



UNIVERSITAT<sub>DE</sub>  
BARCELONA

## **Gobierno, participación y control de centros educativos: evaluación de los consejos escolares de centro**

Paulino Carnicero Duque



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution 4.0. Spain License.**

**Departament de Didàctica i Organització Educativa  
Universitat de Barcelona**

**GOBIERNO, PARTICIPACION Y CONTROL DE  
CENTROS EDUCATIVOS  
EVALUACION DE LOS CONSEJOS ESCOLARES DE  
CENTRO**

**TESIS DOCTORAL**

**Paulino Carnicero Duque**

febrero de 2001

**GOBIERNO, PARTICIPACION Y CONTROL DE  
CENTROS EDUCATIVOS  
EVALUACION DE LOS CONSEJOS ESCOLARES DE  
CENTRO**

**TESIS DOCTORAL**

*Autor*

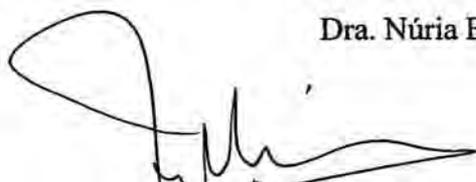
Paulino Carnicero Duque

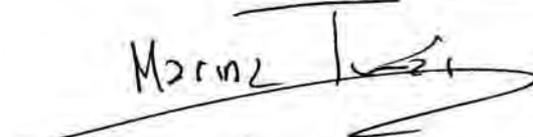
*Directores*

Dr. Serafi Antúnez Marcos

Dra. Núria Borrell Felip

  
President  
a la base  
Secretaria

  
Vocal

  
Vocal



Programa de Doctorado: Innovació curricular i noves tecnologies (1987-89)

**Departament de Didàctica i Organització Educativa  
Universitat de Barcelona**

febrero de 2001

Al finalizar esta Tesis quiero incluir los merecidos y justos agradecimientos a cuantos me han ayudado de una u otra forma en el laborioso camino recorrido, sin cuya decisiva y desinteresada colaboración no habría sido posible realizar este trabajo. En lo profesional. En lo personal. Cuando ambas circunstancias se aúnan.

Citar, es siempre citar en orden aunque, a veces, ese orden no implica prelación o preferencia, sino mera necesidad expositiva.

A los miembros y compañeros de los Consejos Escolares, a los directivos de los centros, a todos aquellos que me han facilitado la realización y las informaciones, materia prima de este trabajo. A Agnès Gradaïlla, con quien compartí iniciales inquietudes y trabajos sobre los Consejos Escolares.

A todos los colegas y, a la vez, amigos del Departamento y de la Facultad, que me han animado, orientado y aconsejado. Son tantos que resultaría prolijo citarlos. Pero ellos y yo sabemos que todos están aquí incluidos.

A mis directores de Tesis. La formalidad académica me lleva a decir que la Dra. Borrell y el Dr. Antúnez me han orientado constantemente con maestría, rigor científico y acierto. Pero también quiero agradecer a mis amigos Serafín y Núria, que me han animado y ayudado con entrega y generosidad sin límites. Tengo la enorme suerte de disfrutar de su amistad y magisterio.

A Carmen y Joaquín, por sus sabios consejos. A Maite y Jesús, sufridos lectores y correctores.

A Marc y Blanca, que me han alentado y soportado. A Valentín y Carmen, a quienes todo se lo debo.

A los muchos “maestros”, a aquellos que tanto me han enseñado y de los que tanto quiero seguir aprendiendo. Si algo sé, a ellos se lo debo. Los errores e insuficiencias son, claro está, sólo atribuibles a mí mismo.

De todos vosotros es, en parte, esta Tesis, realizada con la pretensión contribuir a una educación para todos y de más calidad. Gracias.

*“El primer aprendizaje escolar es el de convivir en grupo bajo ciertas normas dignas de respeto con diversos semejantes nuestros con los que no nos une ningún lazo de parentesco, salvo la humanidad. [...]*

*No puede sostenerse la educación pública si no logra vertebrarse por medio de alguna narrativa compartida en la que se inscriba la pluralidad (sólo es plural lo que permanece unido). Y sin educación pública puede haber liberalismo económico pero no democracia realmente participativa. De modo que vuelve a ser hora de hablar de los fines de la educación...”*

Fernando Savater, 2000

“La educación desconcertada”, *“El País”*, 29 de abril

*“Escribo en primer lugar para mí mismo.*

*Así es como aprendo.”*

Henry Mintzberg, 1984

*La Estructuración de las organizaciones*

*“Els Consells Escolars són l'òrgan màxim de participació de la comunitat educativa en el govern dels centres docents. [...] El seu funcionament és fonamental per la pràctica i els hàbits democràtics del nostre sistema educatiu.*

*Les eleccions a Barcelona*

*El procés electoral per a la renovació de la meitat de cadascun dels Consells Escolars de centre afecta a 255 centres públics i 247 centres concertats. En total es renovaran aproximadament 1.300 llocs als centres públics i 1.265 llocs als centres concertats. En la darrera convocatòria, el desembre de l'any 1998, van ser emesos en els centres públics 43.342 vots. [...] El sector amb més participació és el professorat, amb un 94% a primària i un 87% a secundària, seguit de l'alumnat de secundària, amb un 57%, i el sector de mares i pares, amb una participació del 19% a primària i un 3% a secundària.*

*El repte de la renovació*

*Tot i la forta participació en els anteriors processos de renovació, el repte actual és incrementar la dels sectors no professionals de l'educació. És imprescindible poder implicar els seus representants per tal de poder configurar els Consells Escolars com a viver democràtic de la societat. [...] Però el veritable valor d'aquest òrgan i del procés de renovació que afrontem va més enllà del pur acte electoral. La participació al Consell Escolar constitueix un autèntic aprenentatge i aprofundiment dels valors democràtics.”*

**“Comença la renovació dels Consells Escolars”**

A “*Barcelona Informació*”, núm. 41, pàg. 7, febrer de 2001

## *ÍNDICE*

## **PRIMERA PARTE: PRESENTACIÓN**

### *Capítulo 1.*

#### *Aspectos introductorios*

1.1. PLANTEAMIENTO DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN.....	3
1.1.1. Identificación del tema.....	3
1.1.2. Justificación de la elección.....	5
1.2. SUPUESTOS BÁSICOS .....	13
1.3. DELIMITACIÓN Y OBJETIVOS .....	16
1.3.1. El objeto de investigación.....	17
1.3.2. Objetivos de la investigación.....	17
1.3.3. El campo de investigación.....	18
1.4. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA Y FUENTES.....	19
1.5. LOS CAPÍTULOES .....	22
1.6. ALGUNOS ASPECTOS FORMALES.....	27
1.7. DIAGRAMACIÓN DEL PROCESO INVESTIGADOR.....	30

## **SEGUNDA PARTE: FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA**

### *Capítulo 2.*

#### *Delimitación conceptual propia de esta investigación*

2.1. INTRODUCCIÓN .....	35
2.2. FORMAS DE APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DE LA ORGANIZACIÓN EDUCATIVA.....	36
2.3. PERSPECTIVAS O ENFOQUES PARA EL ANÁLISIS DE LAS ORGANIZACIONES EDUCATIVAS .....	39
2.3.1. El enfoque científico-racional o perspectiva técnico-racional.....	39
2.3.2. El enfoque interpretativo-simbólico o perspectiva interpretativa .....	42
2.3.3. El enfoque crítico o perspectiva política.....	44
2.4. ALGUNOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN ESCOLAR.....	52
2.4.1. Modelos de organización escolar según Muñoz Sedano y Román.....	52
2.4.2. Modelos de organización escolar según Borrell .....	53
2.5. TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	56
2.6. UNA VISIÓN INTEGRADORA DESDE LA PRAXIS EN BUSCA DE UN MODELO COMPRENSIVO.....	62
2.7. CONCLUSIONES ESPECÍFICAS; POSICIONAMIENTO A PARTIR DEL OBJETO Y DE LOS ÁMBITOS DE ANÁLISIS .....	69
2.8. EL CENTRO ESCOLAR, MARCO DE LOS CONSEJOS ESCOLARES.....	75
2.8.1. Consideración del centro escolar como subsistema social, comunidad y organización.....	75
2.8.2. Algunas características de los centros escolares .....	77
2.8.3. El nuevo modelo de centro autónomo .....	78
2.8.4. La evolución del modelo de intervención pedagógica.....	80
2.8.5. El papel de los directivos: liderar la participación .....	82
2.8.6. La cultura del centro y el clima del Consejo Escolar.....	84

2.9. GOBIERNO, PARTICIPACIÓN Y CONTROL: TRES ASPECTOS DE UNA MISMA REALIDAD.....	87
2.10. SOBRE EL GOBIERNO .....	90
2.10.1. <i>Gobernar las organizaciones</i> .....	90
2.10.2. <i>Delimitación terminológica y conceptual de "gobierno"</i> .....	93
2.10.3. <i>Delimitación de otros términos afines</i> .....	94
2.10.4. <i>El poder y la autoridad</i> .....	95
2.10.5. <i>Sistemas de gobierno de las organizaciones</i> .....	100
2.10.6. <i>Sistemas de gobierno de los centros escolares: un modelo de análisis</i> .....	101
2.11. SOBRE EL CONTROL.....	104
2.11.1. <i>El control en las organizaciones como una función de gobierno</i> .....	105
2.11.2. <i>El control y la evaluación</i> .....	106
2.11.3. <i>El control técnico, la supervisión y el control social</i> .....	106
2.11.4. <i>Algunas peculiaridades del control en la escuela: múltiple y débil</i> .....	109
2.12. SOBRE LA PARTICIPACIÓN .....	111
2.12.1. <i>La participación como concepto</i> .....	111
2.12.2. <i>Participar en las organizaciones</i> .....	113
2.12.3. <i>Los diferentes niveles de participación</i> .....	118
2.12.4. <i>Participación y democratización educativa</i> .....	120
2.13. A MODO DE SÍNTESIS SOBRE LA GOBERNABILIDAD Y LA DEMOCRATIZACIÓN.....	123

## Capítulo 3.

### *El marco sociopolítico, referente imprescindible y obligado para nuestro análisis*

3.1. INTRODUCCIÓN .....	127
3.2. LA EDUCACIÓN EN UNA SOCIEDAD EN PROCESO ACELERADO DE CAMBIO.....	131
3.3. EL NUEVO ESCENARIO SOCIAL DE LA EDUCACIÓN .....	134
3.3.1. <i>Sensibilización por los temas educativos</i> .....	134
3.3.2. <i>Presencia masiva de los medios de comunicación</i> .....	134
3.3.3. <i>Redistribución del gasto social</i> .....	135
3.3.4. <i>Globalización</i> .....	136
3.3.5. <i>Multiculturalismo</i> .....	136
3.3.6. <i>Identidad</i> .....	137
3.3.7. <i>Sociedad del conocimiento</i> .....	138
3.4. LAS DEMANDAS SOCIALES EN MATERIA DE EDUCACIÓN.....	139
3.4.1. <i>Demanda de mejoras en la calidad</i> .....	139
3.4.2. <i>Deseo de una educación más próxima al usuario</i> .....	139
3.4.3. <i>Demanda de participación democrática</i> .....	139
3.4.4. <i>Demanda de innovación y orientación al cambio</i> .....	140
3.4.5. <i>Demanda de prestación de nuevos servicios socioeducativos</i> .....	140
3.5. LOS PROCESOS DE "DEMOCRATIZACIÓN" DE LA EDUCACIÓN .....	141
3.5.1. <i>Aspectos cuantitativos: la extensión de la educación</i> .....	141
3.5.2. <i>Aspectos cualitativos: la transformación de la sociedad</i> .....	143
3.5.3. <i>Aspectos organizativos: las posibilidades de participación</i> .....	146
3.6. LA INCIDENCIA DE LA ARTICULACIÓN POLÍTICO-TERRITORIAL .....	147
3.6.1. <i>Modelo de administración educativa centralizada</i> .....	148
3.6.2. <i>Modelo de administración educativa descentralizada o regionalizada</i> .....	148
3.6.3. <i>Modelo de administración educativa mixta</i> .....	149
3.6.4. <i>Modelo de administración educativa en proceso de cambio</i> .....	150
3.7. LA INCIDENCIA DEL BINOMIO AUTONOMÍA-DEPENDENCIA .....	153
3.8. LA PARTICIPACIÓN EN LA EDUCACIÓN EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS .....	155
3.8.1. <i>La incorporación legislativa del derecho de participación de los padres</i> .....	155
3.8.2. <i>Los derechos reconocidos a los padres</i> .....	156

3.8.3. Representación de los padres en los diferentes niveles o ámbitos territoriales .....	157
3.8.4. Competencias atribuidas a los órganos de participación en que están representados los padres .....	159
3.8.5. Modalidades de Participación en los centros de enseñanza no superior .....	160
3.8.6. Formación destinada a los padres .....	162
3.9. EL MARCO SOCIOPOLÍTICO DE LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA .....	163
3.9.1. El marco constitucional de la educación o la determinación de los principios rectores y de los valores fundamentales .....	164
3.9.2. Delimitación de principios y valores sobre la participación y la gestión de la educación .....	168
3.9.3. Evolución general de las políticas educativas en España .....	173
3.10. ALGUNAS CONCLUSIONES .....	179
3.10.1. Las diferentes lógicas sociopolíticas sobre la escuela .....	179
3.10.2. Algunas repercusiones para el gobierno de los centros .....	182
3.10.3. Precisiones sobre la participación, la territorialidad y la autonomía de los centros .....	183
3.10.4. Sobre el panorama europeo de la participación .....	185
3.10.5. Conclusiones sobre el marco constitucional-educativo y la participación .....	189
3.10.6. Algunas precisiones finales sobre la situación en nuestro país .....	190

## Capítulo 4.

### *El marco legislativo o el establecimiento de las “reglas del juego”*

4.1. INTRODUCCIÓN .....	195
4.2. LA LOECE: PRIMERA Y CONTROVERTIDA LEY EDUCATIVA DE LA DEMOCRACIA .....	199
4.2.1. El contexto .....	199
4.2.2. Modelo de participación indirecta .....	200
4.2.3. Modelo de gobierno de los profesores y de la titularidad .....	203
4.3. LA LODE: PRIMERO ATACADA, DESPUÉS LOADA .....	205
4.3.1. El contexto .....	205
4.3.2. Los contenidos .....	207
4.3.3. La red de centros resultante y sus niveles de vinculación con el sistema .....	209
4.3.4. Apuesta por la participación representativa .....	212
4.3.5. Preferencia por el control social .....	216
4.3.6. Gobierno mixto y diversificado .....	217
4.3.7. Reparto competencial complejo .....	218
4.3.8. Funcionamiento colegiado y democrático de los órganos de gobierno .....	220
4.4. LA LOGSE: TODOS IMPLICADOS EN LA “REFORMA” EDUCATIVA .....	223
4.4.1. El contexto .....	223
4.4.2. Los contenidos .....	224
4.4.3. Reafirmación del valor democratizador de la educación .....	229
4.4.4. Énfasis en la participación activa .....	231
4.4.5. Potenciación de la autonomía y de la conexión con el entorno .....	233
4.4.6. Inquietud por la función directiva, elemento de calidad .....	235
4.4.7. Retoques al modelo de gobierno: el Administrador .....	237
4.5. LA LOPEGCD: CORRECCIÓN DEL MODELO DE GOBIERNO, EN LA BÚSQUEDA DE LA ANSIADA CALIDAD .....	241
4.5.1. El contexto .....	241
4.5.2. Los contenidos .....	243
4.5.3. Nuevo llamamiento a la participación .....	245
4.5.4. Aumento de la autonomía de gestión .....	247
4.5.5. Nueva regulación del gobierno de los centros .....	248
4.5.6. Mayores competencias y requisitos para los directores .....	250

4.6. LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS .....	253
4.7. LA EXISTENCIA DE DIFERENTES ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS, RESULTADO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DEL SISTEMA .....	254
4.7.1. <i>Las competencias del Estado. El Consejo Escolar del Estado</i> .....	255
4.7.2. <i>Las competencias de las Comunidades Autónomas.</i> <i>Los Consejos Escolares de las CCAA</i> .....	257
4.7.3. <i>Las competencias de las administraciones locales.</i> <i>Los Consejos Escolares Municipales</i> .....	258
4.8. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE EL GOBIERNO, EL CONTROL Y LA PARTICIPACIÓN .....	259
4.8.1. <i>En el sistema: descentralización regulada</i> .....	260
4.8.2. <i>En los centros: coexistencia de diversos modelos</i> .....	262
4.8.3. <i>Tendencia legislativa: desregulación centralizada</i> .....	265
4.8.4. <i>El modelo resultante de centro público</i> .....	267

## Capítulo 5.

### *El estado de la cuestión desde el marco reglamentario y según otros estudios precedentes*

5.1. INTRODUCCIÓN .....	273
5.2. INVESTIGACIONES PRECEDENTES RELACIONADAS CON EL TEMA OBJETO DE ESTUDIO .....	275
5.3. OTRAS APORTACIONES RELACIONADAS .....	288
5.4. ALGUNOS INFORMES INSTITUCIONALES .....	291
5.5. LOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN EN LAS DIFERENTES CONVOCATORIAS ELECTORALES .....	295
5.6. ANÁLISIS COMPARATIVO 1988-2000 DE LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO ESCOLAR DE CENTRO .....	299
5.7. ANÁLISIS COMPARATIVO 1988-2000 DE LAS COMPETENCIAS DEL CONSEJO ESCOLAR .....	307
5.8. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS ESCOLARES DE CENTRO .....	315

## **TERCERA PARTE: DISEÑO Y DESARROLLO DEL ESTUDIO EMPÍRICO**

### Capítulo 6.

#### *Diseño*

6.1. INTRODUCCIÓN .....	325
6.2. FORMULACIÓN DE LOS OBJETIVOS .....	326
6.3. PLAN DE TRABAJO. FASES DE REALIZACIÓN DE LOS DIVERSOS ESTUDIOS .....	328
6.4. CARACTERÍSTICAS DE NUESTRA INVESTIGACIÓN .....	331
6.5. ENFOQUE METODOLÓGICO ADOPTADO .....	333
6.5.1. <i>Investigación evaluativa, evaluación de programas y concepto de evaluación</i> .....	334
6.5.2. <i>Aspectos procedimentales y éticos en esta investigación evaluativa</i> .....	339

6.5.2.1. El carácter axiológico y la evaluación democrática.....	339
6.5.2.2. Evaluación y participación.....	342
6.5.2.3. El carácter multidimensional y multiforme de nuestra evaluación.....	343
6.5.2.4. La evaluación al servicio de la toma de decisiones de mejora.....	344
6.5.2.5. Normas de la evaluación.....	345
6.6. ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA LA OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN.....	348
6.6.1. El método de encuesta.....	349
6.6.2. Los cuestionarios.....	352
6.6.3. El método de "estudios de caso".....	354
6.6.4. La observación participante.....	357
6.6.5. El análisis documental.....	359
6.7. CRITERIOS DE CONFIABILIDAD O DE RIGOR.....	361
6.7.1. Modalidades de triangulación efectuadas en esta investigación.....	365

