión.

Además, se mueven en su medio natural, el lenguaje que se habla en las reuniones es el suyo, conocen bien los asuntos, pueden consultar previamente a sus representantes la opinión sobre los temas que se van a tratar y, llegado el caso, tienen facilidad para acordar posiciones con sus com-

pañeros. Pero, sobre todo, son mayoría en el consejo y este no puede aprobar algo contra su voluntad.

En un sector amplio del profesorado se añora el tiempo en que los asuntos que ahora debaten sus *representantes*, en el Consejo escolar, a la vista de y con “extraños”, se discutían por *todos y solos* los profesores en el Claustro. Y la presencia de extraños es un motivo importante para estar en el consejo: defender su terreno frente a los sectores que se lo disputan. Por eso, los profesores son muy críticos con las competencias que la ley atribuye a al alumnado y a las familias. Sobre todo cuando entran a juzgar aspectos que ellos creen de su exclusiva competencia. Fernández Enguita atribuye ese recelo de los profesores a factores sociales (una defensa de clase, ante padres de nivel cultural y social inferior, en un caso, y ante padres de nivel socioeconómico superior, en otro) y a factores psicológicos (los profesores se muestran tanto más celosos de sus competencias formales cuanto menos seguros están de sus capacidades reales).

En esta pugna, los profesores tienden a desplazar la polémica al terreno de la profesionalidad en el que resulta impropio la invasión de sus competencias por extraños. Sólo a ellos, los expertos, les compete opinar y decidir de cuestiones profesionales. Pero esta postura confunde interesadamente educación con contenidos de la educación (asunto de los especialistas de las materias del currículo expertos en su disciplina) y los padres suelen rebatir bien el argumento (son los valores que transmite la escuela, es la naturaleza de sus objetivos lo que les preocupa). Evidentemente, el desarrollo del currículo es competencia exclusiva de los profesores, pero la determinación de las prioridades educativas del centro y el control de importantes aspectos vinculados a aquel, como la disciplina, o los resultados de los alumnos, el horario ... interesan y afectan a los alumnos y a sus familias y son asuntos que requieren su participación.

Este conflicto nos lleva necesariamente a una realidad que no se puede dejar de lado porque gravita sobre los hombros de los profesores y complica extraordinaria-

mente su labor. La sociedad, y las leyes en que plasma su concepción de la educación, piden a la escuela metas contradictorias y los profesores han de perseguir ese imposible en su clase. Tienen que integrar a los alumnos pero deben cultivar, a la vez, la excelencia. Tienen que educar en valores y actitudes, pero deben completar un programa recargado de contenidos. Deben educar a sus alumnos para que sean solidarios, pero a la vez hay que entrenarlos para una sociedad despiadadamente competitiva.... Son contradicciones que la sociedad no resuelve, no ha resuelto en siglos, que cínicamente deposita en las manos de los profesores, vía currículo, y de las se desentiende. La contradicción, pues, se traslada a los centros, a los propios consejos, y hasta a lo más íntimo de cada profesor que sería, según el día, o el año, o los grupos de alumnos que le tocan, un Sócrates o un Herodes.

En realidad, los profesores necesitan a las familias, como estas los necesitan a ellos, para extender su actuación fuera de la escuela y reforzar su autoridad dentro de ella. El problema está en que los profesores quieren un tipo de padre/ madre: el que sigue sus indicaciones, acude cuando les llama y refuerza su autoridad. Y los prefieren, además, de uno en uno, en entrevistas de tú a tú para tratar de sus hijos, no asociados, ni como representantes en el Consejo escolar. Pero, no suele ser ese el papel que la mayoría de padres y madres creen que deben representar, al menos no es el guión completo de la que consideran debe ser su actuación. Porque hay un papel que sí les corresponde desempeñar: aportar el elemento crítico que exige y estimula, porque ese aporte desde fuera es un acicate y una ayuda para corregir desajustes y mejorar su labor.

### 3. Tiempo de desencanto ¿Qué se puede mejorar y cómo?

#### Razones y sinrazones de una deserción

Con ser la participación un elemento tan relevante en la educación, resulta que es un derecho cuestionado y poco utilizado. ¿Por qué? Trataré de recoger las explicaciones que se vienen ofreciendo y añadiré alguna consideración de mi propia cose-

cha.