## Capítulo 7.

### Desarrollo

7.1. INTRODUCCIÓN.....	371
7.2. CONSTRUCCIÓN DEL "QÜESTIONARI D' AVALUACIÓ DELS CONSELLS ESCOLARS" (ACE).....	372
7.2.1. Determinación de los criterios básicos de intencionalidad y modalidades.....	373
7.2.2. Relación entre el cuestionario y los ejes de análisis de la investigación.....	375
7.2.3. Delimitación de ámbitos, contenidos y formato.	
Redacción del primer documento de trabajo.....	376
7.2.3.1. En cuanto a los ámbitos y contenidos.....	376
7.2.3.2. En cuanto a los formatos.....	379
7.2.4. Consulta a jueces expertos y segunda redacción.....	382
7.2.5. Estudio piloto y tercer redactado.....	385
7.2.6. Validación del ACE: validez y fiabilidad.....	389
7.3. ESTUDIO 1: EVALUACIÓN MEDIANTE EL CUESTIONARIO ACE	
EN EL PRIMER MANDATO, 1988.....	395
7.3.1. La muestra.....	395
7.3.2. Aplicación del cuestionario.....	398
7.3.3. Tratamiento de la información y explotación estadística.....	399
7.3.4. Encuesta de continuidad de los Consejos Escolares en noviembre-diciembre de 1988.....	404
7.4. ESTUDIO 2: OBSERVACIÓN PARTICIPANTE Y ANÁLISIS DOCUMENTAL,	
EN EL PERÍODO 1993-1997.....	405
7.4.1. El Consejo Escolar y el centro: contextualización.....	405
7.4.2. Las actuaciones de observación realizadas.....	406
7.4.3. Los sistemas categoriales para el tratamiento y análisis de la información.....	406
7.5. ESTUDIO 3: EVALUACIÓN MEDIANTE EL CUESTIONARIO ACE,	
EN EL QUINTO MANDATO, 1996.....	408
7.5.1. Muestra.....	408
7.5.2. Aplicación del cuestionario.....	409
7.5.3. Tratamiento de la información y explotación estadística.....	409
7.6. ESTUDIO 4: OBSERVACIÓN PARTICIPANTE Y ANÁLISIS DOCUMENTAL	
EN EL PERÍODO 1998-2000.....	410
7.6.1. El Consejo Escolar y el centro: contextualización.....	410
7.6.2. Las actuaciones de observación realizadas.....	411
7.7. ESTUDIO 5: ENCUESTA A INVESTIGADORES SOBRE EL TEMA EN 2001.....	412
7.7.1. El cuestionario.....	412
7.7.2. La muestra.....	415
7.7.3. Aplicación del cuestionario.....	415
7.8. GUÍA DE ANÁLISIS PARA LA ELABORACIÓN DE CONCLUSIONES.....	416

7.8.1 Guía de análisis de los Estudios 1, y 3.....	417
7.8.2. Guía de análisis de los Estudios 2, y 4.....	418
7.8.3. Guía de análisis del Estudio 5.....	422

## CUARTA PARTE: RESULTADOS Y CONCLUSIONES

### Capítulo 8.

#### Presentación de resultados y elaboración de conclusiones

8.1. INTRODUCCIÓN .....	427
8.2. RESULTADOS DEL ESTUDIO 1.....	428
8.2.1. La muestra productora de datos.....	428
8.2.2. Análisis descriptivo de los resultados de toda la muestra.....	433
8.2.2.1. El Funcionamiento.....	433
8.2.2.2. El Cumplimiento de tareas.....	436
8.2.2.3. El Clima.....	440
8.2.3. Análisis comparativo e inferencial bloques Profesional vs. No profesional.....	444
8.2.3.1. Funcionamiento .....	444
8.2.3.2. Cumplimiento de tareas .....	445
8.2.3.3. Clima.....	446
8.2.3.4. Análisis inferencial .....	448
8.2.4. Resultados de la encuesta de continuidad.....	450
8.2.5. Discusión.....	452
8.2.5.1. Sobre el Funcionamiento .....	452
8.2.5.2. Sobre el Cumplimiento de tareas .....	455
Funciones ab: sobre la elección y posible revocación del Director.....	455
Función c: sobre la admisión de los alumnos .....	457
Función d: sobre convivencia y posibles conflictos disciplinarios.....	459
Función e: sobre el presupuesto y la gestión económica .....	461
Funciones fh: sobre Proyecto educativo y Reglamento de Régimen Interior .....	462
Funciones gjn: sobre el Plan, la Memoria y la supervisión general en aspectos administrativos y docentes.....	463
Funciones ikl: sobre actividades complementarias y extraescolares.....	465
Función m: sobre conservación y renovación del material.....	466
8.2.5.3. Sobre el Clima .....	469
8.2.5.4. Sobre la totalidad de los aspectos valorados por el ACE.....	471
8.3. RESULTADOS DEL ESTUDIO 2.....	477
8.3.1. Sumario y categorización de las actuaciones del Consejo.....	477
8.3.2. Análisis de la información.....	483
8.3.3. Discusión de los resultados del estudio.....	486
8.3.3.1. Sobre la naturaleza de la participación y el tipo de implicación requerida a los consejeros.....	486

8.3.3.2. Sobre la naturaleza de la participación y el nivel de gobierno.....	487
8.4. RESULTADOS DEL ESTUDIO 3.....	493
8.4.1. <i>La muestra productora de datos</i> .....	493
8.4.2. <i>Análisis descriptivo de los resultados de toda la muestra</i> .....	497
8.4.2.1. El Funcionamiento.....	497
8.4.2.2. El Cumplimiento de tareas.....	499
8.4.2.3. El Clima.....	502
8.4.3. <i>Análisis comparativo e inferencial bloques Profesional vs. No profesional</i> .....	506
8.4.3.1. Funcionamiento.....	506
8.4.3.2. Cumplimiento de tareas.....	507
8.4.3.3. Clima.....	508
8.4.3.4. Análisis inferencial.....	510
8.4.4. <i>Discusión y conclusiones específicas del Estudio 3</i> .....	512
8.4.4.1. Sobre el Funcionamiento.....	512
8.4.4.2. Sobre el Cumplimiento de tareas.....	514
Función e, sobre presupuesto y gestión económica.....	514
Funciones fh, sobre Proyecto Educativo y Reglamento de Régimen Interior.....	516
Funciones ikl, sobre actividades complementarias y extraescolares.....	517
8.4.4.3. Sobre el Clima.....	519
8.4.4.4. Sobre la totalidad de los aspectos valorados por el ACE.....	521
8.5. RESULTADOS DEL ESTUDIO 4.....	527
8.5.1. <i>Sumario y categorización de las actuaciones del Consejo</i> .....	527
8.5.2. <i>Análisis de la información</i> .....	531
8.5.3. <i>Discusión de los resultados del estudio</i> .....	534
8.6. RESULTADOS DEL ESTUDIO 5.....	541
8.6.1. <i>La muestra productora de datos</i> .....	541
8.6.2. <i>Resultados</i> .....	541
8.7. CONCLUSIONES GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN Y RECOMENDACIONES O PROPUESTAS.....	551
8.7.1. <i>Sobre la participación de la comunidad educativa a través de los</i> <i>Consejos Escolares de centro</i> .....	552
8.7.2. <i>Sobre el papel del Consejo en el gobierno y el control del centro</i> .....	556
8.7.3. <i>Propuestas y recomendaciones</i> .....	561
8.8. LIMITACIONES DEL ESTUDIO Y LÍNEAS DE DESARROLLO POSTERIORES.....	566

<b><i>Bibliografía y fuentes documentales</i></b> .....	569
---	-----

## ***Anexos***

# Índice de cuadros, tablas y figuras

## Capítulo 1.

Figura 1.1. Supuestos generales de partida.....	15
Tabla 1.1. Aspectos conceptuales y ejes de la investigación.....	22
Tabla 1.2. El marco sociopolítico y los ejes de la investigación.....	23
Tabla 1.3. El marco legislativo y los ejes de la investigación.....	24
Tabla 1.4. El estado de la cuestión y los ejes de la investigación.....	24
Tabla 1.5. El diseño y los ejes de la investigación.....	25
Tabla 1.6. Aspectos del desarrollo de la investigación.....	26
Tabla 1.7. Proceso de análisis de resultados y elaboración de conclusiones.....	26
Figura 1.2. Proceso de investigación.....	30

## Capítulo 2.

Tabla 2.1.: Marcos de referencia en el análisis organizacional (Morgan, 1990. Tomado de Gairín, 1996: 192).....	44
Tabla 2.2. Conceptos clave (Ball, 1989: 25).....	46
Tabla 2.3.: Modelos de organización escolar, según Muñoz Sedano y Román (1989).....	50
Figura 2.1. Propuesta de modelos de organización escolar (Borrell, 1989: 16).....	51
Tabla 2.4. Caracterización de las teorías de la organización para la administración pública. Elaborada a partir de Harmon y Mayer (1999: 468-477).....	57
Tabla 2.5: Enfoques, modelos y perspectivas en el estudio de organizaciones educativas (Antúnez, 1993: 48).....	61
Figura 2.2. Componentes de la escuela como organización. (Tomado de Antúnez, 1993:20).....	63
Figura 2.3. Elementos para el análisis de las organizaciones (Gairín, 1996: 90).....	65
Figura 2.4. La escuela o centro educativo como sistema. (Gairín, 1996:20).....	69
Figura 2.5. Caracterización del centro educativo.....	73
Figura 2.6. Caracterización del nuevo modelo de centro autónomo.....	77
Figura 2.7. Gobierno, control y participación, tres aspectos de una misma concepción.....	81
Figura 2.8.: Las cinco variables básicas de toda organización (Chiavenato 1981).....	84
Tabla 2.6.: Principales teorías administrativas (Chiavenato,1981).....	85
Tabla 2.7. Funciones del gobierno.....	86
Tabla 2.8.: Sociedad y autoridad según Weber. (Adaptada de Chiavenato, 1981).....	91
Tabla 2.9.: Sistemas de gobierno de las organizaciones. (Elaborado a partir de Muñoz Sedano y Román, 1989).....	95
Tabla 2.10.: Poder y modelos de gobierno escolar. (Elaborada a partir de Fernández Enguita, 1992).....	97
Tabla 2.11.: Relación participación-alienación.....	107
Tabla 2.12.: Paradigmas, tradiciones y teorías sobre la participación. (Elaborada a partir de Quintanilla, 1988).....	109
Figura 2.9.: La participación en el modelo directivo de las relaciones humanas. (Elaboración a partir de Quintanilla, 1988).....	111
Figura 2.10.: La participación en el modelo directivo de los recursos humanos. (Elaboración a partir de Quintanilla, 1988).....	111
Figura 2.11.: Niveles de participación (Tomada de Sánchez de Horcajo, 1979:19).....	113
Tabla 2.13.: Niveles y contenidos de la participación en los centros escolares (Elaborada a partir de Sánchez de Horcajo, 1979).....	117

### Capítulo 3.

Figura 3.1. Cambios sociales y políticas educativas.....	123
Tabla 3.1. Algunas características de dos modelos de organización del sistema escolar.....	148
Tabla 3.2. Perspectivas político-educativas emanadas de la Constitución.....	166
Tabla 3.3. Los períodos de la política educativa en España.....	169
Tabla 3.4. Modelos de sistema educativo en la Europa actual.....	178
Tabla 3.5. Competencias atribuidas por nivel (Reelaboración a partir de Eurydice "Derechos individuales y colectivos de los padres", 2000).....	182

### Capítulo 4.

Tabla 4.1. Tipología de centros y vinculación normativo-administrativa.....	205
Tabla 4.2. Evolución del nombramiento de Director según el órgano que lo elige o designa. Fuente: Consejo Escolar del Estado (1991: 34).....	230
Tabla 4.3. Gobierno, control y participación en el sistema, según el marco legislativo.....	255
Tabla 4.4. Gobierno, control y participación en los centros, según el marco legislativo.....	258

### Capítulo 5.

Tabla 5.1. Participación en las elecciones a Consejos escolares.....	295
Tabla 5.2. Comparación de la composición del Consejo en centros de primaria.....	301
Tabla 5.3. Comparación de la composición del Consejo en centros de secundaria.....	303
Tabla 5.4. Comparación de las competencias del Consejo en centros de primaria.....	308
Tabla 5.5. Comparación de las competencias del Consejo en centros de secundaria.....	309
Tabla 5.6. Comparación del funcionamiento del Consejo.....	316

### Capítulo 6.

Tabla 6.1. Plan de trabajo inicial.....	328
Tabla 6.2. Secuencia de convocatorias electorales y mandatos de los Consejos.....	329
Tabla 6.3. Plan de trabajo definitivo.....	330
Tabla 6.4. Modalidades de investigación (a partir de los criterios de Latorre, del Rincón y Arnal, 1997).....	331
Tabla 6.5. Caracterización de nuestra investigación (a partir de los criterios de Latorre, del Rincón y Arnal, 1997).....	332
Tabla 6.6. Perspectivas metodológicas (Elaborada a partir de Latorre, del Rincón y Arnal, 1994 y 1997).....	334
Tabla 6.7. Clasificación orientativa de las técnicas de obtención de información (Del Rincón, Arnal, Latorre y Sans, 1995: 36-37).....	348
Tabla 6.8. Criterios regulativos y metodológicos de investigación (Reproducido de Del Rincón, Arnal, Latorre y Sans, 1995: 32).....	361
Tabla 6.9. Modalidades de triangulación utilizadas en la investigación.....	367

## Capítulo 7.

Tabla 7.1. Interrelación cuestionario-ejes de análisis de la investigación.....	375
Tabla 7.2. Ítems de valoración del ámbito de constitución.....	377
Tabla 7.3. Formato para recoger los datos de constitución.....	380
Tabla 7.4. Formato general para las respuestas.....	380
Tabla 7.5. Funciones y ámbitos de cualificación.....	384
Tabla 7.6. Directorio del Cuestionario ACE en el segundo redactado.....	385
Tabla 7.7. Directorio del Cuestionario ACE en la tercera redacción.....	388
Tabla 7.8. Tipos de fiabilidad y procedimientos de cálculo (Reproducida de Del Rincón, Arnal, Latorre y Sans, 1995: 58).....	391
Tabla 7.9. Proceso de cálculo de correlaciones para la fiabilización.....	393
Tabla 7.10. Datos de fiabilidad del cuestionario ACE.....	394
Tabla 7.11. Composición de los consejos escolares según tamaño de los centros.....	398
Tabla 7.12. Niveles de análisis estadístico descriptivo.....	402
Tabla 7.13. Niveles de análisis estadístico comparativo e inferencial.....	403
Tabla 7.14. Composición de los Consejos Escolares según nivel y tamaño de los centros.....	408
Tabla 7.15. Modelo de encuesta a expertos.....	415
Figura 7.1. Proceso de investigación evaluativa realizado.....	416
Tabla 7.16. Ejes de la investigación y ámbitos de análisis.....	417
Tabla 7.17. Para el análisis de las sesiones del Consejo Escolar.....	420
Tabla 7.18. Para el análisis del cumplimiento de funciones.....	421
Tabla 7.19. Para el análisis de los niveles de gobierno.....	421

## Capítulo 8.

Tabla 8.1. Caracterización de la muestra productora de los datos.....	428
Tabla 8.2. Caracterización de la muestra por bloques profesional-no profesional.....	429
Gráfica 8.1. Comparación de la muestra real vs. la muestra normativa.....	430
Gráfica 8.2. Comparación de la muestra según bloques profesional-no profesional.....	431
Tabla 8.3. Distribución de consejeros según la ubicación del centro.....	431
Gráfica 8.3. Ubicación según tipo de localidad.....	432
Tabla 8.4. Resultados en funcionamiento, por ítems.....	434
Cuadro 8.1. Ítems menos valorados sobre funcionamiento.....	434
Gráfica 8.4. Ítems de funcionamiento.....	435
Tabla 8.5. Resultados en Cumplimiento de tareas, por ítems y funciones.....	437
Gráfica 8.5. Subtotales de Cumplimiento de tareas agrupados por funciones.....	437
Cuadro 8.2. Ítems menos valorados sobre Cumplimiento de tareas.....	438
Tabla 8.6. Resultados en Clima, desglosados por ítems y principios.....	441
Gráfica 8.6. Subtotales de clima por principios.....	441
Cuadro 8.3. Ítems menos valorados sobre clima.....	442
Tabla 8.7. Resultados en Funcionamiento por bloques.....	442
Gráfica 8.7. Funcionamiento por bloques.....	445
Tabla 8.8. Resultados en Cumplimiento de tareas, por bloques.....	445
Gráfica 8.8. Cumplimiento de tareas por bloques.....	446
Tabla 8.9. Resultados en clima, por bloques.....	447
Gráfica 8.9. Clima por bloques.....	447
Tabla 8.10. Resultados pruebas Student y Mann-Whitney.....	448
Tabla 8.11. Resultados estadísticos con significatividad entre los dos bloques.....	449
Cuadro 8.4. Funciones o principios con diferencias significativas entre bloques.....	449
Tabla 8.12. Continuidad de la actividad de los Consejos en 1988.....	450
Tabla 8.13. Composición de los Consejos a finales de 1988.....	450
Tabla 8.14. Repetición de consejeros para el segundo mandato (1988-90).....	451
Tabla 8.15. Resultados globales de Funcionamiento.....	452
Gráfica 8.10. Subtotal de Funcionamiento.....	453
Gráfica 8.11. Resultados del ítem F.10., sobre la opacidad del Consejo.....	453
Tabla 8.16. Resultados en las competencias ab, desglosados por ítems.....	455