Comencemos por las deficiencias en el funcionamiento de los Consejos. Los órganos de participación -los Consejos escolares- nacieron antes de tiempo, o para ser más exactos, las leyes que dieron contenido a la participación en la escuela llegaron tarde. En efecto, la LOE se promulgó en un momento de fuerte demanda participativa, en una época en que se vivía la sensación de que la Constitución no había llegado a la escuela. Pero los órganos de participación creados se encontraron con que la educación seguía regulada por la Ley General de 1970 que no había previsto, lógicamente, responsabilidades ni oportunidades para su ejercicio, y la LGE siguió vigente hasta bien entrados los años 90. Así, los primeros consejos hubieron de centrarse en los aspectos más políticos, de poder (desde la regulación de los conciertos, al papel de los titulares de los centros en el nuevo marco, o la elección del director). Para cuando se empieza a aplicar la LOGSE, en los años noventa, y se dan contenidos educativos (autonomía de los centros, competencias en la concreción del currículo, proyectos concretos en los que debe plasmarse la participación de los agentes, evaluación colegiada) los consejos llevaban diez años de desgaste en discusiones de principio y batallas por el reparto del poder.

Los vaivenes legislativos (LOPEG -1995- y LOCE -2002-) habidos, desde la constitución de los consejos, han tenido, también, su parte de responsabilidad. Las interpretaciones dispares que el legislador ha ido haciendo del derecho a la participación reflejan, desde luego, las discrepancias existentes en la sociedad, pero, lejos de propiciar un acuerdo sobre bases compartidas, no ha hecho sino ratificar en sus posiciones a los contendientes.

La LOCE, en particular, asestó un golpe importante a la efectividad del derecho reconocido en el artículo 27.7 CE (Leturia). Los centros donde se participaba "por imperativo legal", es decir, que no cumplían la normativa, seguirían sin participar con aquella ley, solo que ahora su conduc-

ta se alejaba menos de la norma. Pero los centros que ejercían los derechos del artículo 27.7 vieron reducido su ámbito de actuación; no solo por la rebaja del papel atribuido al consejo -dejaba de ser considerado como órgano de gestión- sino por el giro que la ley imprimía a otros elementos de la educación que lejos de fomentarla reforzaban el individualismo y quitaban sentido al propio concepto de comunidad escolar. Luego la LOE devolvió a los consejos su carácter de órgano de gestión, pero algunas de sus primeras atribuciones perdidas en el camino, no se volvieron a recuperar.

Es justo decir que aquella interpretación restrictiva de la LOCE casaba bien con la "postmodernidad" en la que estamos inmersos, entendida esta como la sustitución de las utopías sociales, de la fe en el progreso y en los valores de la Ilustración, por el individualismo y la deriva hacia el hedonismo, el *carpe diem*, el triunfo del yo. Se abandona la tesis de la *cultura cívica* como estadio superior de la *cultura política*. Y, en este contexto, la participación aparece como algo anticuado e inútil, una pérdida de tiempo. Es preferible encomendar a los expertos la tarea de educar y delegar en ellos las responsabilidades ¿Por qué dudar y angustiarse, para qué debatir con otros padres, o con otros colegas -que también la moda nos toca a los profesores- si podemos acudir a quien "tiene" la solución? La tendencia se asocia bien con el énfasis que se pone en nuestros días en la "elección de centro" como la clave (¿la coartada?) y el colofón de esa cesión de responsabilidad.

Hay factores más prosaicos y tangibles, y por eso más fácilmente mejorables, que convierten la participación en algo incómodo, tedioso, poco grato y poco útil. Están, en primer lugar, los horarios a contrapelo (si es difícil encontrar una hora que convenga a todos, hágase al menos que los perjudicados no sean siempre los mismos), las reuniones improvisadas o poco preparadas, sin documentos previos que permitan estudiar antes lo que se va a tratar, y las reuniones mal moderadas, en las que no se hace una selección de asuntos que requieren debate, en especial al

abordar la discusión y aprobación de los proyectos de más contenido. Hay directores que niegan esos documentos a los consejeros y solo permiten leerlos en la reunión. Está, finalmente la cuestión polémica del número de representantes de cada sector, uno de los factores a que se atribuye el déficit de representación de alumnos y familias. En el caso de los padres se añade el desconocimiento entre ellos y la difícil comunicación de los representantes elegidos con las familias que les votaron para informarles y acordar los asuntos que deben plantear en el consejo. Es este problema, en su conjunto, el que debe ser repensado para garantizar una presencia más efectiva de la voz y los intereses de estos dos sectores.

Hay personas, en fin, que aceptando sinceramente la necesidad y las ventajas de participar, se plantean dudas sobre el carácter representativo –no directo- que las leyes han elegido para canalizar el ejercicio de la participación. He aludido antes a la nostalgia de algunos profesores por los claustros; podría añadir la querencia de los estudiantes por la asamblea, la preferencia de algunos padres por el trabajo en la asociación o la fe de algunos pedagogos en fórmulas complicadas de participación en el aula. No carece de fundamento el lamentar la “profesionalización” de la representación y la desmovilización consiguiente de los individuos, pero aparte las innegables ventajas asociadas al modelo representativo: crea condiciones de estabilidad en las instituciones, permite la especialización de algunos miembros de los colectivos y ofrece una oportunidad para entrenarse en la práctica de la democracia (reglas, órganos, procedimientos), constituye en sí mismo un valor fundamental acorde con el concepto de educación. Esta se concibe como un asunto que implica a profesores, padres y alumnos en su programación, en su control y en su gestión, es decir, configura la comunidad educativa. Por eso he dicho antes que la deserción de los consejos escolares pone en cuestión la existencia de la comunidad educativa.

**Actitudes ante la participación y propuestas de futuro**

Las actitudes y opiniones respecto a la participación suelen resumirse (Gil Villa, A. Leturia ...) en tres tendencias. Una primera, que denominan *conservadora*, entiendo que ya se ha consumado el fracaso anunciado del intento de instaurar una democracia participativa en los centros que quería la LODE. Por tanto, no hay otra cosa que hacer que constatar la inutilidad y la inoperancia de los Consejos escolares y mantenerlos como simples órganos informativos. En el campo opuesto, la tendencia *idealista* que, basándose en teorías pedagógicas y sociales utópicas, y depositando la máxima confianza en el profesorado, plantea la enseñanza participativa como un medio para lograr, a largo plazo, la emancipación del hombre en un proceso gradual y permanente en el que este se encontrará, finalmente, consigo mismo y con los demás.

En medio, la posición que llaman *realista*, a la que parece razonable asociarse. Parte de la evidencia de que los centros docentes, y el sistema educativo en general, constituye un espacio de lucha por el poder, y que hoy por hoy este lo detentan los profesores. Reconoce los desajustes y las deficiencias de los consejos, pero esa circunstancia no les impide apreciar las importantes ventajas que reportan. No ignora el gravísimo déficit de participación que experimentan. Y, a partir de esa constatación, hace un análisis de los motivos de los que se oponen, o pasan, de participar, y propone, finalmente, una batería de medidas concretas para mejorarla. Voy a detenerme, para terminar, en dos de estos puntos: qué ventajas han reportado los consejos y qué medidas se proponen para mejorar, en lo sucesivo, la participación y su funcionamiento.

Hablemos de las ventajas. Una investigación de Miguel A. Santos Guerra, realizada en cinco centros de EGB, BUP y FP (3 públicos, 2 privados concertados) durante los cursos 1993/4 y 1994/5 en Málaga recogió, respecto a este asunto, estas opiniones de los consejeros, que reflejan bien una valoración que luego otros estudios han ratificado y siguen considerando válidas: a) Permite romper el feudalismo que algunas personas o estamentos podr-

ían tener respecto al centro. Cuando toda la comunidad educativa puede tomar decisiones a través de los representantes el centro se considera de todos; b) Permite que penetre en el centro aire renovado del pensamiento de personas y grupos que tienen otras perspectivas. La *clausura institucional* es uno de los inconvenientes más graves para la transformación de los centros; c/ Facilita el conocimiento de lo que sucede en el centro ...; d) Facilita el enriquecimiento a través de la discusión de la pluralidad de planteamientos, de la diversidad de enfoques y de la prestación de ayudas; e) Control democrático de la labor profesional, entendido no como fiscalización, sino como una tarea de responsabilización social... Un balance que se inscribe, por lo demás, en la tesis que venimos defendiendo sobre el papel que la participación desempeña en la mejora del sistema.

Y concluyamos con las actuaciones que se sugieren para potenciarla. Se trata de medidas sencillas e inteligentes que no requieren, en principio, cambiar la legislación, ni inventar organismos o volver a regular competencias. Se trataría, en esencia, de ocupar plenamente los instrumentos habilitados por la legislación vigente. Cito, esta vez, la relación que recoge Ana Leturia de trabajos de especialistas en la materia. Por ejemplo, apoyar a direcciones que favorezcan procesos participativos, mejorar la práctica participativa con más y mejor información, favorecer la implicación de los agentes más alejados de los consejos (familias, alumnos) y que tienen menos influencia en sus decisiones, revisar periódicamente su funcionamiento para comprender cómo distintas fuerzas sociales, políticas e ideológicas dificultan los intentos de democratizar las escuelas y extraer de esos análisis lecciones que permitan mejorarlo.