Gráfica 8.12. Subtotal de las funciones o competencias ab.....	456
Gráfica 8.13. Resultados del ítem ab5., sobre la revisión periódica del plan directivo.....	456
Tabla 8.17. Resultados en la competencia c, desglosados por ítems.....	457
Gráfica 8.14. Subtotal de la función o competencia c.....	458
Gráfica 8.15. Resultados del ítem c3, sobre aspectos de la admisión de alumnos.....	458
Tabla 8.18. Resultados en la competencia d, desglosados por ítems.....	459
Gráfica 8.16. Subtotal de la función o competencia d.....	460
Tabla 8.19. Resultados en la competencia e, desglosados por ítems.....	461
Gráfica 8.17. Subtotal de la función o competencia e.....	461
Tabla 8.20. Resultados en las competencias fh, desglosados por ítems.....	462
Gráfica 8.18. Subtotal de las funciones o competencias fh.....	462
Tabla 8.21. Resultados en las competencias gjn, desglosados por ítems.....	463
Gráfica 8.19. Subtotal de las funciones o competencias gjn.....	463
Gráfica 8.20. Resultados del ítem gjn3, sobre aspectos de control social.....	464
Tabla 8.21. Resultados en funciones o competencias ikl, desglosados por ítems.....	465
Gráfica 8.21. Subtotal de las funciones o competencias ikl.....	465
Tabla 8.22. Resultados en función o competencia m, desglosados por ítems.....	466
Gráfica 8.22. Subtotal de la función o competencia m.....	467
Gráfica 8.23. Resultados del ítem m3. sobre reclamaciones ante la Administración.....	467
Tabla 8.23. Resultados en Clima considerado en conjunto.....	469
Gráfica 8.24. Subtotal de clima.....	469
Gráfica 8.25. Resultados del ítemc5.3. sobre la revocación del equipo directivo.....	470
Tabla 8.24. Resultados en el cuestionario y subtotales de cada ámbito.....	471
Gráfica 8.24. Subtotales por ámbitos.....	472
Gráfica 8.25. Totales ACE 1988.....	472
Tabla 8. 25. Sumario y categorización de las sesiones del curso escolar 1993-94.....	479
Tabla 8. 26. Sumario y categorización de las sesiones del curso escolar 1994-95.....	480
Tabla 8. 27. Sumario y categorización de las sesiones del curso escolar 1995-96.....	480
Tabla 8. 28. Sumario y categorización de las sesiones del curso escolar 1996-97.....	482
Tabla 8.29. Síntesis de las competencias ejercidas en el período 1993-97.....	483
Tabla 8.30. Naturaleza de la participación en el periodo 1993-97.....	486
Gráfica 8. 26. Tipos de participación del Consejo estudiado.....	486
Tabla 8.31. Nivel de gobierno en el período 1993-97.....	488
Gráfica 8. 27. Tipos de gobierno en el Consejo estudiado.....	488
Tabla 8.32. Caracterización de la muestra productora de los datos.....	494
Gráfica 8.28. Comparación de la muestra real vs. la muestra normativa.....	494
Tabla 8.33. Caracterización de la muestra por bloques profesional-no profesional.....	495
Gráfica 8.29. Comparación de la muestra según bloques profesional-no profesional.....	495
Tabla 8.34. Distribución de consejeros según la ubicación del centro.....	496
Gráfica 8.30. Ubicación según tipo de localidad.....	496
Tabla 8.35. Resultados en funcionamiento, por ítems.....	498
Gráfica 8.31. Ítems de funcionamiento.....	498
Tabla 8.36. Resultados en Cumplimiento de tareas, por ítems y funciones.....	500
Gráfica 8.32. Subtotales de cumplimiento de tareas agrupados por funciones.....	501
Tabla 8. 37. Resultados en Clima, desglosados por ítems y principios.....	504
Gráfica 8.33. Subtotales de clima por principios.....	504
Tabla 8. 38. Resultados en funcionamiento por bloques.....	506
Gráfica 8.34. Funcionamiento por bloques.....	507
Tabla 8. 39. Resultados en cumplimiento de tareas, por bloques.....	507
Gráfica 8.35. Cumplimiento de tareas por bloques.....	508
Tabla 8. 40. Resultados en clima, por bloques.....	509
Gráfica 8.36. Clima por bloques.....	509
Tabla 8. 41. Resultados pruebas Student y Mann-Whitney.....	510
Tabla 8. 42. Resultados estadísticos con significatividad entre los dos bloques.....	511
Cuadro 8.5. Funciones o principios con diferencias significativas entre bloques.....	511
Tabla 8. 43. Resultados por bloques y global en funcionamiento.....	512
Gráfica 8.37. Subtotal de funcionamiento por bloques.....	513
Tabla 8. 44. Resultados por bloques y global en la función e.....	514
Gráfica 8.38. Subtotal de funciones por bloques.....	515
Tabla 8. 45. Resultados por bloques y global en funciones fh.....	516
Gráfica 8.39. Subtotal en funciones fh por bloques y global.....	516

<i>Tabla 8. 46. Resultados por bloques y global en funciones ikl.....</i>	<i>517</i>
<i>Gráfica 8.40. Subtotal en funciones ikl por bloques y global.....</i>	<i>518</i>
<i>Tabla 8. 47. Resultados por bloques y global en principios del clima.....</i>	<i>519</i>
<i>Gráfica 8.41. Subtotales en picipios del clima que han resultado significativos.....</i>	<i>520</i>
<i>Tabla 8. 48. Resultados en el cuestionario y subtotales de cada ámbito.....</i>	<i>522</i>
<i>Gráfica 8.42. Subtotales por ámbitos y bloques.....</i>	<i>522</i>
<i>Gráfica 8.43. Total por ámbitos y bloques.....</i>	<i>523</i>
<i>Tabla 8. 49. Sumario y categorización de las sesiones del curso escolar 1998-1999.....</i>	<i>528</i>
<i>Tabla 8. 50. Sumario y categorización de las sesiones del curso escolar 1999-2000.....</i>	<i>531</i>
<i>Tabla 8.51. Síntesis de las competencias ejercidas en el período 1998-2000.....</i>	<i>531</i>
<i>Tabla 8.52. Naturaleza de la participación en el período 1998-2000.....</i>	<i>534</i>
<i>Gráfica 8. 44. Tipos de participación del Consejo estudiado.....</i>	<i>535</i>
<i>Tabla 8.53. Nivel de gobierno en el período 1998-2000.....</i>	<i>537</i>
<i>Gráfica 8. 45. Tipos de gobierno en el Consejo estudiado.....</i>	<i>537</i>

***PRIMERA PARTE: PRESENTACIÓN***

# *Capítulo 1.*

## *Aspectos introductorios*

## *Capítulo 1.*

### *Aspectos introductorios*

#### **1.1. Planteamiento del tema y justificación**

El centro de interés de toda investigación, y también lógicamente de una investigación doctoral como la presente, siempre combina razones de **carácter social, científico y académico**, junto a otras de tipo **personal**, generalmente biográficas y de desarrollo profesional. Aunque las primeras sean las que otorgan a la investigación el deseado carácter de **relevancia, oportunidad y pertinencia**, en modo alguno deben minusvalorarse las segundas, puesto que **contextualizan y explican**, en buena medida, el sentido de dicha investigación. La elección del tema y las razones por las cuales se elige están profundamente interrelacionadas y marcan, lógicamente el desarrollo de la investigación. A ambas cuestiones nos vamos a referir a continuación.

##### **1.1.1. Identificación del tema**

La educación en nuestro país tiene actualmente las miras puestas en el avance cualitativo del sistema. La sociedad, receptora final de la educación, demanda mejoras

de *calidad* en la prestación del servicio educativo y en los resultados finales sobre los alumnos. Pero la calidad de la educación es un concepto controvertido sobre el cual existen múltiples opiniones, según el ámbito de análisis y el posicionamiento que se adopte. En todo caso, uno de esos múltiples elementos relacionados con la calidad de la educación es, en opinión ampliamente compartida, el que habitualmente se conoce como “*democratización de la enseñanza*”.

La democratización de la educación adquiere caracterizaciones diversas en diferentes planos:

- (i) democratización del sistema educativo y de su administración (pues el marco sociopolítico y legislativo determinan los principios, el modelo y la operatividad final de la participación y el gobierno de los centros);
- (ii) democratización del funcionamiento de los centros escolares (interna y externa, relacionalmente, en tanto que organizaciones y en tanto que comunidad escolar);
- (iii) democratización de la actuación educativa propiamente dicha (en el aula, es decir, democratización de la interacción de los profesores con sus alumnos).

También existe una gran coincidencia en que, finalmente, la calidad de la enseñanza se materializa o no, en mayor o en menor medida, en el centro docente, elemento nuclear y básico del sistema educativo. La escuela es, por tanto, el lugar privilegiado para el *análisis* de la implementación de las diferentes prácticas y políticas educativas en relación con esa democratización de la enseñanza, junto a otros ámbitos. También lo será para nosotros.

Para analizar la realidad de la democratización de la educación en nuestro país conviene remontarse a los principios constitucionales sobre la participación y a las novedades introducidas en su momento por la *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación* (LODE), específicamente en aquellas cuestiones en que desarrollaba aspectos referidos a la participación, la organización y el gobierno de los centros educativos.

La LODE, junto a otras cuestiones de gran calado para nuestro sistema educativo, creó los *Consejos Escolares*, órganos que iniciaron y propiciaron una esperanzadora andadura de institucionalización y normalización de la participación colegiada de los diversos sectores educativos en la vida y el gobierno de los centros docentes.

En el momento de implantación de la LODE, la participación de los diversos sectores de la comunidad escolar en la vida de los centros ya estaba presente, era asumida y practicada diariamente en muchos centros escolares y, también, en la realidad social y escolar que esta novedad legislativa venía a reconocer y a legitimar con carácter general. Pero esa realidad participativa, en aquellos años de profundo cambio democrático en las estructuras sociales del país, revestía diversos grados y maneras de concretarse en cada centro llegando a producir, en algunos casos, situaciones disfuncionales y conflictivas.

Los mecanismos de gobierno, participación y control de los centros docentes introducidos en la LODE fueron retocados, posteriormente, en algunos aspectos por la normativa derivada de *Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, de 1990 (LOGSE)* y por *Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes, de 1995 (LOPEGCD)*, por lo que será necesario considerar los cambios introducidos y analizarlos desde una perspectiva *evolutiva*.

Sobre este tema versa la presente investigación. Nos interesa, específicamente, estudiar el *funcionamiento del Consejo Escolar* de los centros docentes en tanto que *órgano de gobierno y de control*, desde una óptica *participativa*, enmarcada en la conceptualización genérica de la *democratización de la enseñanza*.

### **1.1.2. Justificación de la elección**

#### **a) Razones de orden científico y de utilidad social**

Sobre el tema genérico que nos ocupa se han realizado ya diversas investigaciones. Un acercamiento a la literatura específica (la revisión se realizará más detalladamente en el apartado correspondiente) refleja la existencia de estudios, trabajos de investigación y tesis doctorales que se ocupan, desde muy variadas ópticas, de la participación y, en menor grado, de los Consejos Escolares de centro.

La mayoría de esos estudios están centrados, básicamente, en conocer el grado *de participación*. Se constata en ellos un considerable nivel de acuerdo sobre la *debilidad e inconsistencia* de la participación de la comunidad escolar. Pero esos mismos trabajos indican posibles líneas complementarias de investigación, aún no suficientemente desarrolladas, que pudieran aportar otros hallazgos útiles sobre el Consejo Escolar, al cual todos califican de elemento primordial para el desarrollo futuro de nuestra educación.

En todo caso, no hemos encontrado entre esas investigaciones una orientación semejante a la que nosotros proponemos, más centrada en analizar el Consejo Escolar como de órgano de gobierno, en el marco normativo y en su realidad funcional.

Creemos que esta línea de investigación será útil, en la medida en que produzca hallazgos significativos, para elaborar propuestas que pudieran fructificar en la práctica de nuestros centros.

*b) Razones de orden aplicativo, desde la práctica escolar, y de interés social*

Por otro lado, desde la práctica educativa, desde los propios centros escolares, se manifiestan aún numerosas *dudas e interrogantes* sobre el funcionamiento y la eficacia de los Consejos Escolares que, creemos, son motivo de reflexión y constituyen materia de investigación. Consideramos, pues, que existe un cierto espacio investigador sobre la *funcionalidad* de ese organismo y sobre *su evolución* en estos 14 años (las primeras elecciones a Consejos Escolares se celebraron en el otoño de 1986), así como sobre su futuro.

Sobre esa inquietud en la comunidad escolar encontramos una muestra, con valor únicamente anecdótico, en algunos mensajes enviados a un foro de debate sobre temas educativos ([info@masEducativa.com](mailto:info@masEducativa.com)), de los que reproducimos uno a título de ejemplo:

*“MENSAJE: ¿Valen para algo los consejos escolares?”*

*Algunos creemos que sí. Pero existen serias dudas cuando su voluntad no es oída en una de sus competencias más importantes: la elección del Director del Colegio. Aún no se ha explicado porqué en las últimas elecciones el Delegado de Málaga nombró Director a un maestro que no había elegido el Consejo Escolar. El Consejo Escolar informó al*

*Inspector de zona de que querían la continuidad del Director existente por unanimidad. El índice de participación de los padres en estas elecciones ha bajado evidentemente. ¿Para qué participar si no les hacen caso y, además, no se les explica por qué?*

(Poli, 15 de diciembre de 2000)

Desde el ámbito de la política y desde la Administración educativa, se anuncian insistentemente en los últimos meses y aún en los últimos días (“El País”, 29.01.2001; “La Vanguardia”, 01.02.2001) posibles cambios (futura *Ley de la Calidad*) que afectarían a las leyes orgánicas de la educación, en varios aspectos entre los cuales se cita la organización y dirección de los centros que *modificaría* su modelo de gobierno y los espacios de la participación.

La participación, por otro lado, debe servir también para aumentar la cohesión social, tan necesaria en nuestro país. La crisis actual como consecuencia de la afluencia masiva de inmigrantes a nuestros centros docentes debería contar, entre otras, con políticas favorecedoras de la integración a partir de la más amplia participación. En este sentido se pronuncia Subirats (2001) que comenta una abortada experiencia participativa orientada a la incorporación de la inmigración en una zona de Girona, sobre la que dice:

*“ ...Se daba al traste así con una interesantísima experiencia que, gracias a la iniciativa pionera de padres y profesionales de las escuelas públicas de la zona, preocupados inicialmente por la creciente presencia de alumnos extranjeros, había logrado reunir en un solo programa de actuación [...]*

*El caso de Girona ejemplifica muchas cosas que hoy son base común de reflexión en los más avanzados programas de acción social en Europa. Todos aceptan el carácter multidimensional de la cohesión social. Y también se da una gran unanimidad en conceder la mayor importancia a la reconstrucción de los lazos y relaciones sociales para avanzar en los procesos de inclusión de las personas y colectivos que más problemas acumulan. Esas dos características nos indican que el tipo de políticas por desarrollar han de tener una fuerte concepción integral, deben ponerse en práctica desde planteamientos transversales y desde la mayor proximidad territorial posible. Es difícil imaginar que se puedan dar respuestas reales desde ámbitos territoriales muy*

*amplios en los que se pierda el sentido de comunidad y de responsabilidad colectiva. Las distintas políticas presentes en el territorio (sanidad, educación, desarrollo económico, ayuda social, vivienda, cultura...) presentan una lógica de intervención excesivamente sectorializada, cuando son precisamente las interacciones entre esas políticas y sus efectos las que construyen las dinámicas sociales y económicas en cuyo seno es posible avanzar en la mejora de la calidad de vida. Precisamente por todo ello, si hablamos de flexibilidad, de integralidad, de implicación colectiva, de comunidad y de inteligencia emocional, deberemos acudir al ámbito local."*

(*"El País"*, 30 de enero de 2001)

El autor nos induce a varias y muy ricas reflexiones sobre la participación: su utilidad al servicio educativo y social, la necesidad de abordarla transversalmente o la conveniencia de la descentralización, entre otras, con indudable actualidad.

Sobre la **democracia participativa** también se pronuncia Savater (2000), manteniendo que deben redefinirse, o al menos no olvidarse los fines de la educación. Siguiendo y glosando la última publicación de Neil Postman (2000), titulada *El fin de la educación. Una nueva definición del valor de la escuela*, considera que el debate de la educación está excesivamente centrado en los medios, en la tecnología educativa, cuando debieran volver a repensarse las finalidades:

*"Postman constata que al hablar de la educación la mayoría de los debates giran en torno a los medios adecuados para llevarla a cabo – diseños curriculares, instrumentos audiovisuales, financiación... -en detrimento de los fines que pretenden obtenerse. Nos preocupamos - ¡si es que nos preocupamos..!- por el cómo, olvidando el por qué o dando por sentado que todos lo conocemos y compartimos."*

(*"El País"*, 29 de abril de 2000)

Y al reflexionar sobre los fines, Savater enfatiza el enorme valor social de la educación al servicio de la construcción de una sociedad más justa y equilibrada, de una sociedad profundamente democrática en la que, consecuentemente, la escuela debe ser **participativa**.

Más allá de las formas en que la participación se articule en nuestros centros docentes en importante su conceptualización, como medio y como fin. La participación requiere

un cambio en la manera de enfocar las relaciones en el seno de la comunidad escolar y, muy especialmente, una actitud abierta de los profesionales hacia los padres, abandonando las tradicionales ritualizaciones en torno a esa relación, que coloca a los profesionales-profesores en una situación de dominancia respecto a los supuestos legos-padres y alumnos (Gil Villa, 1995).

En una reciente entrevista Andy Hargreaves mantiene que las escuelas y los profesores deben abrirse a la comunidad, en un ejercicio de transparencia, considerando a los padres y a los alumnos como aliados para conseguir el **cambio** en la educación, que necesariamente debe plantearse como un **movimiento social** a medio plazo.

*“És necessari crear un moviment social pel canvi educatiu, de manera que pugui influir en les actituds i la percepció pública.[...] I un moviment social no consisteix només en una estratègia, o a nomenar una comissió, sinó que té moltes facetes, de les quals la més important és la de tenir perspectives a llarg termini i no únicament a curt termini. [...] Totes les escoles, tots els professors tenen una part del paper a jugar obrint les seves escoles a les comunitats, fent que la seva pràctica sigui més transparent, més visble, i veient en els pares els seus aliats. [...] Cal que els pares siguin vistos com a partner, com a associats, no com a enemics. [...] Els professors han d'exercir molta comprensió amb els pares. Necessiten molt de temps per atendre i per fer trobades amb els pares si volen arribar a un bon grau de comprensió emocional amb ells.”*

(“Biec”, 29 de febrero de 2000)

Así pues, desde esta perspectiva, el cambio en la escuela requiere una más abierta participación. Y la participación se convierte, por ello, en un agente de cambio social.

*a) Razones de orden profesional y personal:*

Señalábamos antes que también existen motivos personales que explican el porqué de la elección de un determinado tema para una investigación doctoral. Quisiéramos completar ahora, las palabras de Mintzberg (1984) con las que se introducía este Capítulo:

*“Escribo en primer lugar para mí mismo. Así es como aprendo [...] me interesaba estudiar cómo las organizaciones elaboran sus estrategias, y me pareció que lo primero que debía hacer era aprender cómo se estructuran. Así que me dispuse a recopilar toda la literatura relevante que pudiera para a continuación desarrollar una explicación sobre la estructuración de las organizaciones.”*

(Pág. 17)

Pues bien, ésta es también nuestra primera razón personal. Desde un profundo *convencimiento* democrático nos interesaron, desde su inicio, la participación y su articulación a través del Consejo Escolar, órgano definido como de gobierno y de control. Si se nos permite, parafraseando a Mintzberg, diremos también que:

Realizo esta Tesis, y la escribo, en primer lugar para mí mismo. Así es como aprendo [...] me interesaba *participar y estudiar* cómo las organizaciones articulan su gobierno democrático, y me pareció que lo primero que debía hacer era aprender cómo se participa y cómo se gobierna. Así que me dispuse a recopilar toda la literatura relevante que pudiera para, a continuación, hacer más eficaz mi implicación personal, a partir del mejor conocimiento de esos temas.

Nuestra implicación y experiencia profesional en el ámbito educativo se remonta al año 1972, desarrollando tareas profesionales como docente en los diferentes niveles de la educación primaria, en la secundaria y en la universitaria; en la enseñanza privada primero y, a partir de 1977, en la enseñanza pública; a ello cabe añadir algunos años de desempeño profesional en los servicios centrales de la Administración educativa. Pero fue precisamente nuestra implicación como Director de centro escolar, en la época de la constitución de los primeros Consejos Escolares de centro en 1986, cuando se generó el interés por el tema objeto de estudio, en una andadura, compartida con muchos otros colegas, de incertidumbre e inquietud junto a una gran ilusión y muchas esperanzas de avance hacia una educación más democrática y de mayor calidad.

Este interés inicial por los Consejos Escolares se fue perfilando como objeto de investigación, se incrementó y se consolidó, finalmente, como tema de nuestra Tesis doctoral. A ello ayudó, sin duda, la búsqueda de *coherencia con una de las líneas de*

*investigación* del Departamento Universitario en el cual, se cursaron los estudios de doctorado, se realiza la docencia universitaria y al cual se presenta esta Tesis.

Efectivamente, desde hace años, el Grup d'Organització del Departament de Didàctica i Organització Educativa de la Universitat de Barcelona viene trabajando en torno a la función directiva y al funcionamiento de los órganos de gobierno de las instituciones educativas.

Sobre las relaciones entre desarrollo profesional, líneas de investigación del Departamento y utilidad para el contexto social, Benedito (2000) opina que:

*“En definitiva, el desarrollo profesional y personal significa crecimiento, desarrollo, mejora, adecuación, en relación con el propio conocimiento, con las actitudes en y sobre el trabajo, con la institución o departamento, buscando la sinergia entre las necesidades de desarrollo profesional del personal y las necesidades de desarrollo organizativo, institucional y social del contexto”.*

(pág. 590)

Quisiéramos precisar que el enfoque dado a la indagación en tres sucesivas fases (que se corresponden con la andadura de los Consejos Escolares en cuanto a su implantación inicial, a la consolidación del nuevo modelo y a su evolución actual), junto a las modificaciones normativas y a algunos avatares personales han requerido un dilatado, continuado y persistente trabajo de campo, manteniendo siempre una elevada implicación profesional y personal en el tema. Así, no sólo se ha participado como miembro de Consejo Escolar de centro (Presidente en el período 1986-1989, representante del profesorado en la etapa 1993-2001), sino que también se ha profundizado en la investigación a lo largo de las diferentes fases que la conforman. Este tiempo ha servido para reorientar mejor algunas cuestiones y aspectos de la indagación y, creemos, también es una expresión de la madurez profesional e investigadora alcanzada.

Al respecto, en el ámbito de lo personal y desde la ironía (naturalmente, sobre uno mismo), si se nos permite, realizaremos una reflexión complementaria. Sin ánimo de contradicción, pero sí de contextualización, quisiéramos referirnos a lo mantenido por U. Eco (1990: 37) cuando explica, mostrando grandes dosis de humor, que el tiempo

necesario para hacer una tesis es “*de entrada: no más de tres años y no menos de seis meses.*”

Este comentario, expresado por tan estimable personalidad, a punto estuvo de hacernos abandonar. Por suerte, descubrimos también otras alusiones referidas al tiempo de dedicación diaria, o a las diferencias entre la tesis italiana “laurea” y las que el autor denomina “*tesis de compilación*”, cuando mantiene:

“ [se refiere el autor a las tesis de PhD] *constituye un trabajo ‘original’ de investigación con el cual el aspirante ha de demostrar que es un estudioso capaz de hacer avanzar la disciplina a la que se dedica. Y esta no se hace, como nuestra tesis de ‘laurea’, a los veintidós años, sino a una edad más avanzada, quizá incluso a los cuarenta o cincuenta años (si bien, obviamente, también hay PhD jovencísimos).*”

(Eco, 1990:19. Los términos destacados corresponden al autor)

Estas palabras nos devolvieron (quizá, interesadamente) la casi perdida autoestima y nos animaron en el empeño.

No quisiéramos dejar de mencionar aquí (por si fuera de interés para los estudiosos de los procesos de construcción del conocimiento) nuestra personal opinión sobre el gran enriquecimiento que nos ha aportado la doble condición profesional: practicante en ejercicio en los niveles no universitarios, junto a enseñante y estudioso en el ámbito universitario, en el área de Didáctica y Organización Educativa. Ese permanente contraste entre la acción y la reflexión nos ha permitido matizar y ampliar puntos de vista, contrastar opiniones y praxis y, en definitiva, enriquecer nuestro conocimiento y nuestras prácticas profesionales.

Así pues, las razones hasta aquí expuestas, tanto las de orden científico y académico como las de orden social y personal, nos han motivado para la realización de este trabajo sobre los Consejos escolares y su funcionalidad como órganos de gobierno, participación y control. Su utilidad práctica se enfocará, a partir de los posibles hallazgos de la propia investigación y en la medida en que conozcamos mejor el cómo y el porqué se producen algunas disfunciones, a sugerir propuestas de mejora cuando y ante quienes proceda. Todo ello, estimamos, confiere a esta investigación los necesarios requisitos de *oportunidad, pertinencia y relevancia*.

## 1.2. Supuestos básicos

Para acometer nuestra indagación, partiremos de las consideraciones iniciales siguientes:

- La escuela, en un entorno sociopolítico democrático, tiende a desarrollar modelos de **gobierno** participativo o colaborativo (Antúnez, 1993; Gairín y Villa, 2000), formas de **control** y evaluación democráticas (McDonal, 1995; Simons, 1999) y mecanismos amplios de articulación de la **participación** de la comunidad (Apple y Beane, 1997; Martínez Rodríguez, 1998; Martín-Moreno, 2000).
- La creación e implantación de los Consejos Escolares es un elemento propio de los procesos democratizadores de la educación en nuestro país y, por tanto, de la participación social.
- La existencia y la actuación de los Consejos Escolares se enmarcan en el ejercicio del derecho a la educación y el derecho a la participación reconocidos en nuestra Constitución y en las leyes orgánicas que la desarrollan.
- Las leyes de la educación en nuestro país articulan la participación a diferentes niveles y en diversos órganos. También definen un modelo de centro, delimitan su grado de autonomía y estipulan cuáles son sus órganos de gobierno.
- La regulación sobre los Consejos Escolares en cuanto a la composición, el funcionamiento y las competencias atribuidas concretan el modelo definido en las leyes y lo operativizan.
- Se propone que el funcionamiento de los Consejos Escolares debería realizarse de acuerdo con ese modelo de centro y de gobierno del centro prescrito (en su acepción positiva, naturalmente).
- Creemos, de inicio, que la participación vehiculada a través de los Consejos Escolares no es cualquier tipo de participación. Para nosotros el Consejo no es un club de amigos, ni un grupo de colaboradores

interesados en el mejor funcionamiento del centro, ni tampoco una instancia para que el sector profesional se reúna con los padres y alumnos a comentar (o a divagar, más o menos) sobre el funcionamiento del centro, no es una modalidad diferente de las tradicionales “reuniones de clase o de curso” que realizan los profesores con los padres de sus alumnos ni una asamblea de la escuela. Aunque pueda y quizás deba tener algo de todo eso, es algo más. Todos los miembros del Consejo (y muy especialmente su Presidente) deben considerar que se trata de una participación **“institucional e institucionalizada”** y que el Consejo Escolar es un órgano de gobierno, el órgano de gobierno de su centro y los consejeros son los *gobernantes nombrados democrática y legítimamente*. No puede considerarse, pues, un incordio para los profesionales, como intuimos que algunas veces ocurre.

- En tanto que participación **“institucional”**, debiera realizarse cuidando las **“formas”**. Como es sabido y ampliamente compartido, en democracia las formas también son la *esencia*. No se trata de aplicar meros formalismos vacíos de contenido, sino más bien al contrario, puesto que las formas contribuyen a llenar de contenido a la *democracia participativa*. Esa formalización de las relaciones parte del supuesto de la igualdad entre los diferentes miembros del Consejo, más allá de las funciones específicamente atribuidas a su Presidente y al Secretario. En esta perspectiva, el sector **“profesional”** del Consejo (docentes) no debería favorecer situaciones de dominación respecto al sector **“clientelar”**. Avanzamos que existen interesantísimas aportaciones en este sentido, en las conclusiones de algunas investigaciones realizadas por Fernández Enguita (1992) y Gil Villa (1995), entre otros.
- El **Director** del centro docente y Presidente del Consejo Escolar juega un destacado papel en la dinamización de ese órgano de participación y gobierno. Su actuación, creemos, afecta incluso a la configuración real del Consejo como tal órgano de gobierno.
- La conocida **escasa participación** de los sectores no profesionales del Consejo en las convocatorias electorales minan, posiblemente su capacidad de maniobra, cuando no su representatividad.

- Una revisión del pensamiento organizativo nos aportará criterios relevantes para el análisis del Consejo Escolar como órgano de gobierno y nos informará en torno a temas como el poder y la autoridad, el clima organizacional, la actividad micropolítica y el relevante papel de los directivos, entre otros posibles.

Pretendemos sintetizar en la Figura 1.1. estos supuestos generales de los que partimos:

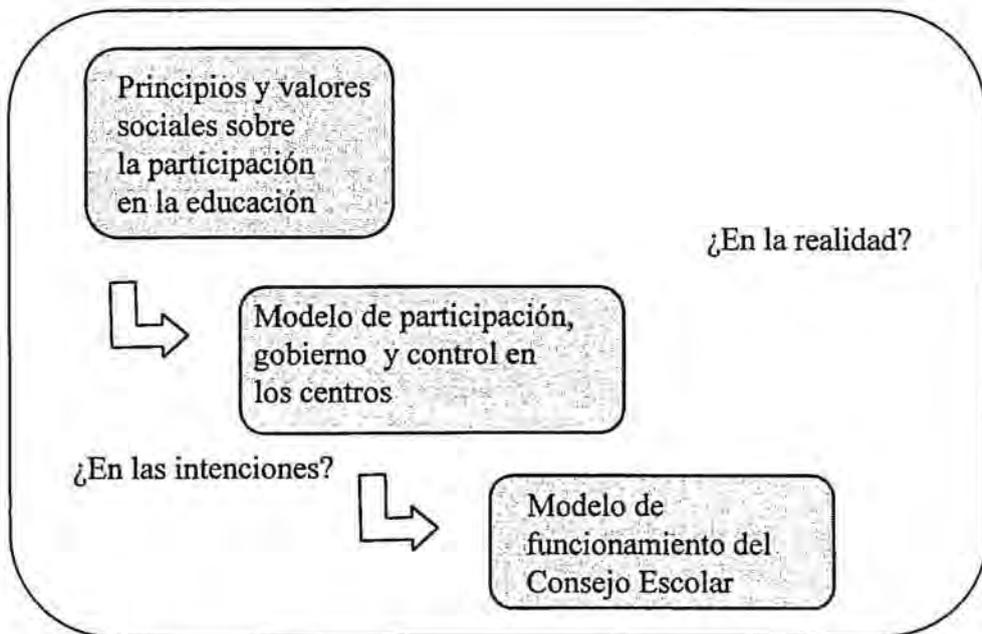


Figura 1.1. Supuestos generales de partida.

### **1.3. Delimitación y objetivos**

Como ya se ha comentado, la *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE)*, aportó e instauró en el conjunto de nuestro sistema educativo el Consejo Escolar de centro, órgano de gobierno, de participación y de control social. Las primeras elecciones para la constitución de esos órganos se celebraron en el último trimestre de 1986 y, en algunas zonas y centros a lo largo de 1987, con carácter general. Su implantación y su funcionamiento no han estado libres de polémica y de valoraciones de distinto signo, como iremos viendo, por lo que cabe formularse preguntas como:

*¿Cuáles son y en qué grado se han conseguido los objetivos y finalidades previstos en la LODE respecto a los Consejos Escolares?*

*¿Qué modelo de gobierno se deduce de las competencias atribuidas al Consejo Escolar por la legislación?*

*¿El funcionamiento real de los Consejos Escolares se realiza de conformidad con el modelo diseñado y sirve para la consecución de los fines previstos en la ley?*

*¿Cuál es la “funcionalidad” de los Consejos escolares, cuál es su grado de cumplimiento de las funciones atribuidas y de las posibles tareas que de ellas se derivan?*

*¿Internamente, cómo ha sido la participación y el funcionamiento de los Consejos Escolares?*

O, si se prefiere, formuladas más directamente:

*¿El Consejo Escolar, gobierna realmente el centro?*

*¿El Consejo Escolar, ejerce el control social en el centro?*

*¿El Consejo Escolar, es un órgano de participación de la comunidad escolar en la vida del centro?*

*¿El Consejo Escolar, es un órgano participativo en sí mismo?*

### **1.3.1. El objeto de investigación**

Intentar dar respuesta a las anteriores preguntas nos sitúa en la necesidad de combinar un doble ámbito: el sistema educativo o ámbito macro, para el cual se regulan los mecanismos de participación y el modelo de gobierno en su conjunto y, por otro lado, el centro escolar, como ámbito micro donde se implementan las prácticas de la participación, el gobierno y el control desde el Consejo Escolar. Pero más allá de los diversos ámbitos, el *objeto* de investigación es el **Consejo Escolar de Centro docente**, por cuanto las demás cuestiones serán tratadas en la medida que afecten a este último.

### **1.3.2. Objetivos de la investigación**

El *objetivo general* es conocer la *funcionalidad* del Consejo Escolar en tanto que órgano de gobierno, de participación y de control de los centros docentes, en el modelo normativo y en la realidad escolar.

Entenderemos aquí la *funcionalidad* como el *grado de adecuación* del *funcionamiento real* de un organismo a los *finés predeterminados* a través de las *funciones atribuidas* al mismo y de la *caracterización* general del órgano.

Para conseguir tal objetivo deberemos realizar una serie de actuaciones concretas que pueden identificarse como objetivos específicos, a saber:

- Estudiar y analizar, desde las tendencias y teorías propias de la Organización escolar, las características con que se presentan en los centros escolares los conceptos de gobierno, control y participación especialmente en relación con el Consejo Escolar.
- Identificar los principios y valores sociales que justifican y demandan la participación en educación y en el gobierno de los centros escolares.

- Analizar el modelo prescriptivo de Consejo Escolar que se deriva de la legislación y la normativa.
- Conocer y analizar la literatura específica que pueda ser relevante respecto al tema objeto de estudio.
- Conocer cómo es el funcionamiento interno del Consejo Escolar en la realidad analizada.
- Identificar las tareas y el grado de cumplimiento de las funciones que realizan más frecuentemente los Consejos Escolares analizados.
- Analizar el clima en que se desarrollan las sesiones del Consejo Escolar de esos centros.
- Inferir consecuencias válidas para sugerir soluciones y propuestas respecto a su mejor funcionamiento.

### ***1.3.3. El campo de investigación.***

La investigación en sus fases de fundamentación y de análisis contextual, lógicamente, no estará limitada más que por las posibilidades del propio investigador y del proceso que se desarrolle, aunque se focaliza preferentemente en nuestro propio contexto social y profesional, el del sistema educativo español, con un alcance temporal que cabe situar a partir de 1985 hasta la actualidad.

La indagación en su fase empírica se limita, por un lado, a centros docentes de la demarcación territorial-administrativa de la provincia de Barcelona y, por otro, a investigadores españoles, como se explicará más ampliamente en el capítulo correspondiente.

#### 1.4. Aproximación metodológica y fuentes

Pensamos que todo estudio que pretenda analizar unas determinadas prácticas educativas institucionales, sea cual sea el objeto de estudio en que se centre, debe enmarcarse y contextualizarse convenientemente. Para ello procede abordar, en primer lugar, los **referentes teóricos** de tipo formal en que se sustenta y, posteriormente, el análisis de su **marco referencial específico** si quiere captar, finalmente, la auténtica **realidad social e institucional** en que esas mismas prácticas se desarrollan.

Consecuentemente, esta Tesis doctoral se afronta como un proceso cíclico de análisis e investigación del tema objeto de estudio a partir de tres aproximaciones al mismo, que entendemos complementarias. Estas diferentes aproximaciones nos permitirán, esperamos, tras la oportuna revisión, fundamentar nuestras propias argumentaciones y, en definitiva, posicionarnos en cada caso.

- *La primera aproximación:* pretende la *delimitación conceptual* de la propia investigación y de los tópicos o ejes que la guiarán. Incluye, por tanto, un breve estudio de los diferentes enfoques para el análisis de las organizaciones educativas y un acercamiento a la conceptualización de la escuela en tanto que marco de los Consejos Escolares. Es la fundamentación teórica de la Tesis.
- *La segunda aproximación:* pretende analizar e interpretar el *contexto* en que los Consejos Escolares se ubican, con las limitaciones y las posibilidades que suponga para su acción. Convendrá tener presentes los cambios sociales, las demandas en materia de educación, las políticas, el marco legislativo y el marco organizativo-operativo. Es la contextualización específica del objeto de estudio.
- *La tercera aproximación:* constituye la investigación en sentido estricto sobre la realidad de los Consejos Escolares e incluye el diseño (decisiones metodológicas, determinación de las herramientas y recursos heurísticos que se consideren más adecuados), el desarrollo (fases de recogida de la información y su tratamiento) y la presentación de los resultados de la misma. Es, en definitiva, la realización de la parte *empírica*, y su compendio en la memoria de investigación, propiamente dicha.

Como consecuencia, las fuentes y la metodología utilizadas son diversas.

El enfoque de este estudio, entendido como la manera de acercarse a la realidad a investigar, es de tipo *cuantitativo y cualitativo*, ya que pretende obtener y producir datos descriptivos y explicativos sobre el objeto de estudio, combinando técnicas de diferentes orientaciones y sin renunciar a ninguna de ellas (estadísticas, interpretativas, o de otro tipo) cuando convenga.

Por lo que respecta a las antes denominadas aproximaciones primera y segunda, se tratará de realizar un análisis que, siguiendo a Sierra Bravo (1986, pág. 116), tendría el carácter de *descriptivo, estructural, funcional y cultural*. El estudio pretende incorporar una revisión de la evolución del gobierno de centros educativos, de carácter crítico-dialéctico, buscando las razones sociales que justifican el modelo actual y, en la medida de lo posible, realizando aportaciones proyectivas sobre la evolución que es de esperar.

En el análisis legislativo se pretende conocer no únicamente lo *explicitado* desde la *retórica* que supone con frecuencia la *declaración de intenciones*, sino también lo *implícito o subyacente* que se pudiera derivar de la articulación interna entre diferentes órganos, el reparto de competencias, etc., es decir su *interpretación*.

Siguiendo a Eco (1990) esta interpretación o revisión crítico-dialéctica, supone una *“búsqueda interpretativa”*, que conceptualiza así:

*“ la finalidad de una búsqueda interpretativa muchas veces es precisamente esta: hacer decir explícitamente a un autor [o a una ley, añadimos nosotros] lo que no ha dicho y que no podría dejar de decir si se le planteara la pregunta. En otros términos, mostrar que confrontando varias afirmaciones, en los términos del pensamiento estudiado debe resultar tal respuesta”.*

(Págs. 174-175)

El diseño del estudio empírico es *no-experimental* (obviamente, no se pretende manipulación alguna de las posibles variables por parte del investigador, ni tampoco control sobre las variables extrañas, ni la aleatoriedad en la selección de la muestra ni mucho menos es posible la asignación de sujetos ni tratamiento alguno a los grupos de estudio). De otro lado, este estudio cabe encuadrarlo entre los denominados de

“*investigación evaluativa*”, ya que pretende valorar una situación concreta o programa.

En la elaboración de las conclusiones no se pretenderá, en modo alguno, la generalización de resultados más allá de la población específicamente estudiada.

Se consultarán fuentes bibliográficas y documentales de la teoría y la práctica de la organización en general, y especialmente aquellas referidas al ámbito educativo. Aunque encuadramos este trabajo de Tesis Doctoral, básicamente, en el marco disciplinar de la Organización educativa, el proceso de aproximación múltiple al objeto de estudio, por su propia naturaleza y los ámbitos a que se refiere, exigirá en ocasiones la combinación de perspectivas y ópticas diversas, como son la política y la legislación educativas, la investigación evaluativa u otras, cuando proceda. En esos casos se ha recurrido a sus fuentes específicas.