Una de las medidas más relevantes, y más necesaria, es agotar las vías de consenso antes de llegar a votar, fomentar una cultura de participación. Probablemente la politización extrema de la política, que detestamos, no hubiera llegado al punto en que se encuentra si sectores de la comunidad educativa hubieran querido y

sabido llegar a acuerdos sólidos de principio sobre cuestiones relevantes; por ejemplo sobre aquellos puntos que el artículo 27 dejaba sin concretar, o sobre la situación de la enseñanza religiosa en un Estado que se define aconfesional. Es una impresión que la experiencia en el Consejo Escolar del Estado me ha confirmado. ¿Para qué dialogar y pactar, renunciando a elementos del propio ideario en aras del consenso, si un cambio en la mayoría parlamentaria puede convertir en norma el programa máximo defendido por cada parte? Entretanto se deslegitima el ordenamiento vigente por partidista y por no acordado. En esas estamos.

Vuelvo al punto de partida. He pretendido sacar a colación los elementos diversos que conforman el retrato de la participación al día de hoy con una pretensión: que la visión de conjunto nos permita reconocer los defectos que la aquejan y ver la posibilidad de arreglarlos. Tenemos entre manos un derecho fundamental, que costó mucho ver reconocido y que, a pesar de todo, se ejerce poco. Y tenemos un sistema educativo sacudido por una ola de reformas que no parecen haberlo sacado de la modorra en que se halla sumido. La investigación educativa, y la experiencia de quienes llevan tiempo en la brecha, nos advierten que la participación es una palanca formidable para mover la mole. Pues bien, apliquémonos a utilizarla, es decir, a concurrir a los consejos, a ejercitar todos y cada uno de los derechos y atribuciones que la ley les reconoce. Brevemente, cumplir y exigir.

Tal vez no merezca la pena gastar tiempo y energía en convencer de que lo hagan a

quienes no quieren participar. Seguramente tienen derecho a elegir esa opción. Lo que resulta inaplazable es ofrecer argumentos, quiero decir resultados, a quienes esperan algo de su práctica y todavía están dispuestos a dedicarle su tiempo y sus esfuerzos. Como sé que ustedes se encuentran en este grupo, les animo a perseverar en ello.

Pamplona, 25 de abril de 2009

## Notas

Las referencias bibliográficas citadas corresponden a los siguientes autores: Leturia Navarra, Ana, *El derecho a la participación educativa*. Universidad del País Vasco. Zarauz. Guipúzcoa, 2006. Gil Villa, F., *La participación democrática en los centros de enseñanza no universitarios*. CIDE. Madrid 1995. Fernández Enguita, Mariano, *La profesión docente y la comunidad escolar: crónica de un desencuentro*. Morata, Madrid, 1995. Santos Guerra, M.A; Como en un espejo, investigación sobre los consejos escolares de centro, en *Participación, autonomía y dirección*, coordinadores: Garagorri, X. y Municio, P.Ed. Escuela Española Madrid, 1997. Baixauli F., Ruiz L., Vives B., La cultura participativa en los centros de enseñanza, en *Participación, autonomía y dirección*, op. cit. José Luis San Fabián Maroto; Participar más y mejor. *Cuadernos de Pedagogía*. Nº 224, Luis Gómez Llorente; La participación. *Participación Educativa*, nº 1, marzo 2006, pp. 18-26. Consejo escolar del Estado.

Joan Manuel del Pozo

## LA CIUDAD EDUCADORA

Más allá de la importante formalidad de aceptar y suscribir los veinte Principios de la Carta, nacida en Barcelona en 1990, una **ciudad educadora** fue, antes de su reforma -Génova, 2004-, y lo sigue siendo después desde sus renovados planteamientos, la que, liderada por sus representantes democráticos, estimula y ofrece vías de realización a la capacidad educadora en sentido amplio que tienen siempre todos los miembros de la ciudad, individualmente o asociativamente considerados. Uno de los sentidos principales de la educación es la capacidad de impulsar el mejor crecimiento posible o desarrollar las potencialidades y proyectos de las personas y de los grupos humanos; por su parte, es interesante atender al hecho de que la interacción entre las personas y las instituciones, asociaciones, empresas o grupos de cualquier tipo tiene precisamente la virtualidad de generar estímulo para el crecimiento y la plenitud de todos los que conviven en el espacio urbano, es decir tiene capacidad *educativa*. Se puede decir que toda acción humana individual o grupal tiene siempre un valor educativo o deseducativo, porque ninguna acción humana resulta del todo neutra o indiferente para el desarrollo humano y cívico del resto de personas. La ciudad educadora adquiere y se esfuerza en difundir la conciencia de todas las posibles repercusiones mutuas que las personas y grupos ejercen entre sí dentro del espacio público de la ciudad e intenta desvelar todas sus potencialidades positivas en orden a mejorar el progreso personal y social de todos sus componentes.

## Los cambios en la ciudad contemporánea

Cada ciudad contemporánea genera en su interior una complejidad creciente que, a la vez que la enriquece, la problematiza <sup>1</sup>. La complejidad no es sólo un resultado del número de personas que constantemente se incorporan a una u otra ciudad en el mundo: se calcula que