Para conocer el estado de la cuestión se ha consultado una amplia relación de los estudios e investigaciones ya realizadas sobre el tema que no pretende ser exhaustiva pero sí altamente representativa, como se verá. También se ha recurrido a fuentes documentales electrónicas, bases de datos y web institucionales.

En la parte empírica se utiliza el método de encuesta (por diversas vías: personal, por correo y telemática) con diferentes cuestionarios (a centros, a expertos investigadores), el análisis documental y la observación participante.

## **1.5. Los capítulos**

La Tesis se ordena formalmente en cuatro partes y ocho capítulos, como sigue:

### *PRIMERA PARTE: PRESENTACIÓN.*

En el presente **Capítulo 1. Aspectos introductorios**, se delimita y justifica la elección del tema a investigar, se declaran los supuestos y convicciones personales de partida, se formulan los objetivos a conseguir, se anuncia la orientación metodológica y las fuentes a utilizar, se anticipa el contenido de los diferentes capítulos y se manifiestan algunas cuestiones formales en cuanto a la elaboración y redacción de la Tesis.

### *SEGUNDA PARTE: FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA*

En el **Capítulo 2. Delimitación conceptual propia de esta investigación**, se revisan los diferentes enfoques para el análisis de las instituciones educativas y algunos modelos propios de la Organización escolar, en aras a posicionarse convenientemente. También se analizan, específicamente, los ejes que guían nuestra investigación.

En la Tabla 1.1. se pretende sintetizar el cruce de los aspectos a estudiar, ahora vacíos, y que el desarrollo de la investigación debería llenar de contenido.

	<b>Gobierno</b>	<b>Participación</b>	<b>Control</b>
Enfoques paradigmáticos	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Modelos de Organización escolar	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
El centro escolar, marco de los Consejos escolares	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>

*Tabla 1.1. Aspectos conceptuales y ejes de la investigación*

En el **Capítulo 3. El marco sociopolítico, referente imprescindible y obligado para nuestro análisis**, nos aproximaremos a las características y demandas sociales en educación en cuanto afecten a nuestro estudio, en el ámbito de nuestro entorno sociocultural europeo y, más detalladamente, en nuestro país. Se analizará, específicamente el marco constitucional y las políticas de la educación en España. Todo ello con un afán contextualizador.

En la Tabla 1.2. se pretende sintetizar el cruce de los aspectos a estudiar, ahora vacíos, y que el desarrollo de la investigación debería completar.

	<b>Gobierno</b>	<b>Participación</b>	<b>Control</b>
El escenario social de la educación. Características	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Demandas sociales en materia de educación en relación con nuestro estudio	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
El panorama europeo en relación con los ejes de nuestro estudio	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
La situación en España	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>

*Tabla 1.2. El marco sociopolítico y los ejes de la investigación*

En el **Capítulo 4. El marco legislativo o el establecimiento de las “reglas del juego”**, se realizará un detallado análisis de las leyes de la educación, siempre en clave de nuestros ejes de análisis, intentando identificar y clarificar detalladamente el modelo prescrito y el subyacente en las diversas regulaciones legislativas.

En la Tabla 1.3. se pretende sintetizar el cruce de los aspectos a estudiar, ahora vacíos, y que el desarrollo de la investigación debería completar.

	<b>Gobierno</b>	<b>Participación</b>	<b>Control</b>
El significado de un marco legislativo en la educación			
El modelo instaurado por la LODE	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Las modificaciones derivadas de la LOGSE	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
La reordenación propuesta por la LOPEGCD	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>

Tabla 1.3. El marco legislativo y los ejes de la investigación

El Capítulo 5. **El estado de la cuestión desde el marco reglamentario y según otros estudios precedentes**, es un análisis crítico focalizado sobre la composición, las competencias y el régimen de funcionamiento del Consejo Escolar a partir de otros estudios y aportaciones institucionales y del marco normativo concreto

En la Tabla 1.4. se pretende sintetizar el cruce de los aspectos a estudiar, ahora vacíos, y que el desarrollo de la investigación debería completar.

	<b>Gobierno</b>	<b>Participación</b>	<b>Control</b>
Estudios precedentes e informes institucionales			
Análisis de la composición y los cambios introducidos	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Análisis de las competencias y los cambios introducidos	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Análisis del funcionamiento regulado	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>

Tabla 1.4. El estado de la cuestión y los ejes de la investigación

### TERCERA PARTE: DISEÑO Y DESARROLLO DEL ESTUDIO EMPÍRICO

En el **Capítulo 6. Diseño**, se formulan los objetivos para la parte empírica, se presenta el plan de trabajo, se caracteriza la investigación, se argumenta la ubicación metodológica adoptada, se presentan las estrategias e instrumentos utilizados para la obtención de la información y se abordan los criterios de confiabilidad o de rigor con que se pretende realizar la investigación.

En la Tabla 1.5. se pretende sintetizar el cruce de los aspectos a estudiar, ahora vacíos, y que el desarrollo de la investigación debería completar.

	<b>Gobierno</b>	<b>Participación</b>	<b>Control</b>
Formulación de los objetivos de la parte empírica	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Plan de trabajo	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Caracterización de la investigación y enfoque metodológico			
Estrategias e instrumentos utilizados para la obtención de la información	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Criterios de confiabilidad o de rigor			

Tabla 1.5. El diseño y los ejes de la investigación

En el **Capítulo 7. Desarrollo**, se describe el proceso de construcción del “*Questionari d’Avaluació dels Consells Escolars*” (ACE) y los criterios que guiaron su elaboración, se presenta el procedimiento seguido para su validación y los resultados obtenidos en cuanto a su fiabilidad, así como la relación entre dicho instrumento y los ejes de análisis. También se describe el desarrollo de diferentes estudios que articulan la investigación.

En la Tabla 1.6. se sintetizan los aspectos más relevantes, en cada caso.

Estructura y contenidos del cuestionario ACE	Constitución	Funcionamiento	Cumplimiento de tareas	Clima
Estudio 1. Evaluación de los Consejos Escolares en el primer período de su implantación (1988), mediante el cuestionario ACE		Funcionamiento	Cumplimiento de tareas	Clima
Estudio 2. Estudio de caso de un Consejo Escolar en el período 1993-97	Observación participante y análisis de documentos			
Estudio 3. Evaluación de los Consejos Escolares en su quinto período (1996), mediante el cuestionario ACE		Funcionamiento	Cumplimiento de tareas	Clima
Estudio 4. Estudio de caso de un Consejo Escolar en el período 1998-2000	Observación participante y análisis de documentos			
Estudio 5. Encuesta a investigadores y expertos en 2001.	Caracterización del Consejo como órgano de gobierno y de participación. El papel de los Directores.			

Tabla 1.6. Aspectos del desarrollo de la investigación

#### CUARTA PARTE: RESULTADOS Y CONCLUSIONES

En el **Capítulo 8. Presentación de resultados y elaboración de conclusiones**, se describen y analizan los resultados obtenidos en cada uno de los diferentes estudios. Posteriormente se presentan las conclusiones de la Tesis, resultado del contraste de las informaciones derivadas de la fundamentación y de los hallazgos obtenidos en la investigación empírica, se manifiestan las limitaciones y carencias detectadas en el propio proceso y se sugieren posibles líneas o problemas de investigación subsiguientes, a partir de lo realizado, si ha lugar. En la Tabla 1.7. se sintetiza el proceso.

Estudio 1.	Resultados	Discusión
Estudio 2.	Resultados	Discusión
Estudio 3.	Resultados	Discusión
Estudio 4.	Resultados	Discusión
Estudio 5.	Resultados	Discusión
Conclusiones generales	El Consejo Escolar como órgano de gobierno, de control y de participación	
Limitaciones del estudio y líneas de desarrollo posteriores, si ha lugar		

Tabla 1.7. Proceso de análisis de resultados y elaboración de conclusiones

## 1.6. Algunos aspectos formales

En los aspectos formales se ha partido de algunas recomendaciones formuladas por Sierra Bravo (1986), Bernal y Velázquez (1989), Ibáñez Brambila (1990), Salvador y Pelegrina (1993), Phillips y Pugh (1993) y, muy especialmente, por Eco (1990) sobre cómo realizar y redactar una tesis doctoral.

Junto a esas indicaciones, naturalmente, hemos considerado otras solamente atribuibles a nuestro propio juicio. En los aspectos formales del redactado mantendremos los siguientes criterios generales:

- *Tratamiento dado al género.* Para evitar la lectura farragosa que produce en el texto la utilización continuada de la duplicidad de género (alumna/alumno, madre/padre, profesora/profesor,...) optamos por mantener una denominación genérica (por ejemplo, siempre que se utilice el término padres nos estaremos refiriendo a madres y padres, indistintamente) y, en la medida de lo posible, la utilización de expresiones alternativas (como alumnado, profesorado, etc.), sin que ello implique ningún tipo de consideración discriminatoria ni valoración peyorativa. Además, cuando realicemos comentarios y aportaciones referidos a un determinado ámbito específico, mantendremos las expresiones utilizadas en las propias fuentes (por ejemplo, en la legislación figura Director, en el entendido de que puede tratarse de un director o de una directora, lo cual, por cierto, es muy frecuente).
- *Las fuentes primarias.* Consideraremos fuentes primarias sobre el objeto de estudio la legislación y la normativa, lo manifestado por miembros de los propios Consejos Escolares (en encuestas, entrevistas, publicación de opiniones, ...) y también lo expresado directamente por otros informantes (encuesta a expertos).
- *Las fuentes secundarias o literatura crítica.* Consideraremos así las opiniones de "otros" sobre el fenómeno estudiado (conclusiones de investigaciones, opiniones, informes institucionales, ...)

- *Otras fuentes o instrumentos.* Se considerarán así otras publicaciones genéricas o específicas sobre temas relacionados directa o indirectamente con el objeto de análisis (organización escolar, política educativa, ...).
- *Las referencias a las fuentes.* Optamos por el sistema de citación conocido como “autor-fecha”, al considerar que simplifica el texto y agiliza la lectura.
- *Las citas textuales.* Se presentarán escritas en cursiva, sangradas y entrecomilladas, identificando la autoría con el sistema autor-fecha.
- *Las citas textuales legislativas.* Se presentarán escritas sangradas y entrecomilladas, identificando la fuente y su apartado o articulado.
- *Las paráfrasis.* Se presentarán sangradas e identificando las fuentes.
- *Notas a pie de página.* Para facilitar la lectura, no se utilizarán notas al pie de página sino que las posibles referencias, comparaciones o añadidos se incorporan al propio texto.
- *Referencias internas.* Para evitar la segmentación del texto y facilitar su coherencia abundarán las referencias internas que intentan conectar las diferentes partes del discurso.
- *La bibliografía citada y utilizada.* Toda la bibliografía citada es bibliografía directamente consultada. Cuando no sea así, se hará constar explícitamente, mediante la expresión “cit.” (citado por o citado en), añadiendo la fuente efectivamente consultada.
- *La bibliografía coetánea y la actual.* Por la dimensión temporal de la investigación, en algunas cuestiones, consideramos de interés acudir a fuentes de la época, en un afán de contextualizar mejor las opiniones que existían en aquel momento (por ejemplo, valoraciones sobre el significado de la LODE realizadas en los años 1985-1986; u opiniones sobre los Consejos Escolares realizadas en la fase de su implantación 1986-1995, que son significativas del camino recorrido) y que pueden

calificarse, en este sentido, de coetáneas. Pero, junto a ellas, también se incorpora la bibliografía actual, como puede verse.

Por otro lado, la bibliografía que hemos consultado a lo largo de estos años de investigación se ha ido actualizando paulatinamente. Nuevas publicaciones han venido a renovar y a completar el panorama de la organización escolar. Nosotros, en aras a mostrar también el propio desarrollo y la madurez profesional alcanzada, mantenemos parte de la bibliografía utilizada en el origen de la investigación, junto a la que posteriormente nos ha enriquecido, sin que ello implique una falta de actualización, sino más bien la expresión del camino recorrido.

- *La lengua utilizada.* La Tesis está redactada en lengua castellana. Las citas y referencias se mantendrán en la lengua utilizada en la fuente consultada. También se mantendrán en la lengua original todos los demás documentos que se utilicen como cuestionarios, cartas de presentación, etc. La riqueza cultural que representa el bilingüismo de nuestro país así lo aconseja.

### 1.7. Diagramación del proceso investigador

Finalmente, pretendemos sintetizar en la Figura 1.2. los diferentes aspectos del proceso investigador tal y como los concebimos a partir de lo anteriormente expuesto:

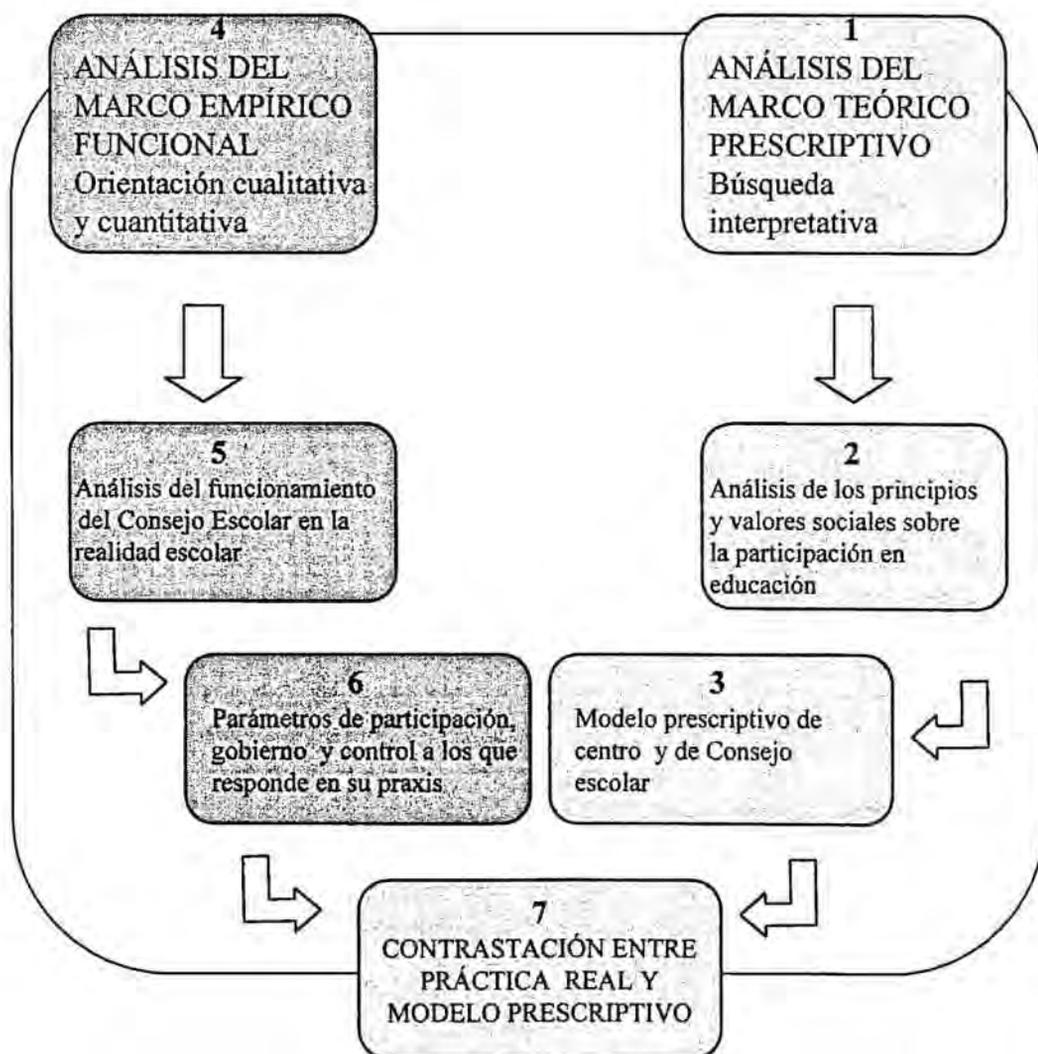


Figura 1.2. Proceso de investigación.

***SEGUNDA PARTE: FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA***

## *Capítulo 2.*

*Delimitación conceptual propia de esta investigación*

## *Capítulo 2.*

### *Delimitación conceptual propia de esta investigación*

#### **2.1. Introducción**

Parece imprescindible iniciar toda investigación explicitando los puntos de partida teóricos y fundamentando así los posicionamientos en que se basa el investigador para acometer la pretendida indagación. A ello dedicaremos este capítulo.

La orientación básica adoptada en esta investigación, como ya se avanzó en el capítulo precedente, queda encuadrada en el ámbito disciplinar propio de la Organización educativa. No obstante, el carácter difícilmente parcelable de las realidades sociales y educativas (Ferrández, 1990: 14) aconsejarán en determinados momentos del desarrollo de este estudio un enfoque comprensivo más amplio, interdisciplinar, que complemente y diversifique las fuentes, según convenga, con las aportaciones de otras disciplinas.

Por todo ello, iniciaremos este capítulo con una breve aproximación, de carácter introductorio y fundamentador, a los diferentes posicionamientos teóricos sobre la

Organización educativa (siempre en clave del interés para la investigación), que concluiremos fijando nuestra propia orientación.

Posteriormente, pasaremos a realizar la delimitación más concreta de esos ejes de la investigación (gobierno, participación y control), así como a profundizar en la fundamentación de otras cuestiones que consideramos relacionadas y que presentan un especial interés para este estudio.

## **2.2. Formas de aproximación al estudio de la Organización educativa**

La Organización escolar, y más ampliamente la Organización educativa, es un campo amplio y diversificado (González, 1990:27), de estudio y de debate, de pensamiento y de acción de una considerable dificultad, dada la complejidad específica de la naturaleza de los centros educativos como organizaciones, la variedad de elementos que intervienen y las múltiples interacciones que se producen. Ello genera una considerable pluralidad de enfoques conceptuales y, también, diferencias en cuanto a la amplitud con que se aborda.

Respecto a esta última cuestión, Muñoz Sedano y Román (1989: 47), a partir de aportaciones de García Hoz y Medina (1986) y de Orden (1986), presentan una recopilación de acepciones de la Organización escolar basada en el mayor o menor grado de extensión del campo abarcado y ubicando en ellas a diferentes autores, que sintetizamos a continuación porque, pese a su considerable "*antigüedad*" (son considerados "*clásicos*"), permite ver la disparidad existente y las implicaciones que de ello se derivan:

- a) *En su acepción más amplia (macroorganización)*: es el sistema de elementos y factores reales ordenados para posibilitar el mejor cumplimiento de la acción educativa (Nassif, 1975: 81). En este sentido comprendería en su ámbito la Política educativa, la Administración y Legislación escolar y la Organización escolar propiamente dicha.

- b) *En su segunda acepción:* es la estructura general del sistema educativo y sus implicaciones sociales y pedagógicas (Dieuzeide, 1983: 1067; Orden, 1986; Filho, 1965).
- c) *En su acepción más frecuente:* consiste en el estudio de la escuela, en investigar metódicamente la coherencia máxima en el funcionamiento de los diversos elementos para lograr los objetivos fijados por la institución escolar (García Hoz y Medina, 1986: 22; Moreno, 1978: 22).
- d) *En su cuarta acepción:* la estructura y conjunto de relaciones jerárquicas y funcionales entre los diversos órganos de una institución y, también, el conjunto de grupos y roles de una institución (Owens, 1976).

A partir de esta recopilación, los citados autores manifiestan su propia opinión:

*"Por nuestra parte entendemos que la Organización escolar estudia las dimensiones funcionales de la escuela como organización, y por tanto, los elementos básicos, que se incluyen en cualquier tipo de organización."*

(Muñoz Sedano y Román, 1989: 51)

Desde una perspectiva más actual, y de entre las muchas conceptualizaciones y definiciones existentes sobre la Organización escolar, seleccionamos dos que nos resultan más próximas y con las cuales nos identificamos (por otro lado, es evidente que presentan una gran similitud):

*"La Organización Escolar es pues la disciplina que estudia los modos de interrelación de los elementos que intervienen en una realidad escolar con vistas a conseguir la mayor eficacia educativa".*

(Antúnez, 1993: 37)

*"Caracterizamos pues a la Organización escolar como la disciplina que estudia la interrelación de los elementos que intervienen en una realidad con vistas a conseguir la mejor realización de un proyecto educativo".*

(Gairín, 1996: 123)

El desarrollo teórico de la Organización escolar, desde sus orígenes y durante bastante tiempo, fue subsidiario al desarrollo de las Teorías de la Organización en el ámbito industrial y empresarial. Pero el reconocimiento del hecho diferenciador de la escuela respecto a otras instituciones ha impulsado un desarrollo teórico propio, que se presenta con más fuerza a partir de 1950.

Como consecuencia de ese esfuerzo teórico existe ya en nuestro país una cierta profusión de estudios y publicaciones en la literatura específica del ámbito, especialmente a partir de 1970, (Muñoz Sedano y Román, 1989; Borrell, 1989; González, 1990; Ferrández, 1990; Antúnez, 1993; Lorenzo, 1994; Gairín, 1996; Batanaz, 1998; Coronel, 1998 y Sabirón, 1999, entre muchos otros), aunque, también en este caso, hay que destacar la variedad de enfoques y la diversidad de planteamientos y ámbitos.

Para el análisis de las organizaciones educativas algunos autores abordan las perspectivas paradigmáticas de la Organización escolar mientras que otros, a partir de ellas, se centran más específicamente en el estudio de los modelos resultantes.

Al respecto y por la utilidad que puede representar para nuestra investigación, abordamos una descripción que necesariamente ha de ser breve y limitada a unos pocos autores puesto que un estudio exhaustivo de los diversos planteamientos desbordaría ampliamente los objetivos de nuestra investigación y, seguramente, no aportaría otros elementos relevantes más allá de la erudición. En todo caso, no pretendemos realizar una recopilación completa y detallada de cada una de las perspectivas, sino destacar aquello más relacionado con nuestro estudio para, después, posicionarnos.

### **2.3. Perspectivas o enfoques para el análisis de las organizaciones educativas**

Basaremos este apartado, fundamentalmente, en las aportaciones de González (1990) y Gairín (1996), por entender que son significativas en este campo y suficientes para el objeto de nuestro estudio, evitando así la multiplicidad de autores. Así mismo incorporaremos, de forma complementaria, otras aportaciones igualmente relevantes (Borrell, 1989; Boix, 1989; Ball, 1990; Hoyle, 1982), en algunos apartados cuando proceda.

- González (1990: 27-46) analiza la escuela como organización técnico-racional, la escuela en la perspectiva interpretativa y la escuela en la perspectiva política.
- Gairín (1996: 111-204) analiza el enfoque científico-racional, el enfoque interpretativo-simbólico y el enfoque crítico. En cada enfoque sintetiza la caracterización, las implicaciones organizativas y las aportaciones y limitaciones.

Para la identificación de los diferentes enfoques, dada la diversidad terminológica utilizada, mantendremos las dos denominaciones con las que uno y otra autores se refieren a cada perspectiva, respectivamente (aunque con frecuencia las diferencias terminológicas también implican matizaciones conceptuales, en este caso no las consideramos relevantes).

#### ***2.3.1. El enfoque científico-racional o perspectiva técnico-racional***

Este enfoque, que se inspira en supuestos epistemológicos científicos y técnicos, acomete el estudio de los centros educativos desde una visión positivista e incluye diversos planteamientos específicos, como el racionalismo, el funcionalismo o el sistémico. En general se reconocen dos grandes corrientes dentro de esta perspectiva, según prioricen los aspectos estructurales o los humanos (Gairín, 1996: 175). Dentro de este marco, el denominado “Movimiento de la Teoría” que se desarrolla en los

EE.UU. a partir de 1960, pretende elaborar una Ciencia de la organización (González, 1990: 28).

Para Bolman y Deal (1984: 31), recogido por Gairín (1996: 175-175) los supuestos básicos y características en que se basa el *modelo estructural*, son:

- a) Las organizaciones existen para el logro de metas específicamente establecidas.
- b) Toda organización debería disponerse de acuerdo a sus metas, ambiente, tecnología y participantes.
- c) Las normas de racionalidad favorecen la eficacia y evitan distorsiones por efectos del ambiente y de las preferencias individuales.
- d) La especialización favorece niveles más altos de pericia y ejecución individual.
- e) La autoridad y el establecimiento de normas impersonales favorecen la coordinación y el control.
- f) Las estructuras pueden diseñarse y desarrollarse sistemáticamente.
- g) Los problemas organizativos son fruto de inadecuaciones estructurales y pueden solucionarse a través de la reorganización y rediseño de estructuras.

Se considera, pues, la vida interna de los centros educativos de una manera racional y formal, en una perspectiva de relaciones entre los diferentes elementos, siempre de acuerdo a supuestos lógicos e instrumentales. Las diversas corrientes existentes en el seno de esta perspectiva enfatizan el estudio de las estructuras formales, los procedimientos racionales de toma de decisiones, el impacto de la tecnología sobre la estructura de la organización, las relaciones individuo-organización, las dinámicas grupales, las motivaciones, el liderazgo, los estatus y roles de los implicados en los procesos educativos, etc., pero siempre bajo el prisma de conseguir la mayor eficacia institucional.

No obstante, los autores más representativos de las diferentes corrientes comparten, en general, los supuestos básicos (González, 1990: 29), que sintetizamos a continuación:

- Las organizaciones educativas tienen entidad propia, son realidades a gestionar y administrar con criterios científicos propios de las ciencias de la administración y de la teoría de la organización.
- Su razón de ser se encuentra en la obtención de los objetivos generales de la institución, en lograr unas metas compartidas que son las que confieren entidad al centro y aglutinan a los individuos.
- Las estructuras y el funcionamiento son objeto de análisis y de estudio para buscar el logro de la máxima rentabilidad y eficacia.

Esta perspectiva prioriza, la actuación sobre las realidades observables, las dimensiones estructurales y objetivas de la organización y, a pesar de que contempla la incidencia de las relaciones humanas en la organización, les da un tratamiento utilitarista, al servicio del funcionamiento óptimo deseable y de los objetivos a conseguir.

Esta tradicional perspectiva de análisis ha sido ampliamente refutada, como veremos a continuación, desde otros presupuestos, considerándola inútil para el auténtico conocimiento de la realidad escolar. No obstante, su contribución histórica al estudio de las organizaciones educativas ha sido notable y creemos que aún continúa siéndolo, con la actualización de algunos de sus fundamentos y en combinación complementaria con otros enfoques, en aquellos aspectos en los cuales se manifiestan sus mayores insuficiencias.

Así pues, en cuanto a sus aportaciones y limitaciones, compartimos con Gairín que:

*“Sea cual sea el modelo considerado, lo cierto es que las aportaciones del paradigma científico-racional al desarrollo de las organizaciones ha sido amplia [...] Sin embargo, esta perspectiva no parece suficiente para comprender una organización escolar. Más allá de los supuestos que sobre racionalidad y certidumbre subyacen, lo cierto es que se dejan de identificar fuerzas menos racionales y no por ello menos importantes”.*

(1996: 178-179)

### **2.3.2. El enfoque interpretativo-simbólico o perspectiva interpretativa**

Esta visión, a partir de la crítica y rechazo de los planteamientos epistemológicos científico-técnicos, considera la organización como fruto de una construcción cultural en función del significado subjetivo que la propia organización representa para los individuos y de la intencionalidad que los miembros tienen a ese respecto (González, 1990).

De esta forma, una organización no existe en sí misma, ni tampoco viene dada por sus estructuras formales y un determinado funcionamiento, sino por la percepción subjetiva que puedan tener las personas, por el sentido que le otorguen consciente o inconscientemente, por el carácter simbólico y de significado individual y colectivo que represente. Así, la organización no tiene una existencia real, ni es objeto de estudio. Lo único a tener en cuenta es el tipo de relaciones e interacciones que se dan entre los individuos y que se concretan en una concepción cultural, socialmente construida y llena de significado por ella misma.

Para Bolman y Deal (1984: 149-150), citados en Gairín (1996: 182), los supuestos básicos de esta perspectiva se sintetizan en:

- a) Lo más importante no es lo que ocurre sino el significado de lo ocurrido.
- b) El significado de un acontecimiento queda determinado por lo que ocurre y por las interpretaciones que hacen las personas de lo ocurrido.
- c) Los acontecimientos y procesos más significativos en la organización son generalmente ambiguos e inciertos: con frecuencia se hace difícil saber qué ocurre, por qué y qué va a ocurrir.
- d) La ambigüedad e incertidumbre restan valor a procesos racionales para el análisis, la resolución de problemas y la toma de decisiones.
- e) Ante la incertidumbre y ambigüedad, las personas crean símbolos con el fin de reducirla, resolver la confusión y aumentar la predictibilidad. Los acontecimientos considerados en sí mismos pueden seguir siendo

ilógicos, azarosos, fluidos o con poco significado, pero los símbolos humanos hacen que los veamos de otro modo.

Además, en el ámbito escolar, diferentes autores representativos de las corrientes integradas en esta perspectiva, caracterizan la escuela como organización, frente a otras organizaciones, de la siguiente manera (González, 1990):

- La escuela es un sistema débilmente articulado (Weick, 1976).
- La relación entre estructura y funcionamiento es poco eficiente (Meyer, 1983 y 1984).
- El trabajo de los profesores tiende al celularismo, en compartimentos aislados (Joyce, 1983; Sergiovanni, 1987)
- Las metas son ambiguas (March, 1984; Bell, 1988)
- Los procesos y la tecnología organizativa son problemáticos (March y Olsen, 1976)
- No se dispone de un modo óptimo de enseñanza-aprendizaje (Baldrige, 1983).
- La participación es fluida o variada (Cohen, March y Olsen, 1972).

En consecuencia, desde esta postura no se pretende estudiar y analizar las organizaciones educativas, sino únicamente una determinada organización educativa concreta y diferente a todas las otras. No se pueden aplicar procesos de racionalización administrativa y organizativa genéricos, sino estudiar las peculiaridades de cada centro en concreto, en función del significado que le otorguen sus miembros.

Únicamente es materia de intervención todo lo que hace referencia a los valores, normas y pautas de conducta que se dan entre los individuos de la propia organización, con la pretensión de fomentar la construcción social de una determinada cultura organizativa, dejando de lado los procesos administrativos y burocráticos, las estructuras y su funcionamiento supuestamente racional.

En cuanto a las aportaciones de este enfoque resultan relevantes en cuanto ayudan a la mejor comprensión del significado de las organizaciones para sus miembros y, por tanto, explicativos de sus actuaciones y posicionamientos. Por el contrario, las

limitaciones vendrían derivadas de la insuficiencia para intervenir en determinados procesos generalizados, también existentes en educación.

Sobre estas mismas cuestiones Gairín señala:

*“La nueva perspectiva ha contribuido, por otra parte, a restablecer la importancia de los sentimientos y de determinadas actuaciones (símbolos, fiestas,...) cuando no se participa de una cultura común. También a mejorar el conocimiento entre la cultura social y el funcionamiento institucional.*

*Las limitaciones a las que más a menudo se hace referencia son de carácter conceptual, metodológicas y operativas. Desde la perspectiva conceptual, llama la atención la falta de acuerdo sobre lo que se ha de entender por cultura y por manifestación de cultura; también, sobre las dificultades para evitar degenerar en estereotipos y prejuicios de base cuando se realizan estudios superficiales o se hace un uso indebido de los análisis culturales. [...]*

*Desde el punto de vista metodológico, además del insuficiente desarrollo y difusión de las técnicas naturalistas y etnográficas, se plantean problemas de ejecución como el que afecta la ambivalencia a que puede dar lugar la interpretación de símbolos”.*

(1996: 186)

### **2.3.3. El enfoque crítico o perspectiva política**

Este enfoque, como en el caso de los anteriormente presentados, incluye diversas corrientes que representan matices conceptuales, por lo que también es referenciado en la literatura específica con terminología diversa e identificado como paradigma crítico (Carr y Kemis, 1988), político (González, 1990), micropolítico (Ball, 1989; Tyler, 1991) o del Cambio Radical (Hoyle, 1991), entre otros.

La perspectiva crítica comparte algunos de los postulados del enfoque interpretativo anterior pero, a su vez, pretende ser superadora de tal visión (Borrell, 1989). Entiende que los significados que la organización representa para los individuos, las metáforas que genera y la interpretación de las mismas, no son fruto únicamente de la percepción personal como dicen los seguidores de la perspectiva interpretativa, sino del componente ideológico dominante en el contexto social, de forma que los sujetos no tienen la suficiente capacidad crítica para analizarlo o, en cualquier caso, lo hacen siempre condicionados desde supuestos ideológicos. En definitiva, se mantiene la existencia de una cierta alienación, fruto de la dominación, del control de la información o de los procesos de comunicación.

Desde la perspectiva política, Bolman y Deal (1984; cit. Gairín, 1996: 188) caracterizan así la organización:

- a) La mayoría de las decisiones importantes en las organizaciones conlleva la distribución de recursos escasos.
- b) Las organizaciones son coaliciones compuestas de individuos y de grupos de intereses, como por ejemplo niveles jerárquicos, departamentos, grupos profesionales, grupos étnicos.
- c) Los individuos y los grupos de intereses difieren en sus valoraciones, preferencias, creencias, información y percepciones de la realidad.
- d) Los objetivos y las decisiones organizacionales emergen de variados procesos de negociación, pactos y luchas.
- e) Debido a la escasez de recursos y al endurecimiento progresivo de las diferencias, el poder y el conflicto son características centrales de la vida organizacional.

Morgan (1990) presenta tres visiones diferentes de la organización (unitario, pluralista y radical), que caracteriza en relación a los conceptos de interés, conflicto y poder, como reproducimos en la Tabla 2.1., por constituir una apreciable síntesis de esta perspectiva:

Las organizaciones pueden entenderse como mini-estados donde la relación entre individuo y sociedad es paralela a la relación entre individuo y organización. La visión unitaria, pluralista y radical de la organización, puede caracterizarse en los siguientes términos:

	Unitario	Pluralista	Radical
Intereses	Pone el acento en la consecución de objetivos comunes. La organización es vista como una unidad bajo el paraguas de las ambiciones comunes y esforzándose hacia su consecución a modo de un equipo bien integrado	Pone el acento en la diversidad de los intereses individuales y de grupo. La organización es observada como una coalición poco ligada, la cual tiene sólo un interés transitorio en los fines formales de la misma	Pone énfasis en la naturaleza opositora de los intereses contradictorios "de clase". La organización es vista como un campo de batalla donde fuerzas vivas (por ejemplo, dirección y sindicatos) luchan por la consecución de fines claramente incompatibles
Conflictos	Considera el conflicto como un fenómeno extraño y transitorio que pueda ser eliminado por medio de la apropiada acción directiva. Cuando éste crece se atribuye generalmente a las actividades desviacionistas y creadores de problemas	Observa los conflictos como algo inherente e irradicable, característico de los asuntos de la organización y acentúa sus aspectos potencialmente positivos o funcionales	Observa los conflictos de la organización como inevitables y como parte de más amplios conflictos de clase que, eventualmente, cambiarán la estructura de toda la sociedad. Se reconoce que los conflictos pueden ser sofocados y así a menudo existen como latentes más que con características manifiestas en las organizaciones y en la sociedad
Poder	Ignora ostentosamente el papel del poder en la vida de la organización. Conceptos como autoridad, liderazgo y control tienden a preferirse como medios de describir las prerrogativas de la dirección para guiar a la organización hacia la consecución de los intereses comunes	Observa el poder como una variable crucial. El poder es el medio por el que se acentúan y resuelven los conflictos. La organización es vista como una pluralidad de poseedores de poder, extrayendo el mismo de una pluralidad de fuentes	Observa el poder como un rasgo clave de la organización, como un fenómeno que está desigualmente distribuido y seguido por la división de clases. Las relaciones de poder en las organizaciones son vistas como reflejo de las relaciones de poder en la sociedad en general y próximamente vinculadas a más amplios procesos de control social, por ejemplo, el control del poder económico, el sistema legal o la educación

Tabla 2.1.: Marcos de referencia en el análisis organizacional  
(Morgan, 1990. Tomado de Gairín, 1996: 192)

El enfoque micropolítico de la escuela (Hoyle, 1988; Ball, 1989) mantiene que las organizaciones educativas son áreas de actuación política, en dos sentidos:

- a) Como lugar de lucha ideológica, ligada fuertemente al marco socioeconómico y cultural en que se inserta.
- b) Como institución en la que se dan todos los mecanismos típicos de la confrontación político-social.

La escuela, por tanto, es concebida como una realidad socialmente construida a través de influencias constantes de las estructuras dominantes, con fuerzas sociales en litigio y con un fuerte componente ideológico y de dominación. Ball (1989), mantiene al respecto:

*“Las escuelas son terrenos de lucha ideológica. Son también lugares de competición y pugna por las ventajas materiales e intereses creados.”*

(Pág. 271)

La micropolítica es definida por Hoyle (1982; cit. Ball, 1990) en los siguientes términos:

*“La micropolítica puede decirse que consiste en estrategias por las que el individuo y los grupos en contextos organizativos intentan usar sus recursos de autoridad e influencia para ahondar en sus intereses”.*

(1990: 136)

Para esta perspectiva las dinámicas grupales en la escuela presentan un fuerte paralelismo con las formas de relación típicas del mundo político. Así utilizan frecuentemente palabras como negociación, lucha, conflicto, coaliciones, pactos, grupos de interés, grupos de poder y de oposición, estrategias,... como términos que definen el tipo de relaciones que se producen entre los diferentes miembros de los centros educativos.

Ball presenta los conceptos clave que marcan las diferencias entre su enfoque alternativo frente a la Ciencia de la organización, que reproducimos en la Tabla siguiente 2.2.

<i>Perspectiva micropolítica</i> <i>(enfoque explícito)</i>	<i>Ciencia de la organización</i> <i>(enfoque explícito o implícito)</i>
Poder	Autoridad
Diversidad de metas	Coherencia de metas
Disputa ideológica	Neutralidad ideológica
Conflicto	Consenso
Intereses	Motivación
Actividad política	Toma de decisiones
Control	Consentimiento

Tabla 2.2. Conceptos clave (Ball, 1989: 25)

Aunque su análisis se realiza preferentemente en el ámbito de la escuela, también se aplica a otros marcos de la educación. En el ámbito del sistema educativo identifican dos núcleos de poder en conflicto:

1. El poder de los profesores o poder del experto y
2. El poder de la Administración o poder político-económico

En el ámbito de los centros educativos el enfoque micropolítico concede mucha importancia al rol que juega la dirección en los centros educativos (Boix, 1989) con tres funciones básicas:

1. Como el elemento impulsor y dinamizador del cambio
2. Como el elemento de intermediación, de pacificación y de arbitraje en los conflictos y las negociaciones entre los diferentes grupos de interés, para de esta forma mantener un ambiente poco conflictivo en el centro
3. Como enlace entre el centro y las administraciones educativas

Por ello, la misma autora mantiene que:

*“La formación técnica, administrativa y burocrática de los directores es de primordial interés para la Administración educativa ...”*

(Boix, 1989: 11)

Ball resume las aportaciones de la visión micropolítica de las organizaciones educativas de la siguiente forma:

*“El mensaje básico de este intento de analizar y elaborar una teoría de la organización escolar es, en parte contradictorio. Primero, he tratado de señalar las bases conflictivas de la escuela como organización. Segundo, y de manera concomitante he tratado de mostrar que el control de las organizaciones escolares, centrado principalmente en la posición y el rol del director, se relaciona de modo significativo con el dominio (la eliminación o la prevención del conflicto). Así, el dominio tiene como finalidad lograr y mantener definiciones particulares de la escuela contra definiciones alternativas y categóricas. El proceso que liga estas dos facetas básicas de la vida organizativa, el conflicto y el dominio, es la micropolítica. [...]*

*Es evidente que los procesos micropolíticos actúan en la organización para impedir el cambio, para mantener el statu quo”.*

(1989: 270-271)

Parecen incuestionables las aportaciones de esta perspectiva para una más cabal y completa comprensión de la vida en las instituciones escolares, en términos generales. Así, algunas apreciaciones sobre la incidencia de la dirección en las dinámicas internas, en las luchas de intereses o en la formación de coaliciones (los conocidos “grupitos”, “bandos” o “camarillas” en el argot de muchos de nuestros centros) resultan relevantes y de especial interés para nuestra investigación porque afecta al gobierno y la participación.

No obstante, no podemos compartir otros presupuestos, especialmente los referidos a la generalización que se realiza sobre la naturaleza conflictiva de los centros como organizaciones. Si bien muchas evidencias empíricas así lo señalan, otras tantas lo niegan. La situación coyuntural y la historia de cada centro, el desarrollo organizativo

alcanzado, sus metas institucionales, la consolidación de los equipos, etc., son factores que seguramente están relacionados con sus dinámicas internas.

Considerar, por otro lado, la lucha por el poder en nuestros centros no puede hacerse obviando el elevado porcentaje de escuelas en las que la dirección debe nombrarse desde las instancias administrativas como consecuencia de la ausencia de candidatos al cargo. Claro está que esta situación puede ser atribuida a razones coyunturales e, incluso, interpretada en clave de análisis micropolítico aplicada en este caso al ámbito macro del sistema educativo (porque, de hecho, es una característica consolidada en determinados ámbitos de nuestro sistema). Pero también desde otras perspectivas puede ser interpretado este fenómeno como defecto estructural del sistema: del modelo directivo reglado, del reparto funcional atribuido, etc., resultando poco atractivo este cargo.

Las aportaciones y limitaciones de esta perspectiva señaladas por Gairín, son:

*"Esta visión crítica de la organización representa una superación indudable de los criterios de racionalidad del paradigma funcionalista, y quizás de la perspectiva aséptica propia de los enfoques centrados en las relaciones humanas, pero es posible, también, que se sobreestime la inevitabilidad del conflicto o se subestime la posibilidad de desarrollar estrategias colaborativas sin intereses partidistas dentro de las organizaciones. Particularmente puede ser válida esta perspectiva en organizaciones escolares cuyos valores implícitos conllevan finalidades en la dirección mencionada[...]"*

*La concreción de enfoques políticos en propuestas organizativas ha supuesto, por otra parte, resaltar la importancia de los valores de grupo, destacar la importancia de las actitudes de respeto y comunicación por encima de los métodos y contenidos, establecer relaciones iguales entre técnicos y usuarios y el fomentar procesos de autonomía ligados al reparto del poder.*

*La primera limitación de este enfoque proviene de la exclusividad con que se presenta. No creemos que se puedan ignorar las aportaciones de los anteriores [autores] sin caer en un sesgado reduccionismo[...]"*

*Habría que distinguir, asimismo, entre los análisis micro y macropolíticos”.*

(1996: 196-197)

También González manifiesta su opinión respecto a la validez de este enfoque, al mantener que:

*“En definitiva, el análisis crítico de la escuela cobra su verdadero sentido en un marco de acción, con vistas a que los miembros de la organización comprendan y se hagan conscientes de la estructura profunda y, de ese modo, puedan liberarse de las perspectivas en que están atrapados y explorar otros modos de pensar y actuar en la escuela.*

(1990: 42)

## 2.4. Algunos modelos de organización escolar

Por razones metodológicas limitaremos este apartado a sintetizar la tipología de modelos de organización escolar tal y como la presentan Muñoz Sedano y Román, por una parte, y Borrell, por la otra. El interés por presentar brevemente estos modelos viene dado porque en el desarrollo de la investigación nos referiremos a ellos más ampliamente en determinados aspectos. Entendemos, por otro lado, que otras clasificaciones también quedan suficientemente referenciadas, a lo largo del capítulo.

### 2.4.1. Modelos de organización escolar según Muñoz Sedano y Román

Muñoz Sedano y Román (1989: 12) abordan una clasificación de los modelos más representativos de las teorías organizativas agrupándolos como sintetizamos en la Tabla 2.3. Para realizar esa clasificación se basan en seis vectores que, entienden, se hallan presentes en las organizaciones escolares: la productividad, el hombre, la estructura, el poder, la cultura y el sistema.

1. Modelos productivos	Desde la consideración de la escuela como empresa.
2. Modelos humanistas	Desde la dimensión humana y de comunidad escolar participativa.
3. Modelos burocráticos y estructurales	Se centra en los aspectos formales y en la burocracia escolar.
4. Modelos políticos	Desde la lucha por el poder en la escuela, enfatizan la necesidad de la educación por y para la libertad.
5. Modelos culturales	Enfatiza en los valores, tradiciones y símbolos que forman la cultura escolar.
6. Modelos sistémicos	Consideración de la escuela como sistema abierto.

Tabla 2.3.: Modelos de organización escolar, según Muñoz Sedano y Román (1989)

### 2.4.2. Modelos de organización escolar según Borrell

Por su parte, Borrell (1989) realiza una propuesta de ordenación de los modelos derivados de las diferentes teorías de la Organización escolar, dando lugar a siete bloques.

Se basa para ello en la combinación de dos variables: el carácter de sistema abierto o cerrado y la estructura de racionalidad que, en cada caso, se aceptan desde las diferentes escuelas, de conformidad con el siguiente esquema sintético que reproducimos en la Figura 2.1.

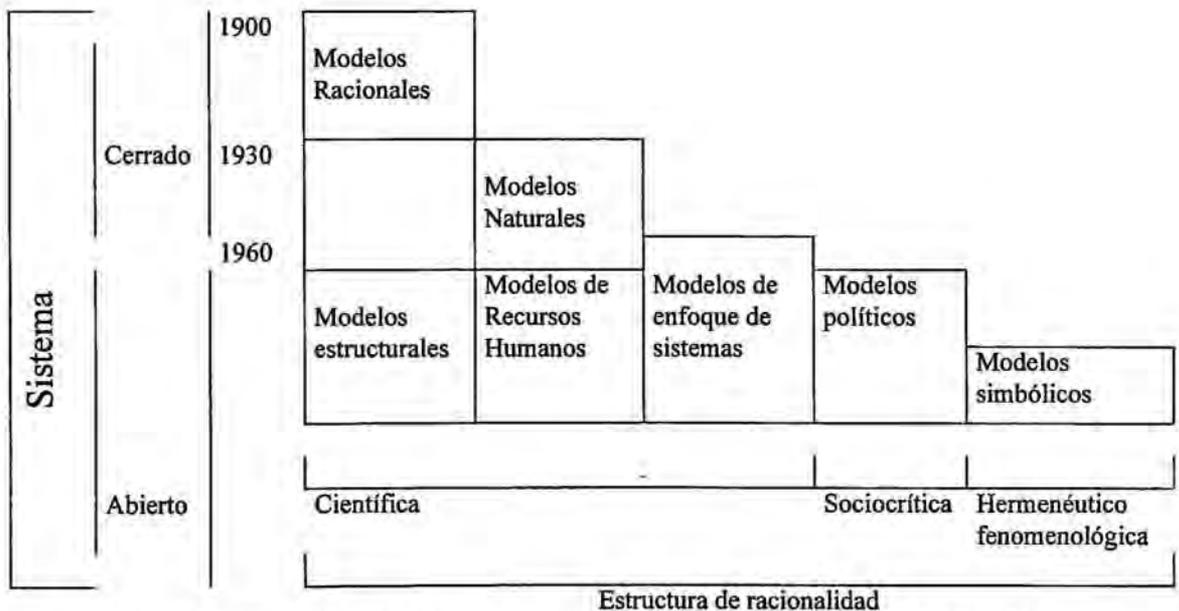


Figura 2.1. Propuesta de modelos de organización escolar (Borrell, 1989: 16)

Esta propuesta, explica la autora, se basa en combinar las conocidas clasificaciones de Scott (1978, 1981) junto a la de Bolman y Deal (1984), reordenadas según las estructuras de racionalidad (que sigue la categorización de Habermas, la cual ha sido aplicada a la investigación educativa por Carr y Kemmis, entre otros).

*“Aparece con claridad la consideración de una doble dimensión: por un lado, el carácter sistémico que tiene toda Organización Escolar, aunque en algunos modelos casi no se haya reconocido, y, por otro, las*

*estructuras de racionalidad en las que se apoya la teoría e investigación en este campo. Se incluyen también unas fechas aproximativas.”*

(Borrell, 1989: 16)

Analiza los diferentes modelos en torno a las siguientes cuestiones, tópicos y autores:

*1. Modelos racionales:*

Estudia estos modelos a partir de las aportaciones de autores como Taylor, Fayol, Simon o Weber, pioneros en el campo de la teoría organizativa, y de Sears y Bobbit, en el ámbito educativo. Analiza las aportaciones y limitaciones de la teoría de la burocracia. Se basan en la aplicación de principios científicos a los métodos de trabajo para aumentar la productividad. Cree Borrell (1989: 23) que ya están superados.

*2. Modelos naturales:*

Analiza el movimiento de las relaciones humanas, como corriente más representativa, y las aportaciones pioneras de Follet y Barnard.

*3. Modelos estructurales:*

Describe estos modelos, de los que dice combinan su interés por las cuestiones estructurales sin olvidar los avances en los aspectos humanos desde una concepción de sistema abierto, centrándose en la teoría axiomática, en la teoría de la decisión, en la determinación de objetivos, en los enfoques de contingencias y en la diferenciación de estructuras, básicamente.

*4. Modelos de recursos humanos:*

Centra su atención en las diferentes corrientes y aportaciones basadas en la motivación, en los grupos y el liderazgo, en el desarrollo organizacional, en la participación y la democracia organizacional, y en el sistema sociotécnico. Son una continuación de los modelos naturales, pero abiertos al contexto.

5. *Modelos de enfoque de sistemas:*

Contempla las diferentes aportaciones del Tavistock Institute de Londres, de Katz y Kahn sobre los sistemas abiertos y de Kast y Rosenzweig, de Hoy y Miskel sobre los sistemas sociales, de Getzels y Guba sobre la administración como proceso social, y de Schein sobre el mejor conocimiento de las organizaciones, entre otros.

6. *Modelos políticos:*

Focaliza su atención en el análisis del poder, en la teoría de la “compliance” y en el tratamiento del conflicto, recogiendo aportaciones de Ball, Hoyle, Bates, Apple y Etzioni, entre otros.

7. *Modelos simbólicos:*

Analiza las aportaciones de Weick, March y Olsen, y Cohen, entre otros, sobre la ambigüedad organizativa, sobre el simbolismo organizativo, sobre los “sistemas débilmente acoplados” y las “anarquías organizadas”, básicamente.

## **2.5. Teoría de la Organización para la administración pública**

Recordando que nuestra indagación se centra en la escuela pública, que forma parte y se integra en el conjunto de elementos que conforman la administración educativa pública, tiene sentido acercarse al cuerpo teórico que, específicamente, estudia y analiza estas organizaciones.

No dudamos de la especificidad de la escuela en tanto que organización educativa, ni de los rasgos que, por ello, la caracterizan. Tampoco de la singularidad que, sin duda alguna, tiene cada escuela concreta, en función de su particular entorno sociocultural, de las personas que la integran y conforman su "*comunidad escolar*", con su propio sistema de valores y metas, entre otros rasgos y características distintivas que finalmente se concretaran, explícita o implícitamente en un "*proyecto educativo*" de esa institución concreta.

Pero, junto a estas y muchas otras consideraciones semejantes, amplia y habitualmente argumentadas en el análisis de las organizaciones escolares, conviene añadir la señalada evidencia de que la escuela pública es un elemento de una organización más amplia, la administración pública educativa.

Esta perspectiva nos lleva a considerar la conveniencia de aproximarnos, aunque sea brevemente, a la "*Teoría de la organización para la administración pública*". Harmon y Mayer (1999) abordan monográficamente este tema. Considerándolo de interés por las aportaciones que pudiera proporcionarnos para nuestro estudio, resumiremos sus planteamientos.

Estos autores analizan el marco específico de la administración pública en tres contextos complementarios:

- *El contexto decisorio de la administración pública*: en el que estudian las categorías de problemas (dóciles y perversos) y los mecanismos de decisión.

- *El contexto organizacional de la administración pública:* en el que distinguen las teorías aplicables a las organizaciones públicas y a las privadas, así como los diversos campos de relaciones posibles en las organizaciones públicas (interorganizacionales, intraorganizacionales, y entre la organización y el individuo).
- *El contexto normativo de la administración pública:* en el que estudian los derechos del ciudadano y la base normativa como organizadora y como fundamento para la toma de decisiones.

A partir de esta contextualización elaboran una clasificación de la Teoría de las organizaciones adecuándola a la administración pública, que sintetizamos como sigue:

### **1. Teoría neoclásica.**

- *Visión de la organización:* las organizaciones como conjuntos decisorios.
- *Aspectos que estudia:* medios y premisas por los cuales los actores intentan hacer elecciones racionales
- *Metáfora predominante:* conjunto de decisiones

### **2. Teoría de sistemas.**

- *Visión de la organización:* las organizaciones como entidades propositivas
- *Aspectos que estudia:* interdependencias con el entorno
- *Metáfora predominante:* organismo biológico

### **3. Teoría moderna de las relaciones humanas.**

- *Visión de la organización:* integración de individuos y organizaciones
- *Aspectos que estudia:* procesos sociales por los cuales las necesidades y metas individuales se pueden satisfacer simultáneamente
- *Metáfora predominante:* integración

### **4. Teorías de mercado.**

- *Visión de la organización:* organizar como interés revelado
- *Aspectos que estudia:* procesos de intercambio económico y social, asignación de recursos y adaptación mutua entre individuos y grupos
- *Metáfora predominante:* mercado

### **5. Teorías interpretativas y críticas.**

- *Visión de la organización:* organizar como acción social
- *Aspectos que estudia:* reglas y procesos para negociar y cambiar pautas de relaciones sociales
- *Metáfora predominante:* idioma

### **6. Teorías emergentes.**

- *Visión de la organización:* la organización como racionalidad descubierta
- *Aspectos que estudia:* dinámica social y psíquica que afecta al desenvolvimiento de energía individual y al descubrimiento de propósitos compartidos
- *Metáfora predominante:* surgimiento

Estos autores realizan un detallado revisión de las diferentes corrientes, escuelas y autores más destacados en cada una de las teorías que identifican en su propuesta de clasificación.

Posteriormente acometen el tema de las diversas responsabilidades en el ámbito de la práctica organizacional en la administración pública: la profesional, la política y, finalmente, la personal.

Finalizan su estudio estableciendo comparaciones entre las diversas teorías expuestas en relación con las seis dimensiones generales sobre las cuales han basado su trabajo analítico y tipológico:

1. Los intereses cognoscitivos de las posturas teóricas
2. Las metáforas dominantes implícitas en las diversas posturas
3. Las unidades y niveles primarios de análisis de las posturas.
4. Las premisas que hacen las posturas teóricas acerca de la relación del individuo con la organización y con la sociedad.
5. El significado y la sede de la racionalidad adoptada por cada postura.
6. Los valores primarios explícita o implícitamente incorporados en las posturas teóricas.

Sobre la base de dichas comparaciones y para completar esta descripción, presentamos en la Tabla 2.4. una visión sintetizada de sus planteamientos:

Postura teórica	Unidad primaria de análisis	Prioridad	Sede de la racionalidad	Valores primarios
<i>Teoría neoclásica</i>	Decisión	Organización	Quién toma las decisiones	Eficiencia, consecución racional de las metas
<i>Teoría de sistemas</i>	Sistema visto holísticamente	Síntesis de organización y necesidades individuales	Organización en conjunto	Logro de propósitos colectivos por medios democráticos; supervivencia y adaptación organizacionales al entorno
<i>Teoría moderna de las relaciones humanas</i>	Individuo que se actualiza	Individuo que acepta la legitimidad de las metas organizacionales	Individuo autorrealizado	Logro de metas organizacionales promoviendo la autorrealización del individuo
<i>Teorías de mercado</i>	Individuo interesado en sí mismo	Individuo; porque la organización no es más que una acumulación de individuos privados	Individuo egoísta	Libre elección individual y máxima utilidad; reducir los males sociales conocidos y responder a los diversos intereses organizacionales y ambientales
<i>Teorías interpretativas y críticas.</i>	Encuentro cara a cara: el individuo enajenado	Individuo; porque la organización se deriva de relaciones y discursos sociales	Individuo informado por la razón interpretativa y crítica	Reducir la enajenación mediante la emancipación de las estructuras sociales; promover el discurso y los procesos no coercitivos de toma de decisiones
<i>Teorías emergentes</i>	Encuentro humano intrapsíquico: experiencia social compartida	Individuo; porque la organización es el producto del significado de la experiencia social y psíquica, descubierta retrospectivamente	Procesos sociales e intrapsíquicos	Descubrir propósitos compartidos por medio de procesos sociales humanos no coercitivos y facilitar la conciencia reflexiva

*Tabla 2.4. Caracterización de las teorías de la organización para la administración pública. (Elaborada a partir de Harmon y Mayer (1999: 468-477))*

En un contexto más próximo, el de las administraciones públicas en España y en Cataluña, se introducen políticas de cambio y de nuevas concepciones del servicio a

los ciudadanos. Sobre esta cuestión, en una reciente publicación del Ministerio de Administraciones Públicas, era el propio Ministro (el ministro a la sazón, Angel Acebes, en 1999) quien decía al respecto:

*“... es preciso concebir la Administración como un conjunto de órganos e instituciones prestatarias de servicios requeridos por la sociedad, que atienda la capacidad de elegir que tienen los ciudadanos y usuarios, y que sepa adaptarse continuamente a la evolución de sus exigencias de calidad en los servicios. Esta nueva Administración sitúa así a los ciudadanos y usuarios en un lugar central, y a los funcionarios y empleados públicos como verdaderos protagonistas del cambio. El conocimiento de la realidad que éstos poseen es el que puede asegurar que las estrategias renovadoras se realicen con éxito. [...] En este contexto, la gestión de calidad constituye una opción ampliamente seguida por las organizaciones públicas y privadas de nuestro entorno que está demostrando su éxito allí donde ha sido utilizada.”*

(Acebes, 1999: 7)

Sin entrar a realizar un estudio pormenorizado de lo que pudiera aportar este enfoque al aplicarlo al ámbito organizativo escolar, sí queremos manifestar algunas reflexiones iniciales (posteriormente se vertirán algunas otras consideraciones en diferentes apartados), que consideramos relacionadas con nuestro estudio.

Entendiendo la escuela pública como elemento integrante de la Administración y del sistema escolar público hay que destacar su carácter de unidad operativa para la prestación del “servicio público educativo”, de naturaleza social (Gairín, 1996; Colom, 1997).

Esta visión de la escuela está cada vez más arraigada en los padres y alumnos, que se consideran “usuarios” de ese servicio público (y en algunos casos “clientes”) en las sociedades y países organizados con modelos del llamado “Estado del Bienestar”, entre los cuales, en mayor o menor medida, nos encontramos.

Así al concepto de la escuela como comunidad habrá que añadir el de la escuela como servicio público, con lo que supone de interrelación en los derechos y deberes de los

padres y alumnos (usuarios) por un lado, y los de profesores y demás personal (servidores públicos) por el otro.

Desde esta perspectiva habrá que contemplar el papel de los profesores como profesionales y como miembros de la comunidad escolar, pero también como funcionarios servidores públicos, personal de la administración educativa, con lo que ello comporta. Sobre la figura del Director, por otra parte, deberá añadirse la consideración, quíerese o no se quiera, de “administrador” público, junto a otras caracterizaciones suficientemente destacadas en la literatura específica actual.

Fernández Enguita (1992; 1993: 91-105) aporta algunas apreciaciones muy interesantes respecto a la relación entre el sector “profesional” y el sector “social” en los Consejos Escolares y Gil Villa (1993; 1995) apunta formas de dominación del sector profesional respecto al que denomina “lego”.

Otro de nuestros temas de análisis, la “*participación*”, más allá de su contextualización concreta en cada institución y en su “Proyecto educativo” (Antúnez y Gairín, 1990), es un rasgo de identidad a la par que un objetivo de nuestra sociedad por lo que podría hablarse de “*proyecto educativo*” global (y social), que vendrá conformado en este caso, como más adelante se verá, por los principios y valores recogidos en nuestra Constitución y en la legislación. Por ello la escuela deberá incorporar claramente los elementos comunes que conforman ese proyecto de la total organización a la que pertenece.

Sin caer en posiciones burocráticas propias de enfoques y épocas superadas, cabe destacar y explorar el valor fundamentador y heurístico que conlleva esta consideración de la escuela desde la teoría de la organización para la Administración pública.

## 2.6. Una visión integradora desde la praxis en busca de un modelo comprensivo

Son varios los autores que, tras la consideración de los diferentes modelos y enfoques paradigmáticos, realizan propuestas de integración a partir de la realidad educativa, identificada como múltiple y compleja.

También en este caso, por razones metodológicas y al objeto de evitar una multiplicidad que no aportaría mayor riqueza, nos limitaremos a analizar, básicamente la propuesta que presenta Antúnez (1993) junto a la aportación de Gairín (1996), por considerarlas relevantes e ilustrativas sobre esta cuestión, al tiempo que suficientes para nuestra investigación.

En su propuesta *"Hacia un modelo comprensivo de la realidad organizativa escolar"*, Gairín (1996: 198-202) interpreta la diversidad de enfoques y concepciones como consecuencia del carácter múltiple de la realidad y manifiesta, relativizando las diferencias, que corresponden al hecho de priorizar determinados aspectos en los procesos de análisis.

*" [...] el panorama teórico actual presenta un conjunto amplio de concepciones que explicitan el reconocimiento de múltiples realidades e implican variadas aportaciones metodológicas.*

*Este espectro conceptual no fácilmente categorizable supone, en realidad y para mí, un conjunto de propuestas analíticas que se diferencian por focalizar su atención sobre aspectos distintos de la realidad escolar. La "ley del péndulo" parece cumplirse también aquí donde se pasa de priorizar el ámbito estructural, al humano y de este al personal, en un intento de determinar las categorías últimas de lo organizativo.*

*Desde nuestro punto de vista, la dispersión de enfoques no es tal sino el resultado de la visión analítica de los teóricos cuando abordan un objeto tan complejo como es la realidad organizativa".*

(1996: 198)

Por su parte Antúnez (1993: 47), en la propuesta *"En busca de un modelo comprensivo"*, ante la diversidad de perspectivas manifiesta que *"no existe un enfoque*

o modelo capaz de presentar un panorama integral para entender las instituciones educativas en toda su dimensión” y realiza una revisión de los diferentes modelos a partir de las aportaciones de Bush (1986) y Bolman y Deal (1987), entre otros, que sintetiza como reproducimos en la tabla 2.5.:

AUTORES				
BUSH (1986)	BOLMAN y DEAL (1984)	SERGIOVANNI (1984)	HOUSE (1981)	ELLSTRON (1993)
Modelos	Enfoques/modelos	Imágenes	Perspectivas	Modelos
FORMALES	ESTRUCTURALES	RACIONAL	TECNOLÓGICA	RACIONALES
DEMOCRÁTICOS	DE RECURSOS HUMANOS	PROFESIONAL/ COLEGIAL		DE SISTEMA SOCIAL
		DE SISTEMA SOCIAL		
POLÍTICOS	POLÍTICOS	POLÍTICA	POLÍTICA	POLÍTICOS
SUBJETIVOS	SIMBÓLICOS	CULTURAL	CULTURAL	ANÁRQUICOS
AMBIGÜOS				

Tabla 2.5: Enfoques, modelos y perspectivas en el estudio de organizaciones educativas (Antúnez, 1993: 48)

A partir de la propuesta de Bolman y Deal (estructurales, de recursos humanos, políticos y simbólicos) que, en su opinión, es la que aglutina en mayor medida la diversidad de enfoques, examina diversos procesos organizativos (planificación, toma de decisiones, reorganización, evaluación, acercamiento al conflicto, fijación de metas, comunicación, reunión y motivación) desde cada una de esos modelos.

Argumenta Antúnez que, desde la realidad y como organizaciones, los centros educativos participan conjuntamente de las diferentes visiones, enfoques y modelos:

*“Es evidente, pues, que nuestros centros educativos participan a menudo simultáneamente de todos estos enfoques. Si pudiésemos situarnos en un nivel de abstracción alto, tratando de descubrir*

*características y propiedades comunes al <constructo> abstracto de escuela, también resultaría difícil encuadrarla claramente en alguno de estos enfoques. [...]*

*Los centros educativos, en tanto que organizaciones, son realidades múltiples. Cada acontecimiento que se desarrolla en una escuela puede ser interpretado de maneras diversas”.*

(1993: 48. Los términos destacados corresponden al autor)

Ante la evidencia de esa realidad múltiple de las instituciones educativas, mantiene el autor la conveniencia de considerar los diferentes modelos y teorías de forma concurrente. Defiende la necesidad de partir de enfoques o perspectivas diferentes en función de los diversos aspectos y variables que conforman la institución. Así, por ejemplo, manifiesta que no sería oportuno utilizar los mismos parámetros cuando se analiza una institución de titularidad pública o cuando se trata de un centro privado, cuando se trata de una escuela en fase inicial como organización o cuando su desarrollo la ha llevado a una fase formalizada.

A partir de estas reflexiones, apoyadas además en las consideraciones realizadas por Enderud (1980), Davies y Morgan (1983) y Sergiovanni (1984) en términos similares, manifiesta:

*”Las teorías y modelos que intentan explicar las organizaciones educativas no son sino propuestas que deberían ser consideradas de forma concurrente. Más que una visión permanente de las organizaciones a través de uno u otro modelo de forma invariable e independiente sugieren una visión simultánea a través de todos ellos o, tal vez desde una posición más realista, utilizarlos como elementos de análisis a través de un proceso integrador. [...]*

*Todo ello nos lleva a proponer un esbozo de modelo comprensivo que ayude a analizar los centros escolares desde una visión concurrente de los diversos enfoques y de las consecuencias organizativas que sugeriría esa visión para la práctica escolar y para la fundamentación y desarrollo de la disciplina de la Organización Escolar”*

(Pág. 50)

Para elaborar la propuesta se basa en la identificación de seis componentes o elementos como variables principales (Págs.17-21) que, interrelacionadas, conforman el centro escolar, que reproducimos en la Figura 2.2.

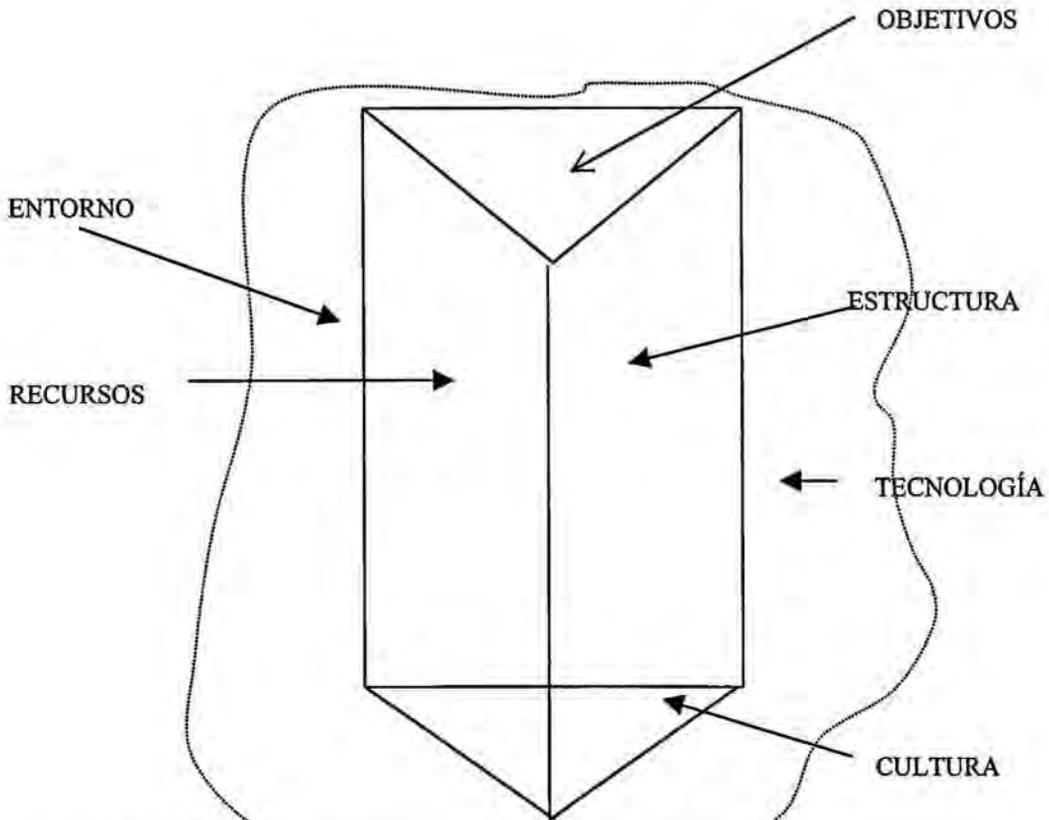


Figura 2.2. Componentes de la escuela como organización.  
(Tomado de Antúnez, 1993:20)

Mantiene que la realidad del centro, a través de los anteriores componentes en interrelación, proporciona diferentes interpretaciones en función de la perspectiva o enfoque con que se analice (estructural, de recursos humanos, políticos o simbólicos), a modo de *“ventanas o lentes”*. Posteriormente, a partir del análisis que se realice de esas interpretaciones se enriquecerá el cuerpo disciplinar de forma tal que, en un proceso cíclico, volverá a sugerir nuevas perspectivas.

*“La realidad dinámica de los centros educativos se percibe siempre filtrada por la lente de cada enfoque particular o por una <síntesis de lentes>. A través del entorno y del prisma que constituyen los elementos internos de los centros en continua interacción proyecta espectros diferentes o, lo que es lo mismo, diferentes interpretaciones y consecuencias organizativas. Estas consecuencias (práctica) y el*

*análisis que se haga de ellas permiten inferir teorías que ayudan a configurar un estatuto epistemológico progresivamente más sólido, a la vez que sugieren nuevas perspectivas de análisis.”*

(Pág. 50)

Así pues, Antúnez concibe una visión integrada y multidimensional para el análisis de las organizaciones educativas, predominando uno u otro enfoque según la historia del centro, el estadio de desarrollo, la relación del sujeto que realiza el análisis respecto a la institución, el tema analizado, el ámbito estudiado, etc., al decir:

*“Los cuatro enfoques (estructural, de recursos humanos, políticos y simbólicos) son instrumentos necesarios para entender las organizaciones y sus procesos de funcionamiento. Son fases de una misma realidad organizativa. Algunos de ellos pueden predominar sobre los otros según el tipo de organización de que se trate o según se consideren períodos diferentes de tiempo. O bien puede predominar un enfoque sobre los otros en las diversas secciones o unidades de una misma organización. Todo dependerá de la lente que utilicemos para aproximarnos a la realidad.”*

(Págs. 52-53)

Gairín (1996) mantiene que las aportaciones de las diferentes perspectivas se complementan al centrarse los enfoques racionales en las manifestaciones de la organización, los simbólicos en la realidad y los políticos en la explicación y razones de esa realidad. Considera que el sistema relacional ha concentrado el interés de los enfoques simbólicos y críticos, al decir:

*“Se constituye, pues, el sistema relacional como el factor clave de la organización y el centro de mira de las aportaciones de simbólicos y críticos. [...] Ahora bien, admitir la potencia motora del sistema relacional no debe suponer menospreciar los otros componentes del modelo -objetivos, estructura- ni desconocer las íntimas relaciones que les unen. Muy a menudo los críticos se han preocupado de realizar análisis ideológicos exhaustivos sobre la escuela pero poco han aportado en relación al desarrollo de estructuras organizativas adecuadas y potenciadoras de su forma de ver la realidad; de la misma*

*forma que tampoco lo han hecho los autores que han definido el llamado paradigma interpretativo-simbólico”*

(Págs. 199-200)

Su modelo para el análisis de las organizaciones escolares gira en torno a los objetivos, al sistema relacional y a la estructura organizativa, como reproducimos en la Figura 2.3.

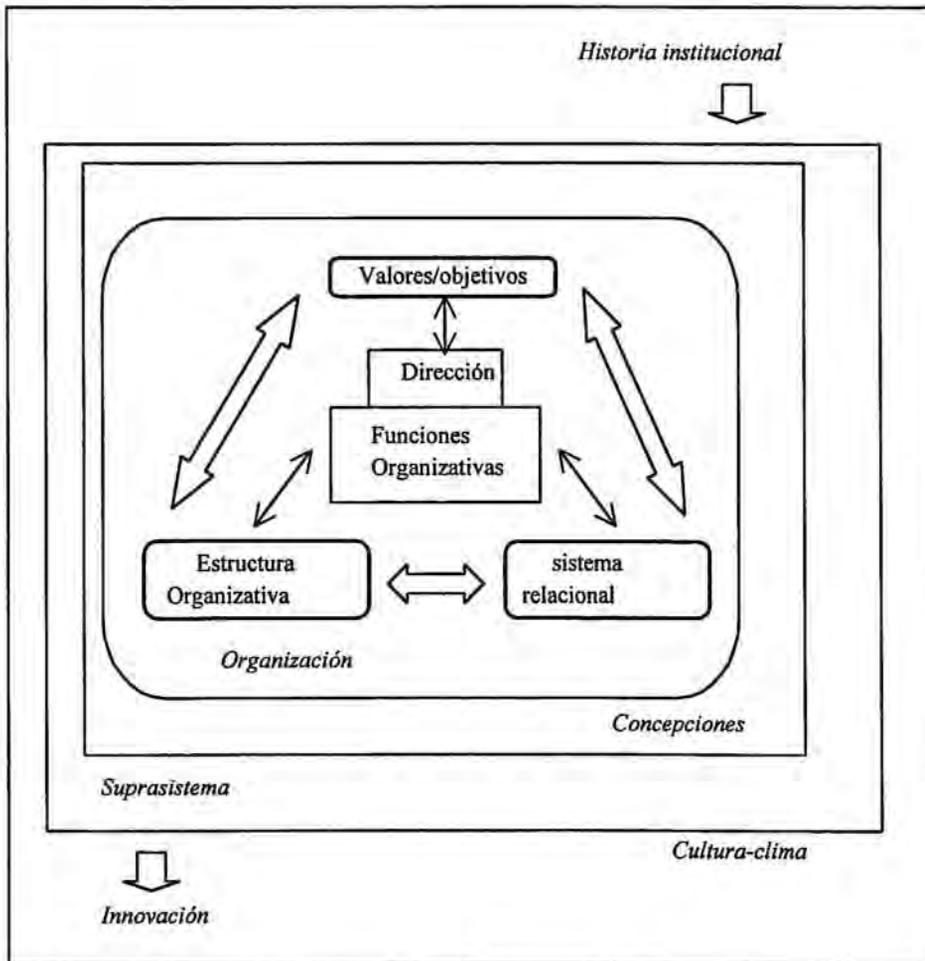


Figura 2.3. Elementos para el análisis de las organizaciones (Gairín, 1996: 90)

Basándose en ese esquema de análisis, opina que el modelo permite nuevas posibilidades para el estudio de las organizaciones escolares que identifica como complejas, multifacéticas y multidimensionales:

*“Queda así patente que la realidad escolar no sólo es un sistema complejo y distintivo respecto a otras organizaciones, también lo es multifacético y multidimensional. Hablamos de multifacético en la*

*medida en que puede ser analizado desde diferentes ámbitos (sistema de objetivos, sistema estructural y sistema relacional), pero también caben múltiples perspectivas en cada uno de ellos, como evidencian los enfoques analizados y sus múltiples implicaciones. La escuela, desde el punto de vista organizativo, queda así considerada como una realidad integrada e integradora que permite avanzar hacia el establecimiento de una teoría con capacidad de explicación general y aplicable a situaciones particulares”.*

(Pág. 201)

Tras analizar diversas aportaciones de otros autores que también consideran un enfoque integrador, concluye:

*“Por otra parte, es asumible la propuesta de nuevos paradigmas que intentan integrar lo que resulta complementario y compatible de los anteriores. Así, se considera el paradigma emergente (Schwartz y Ogilvy, 1979; Guba y Lincoln, 1985) como integrador de concepciones teóricas y superador de los antagonismos metodológicos de enfoques naturalistas y positivistas. Asimismo, se pueden mencionar el paradigma colaborativo (Escudero, 1992) o la perspectiva ecológica (Lorenzo, 1994), con evidentes raíces en enfoques críticos y sistémicos, respectivamente. Por nuestra parte, abordamos una propuesta centrada más en la naturaleza de lo que hay que conseguir y en el proceso coherente, que en el análisis exclusivo de los procesos o en la descripción de la realidad organizativa”.*

(Pág. 202)

Sirvan ambos ejemplos sobre propuestas integradoras, además de los referenciados por ellos, como expresión suficiente de esta postura que, como se verá a continuación, también compartimos.

## **2.7. Conclusiones específicas: posicionamiento a partir del objeto y de los ámbitos de análisis**

Como ya se ha avanzado anteriormente, este estudio versa sobre el gobierno, la participación y el control de los centros docentes y se concretará, finalmente, en la *funcionalidad* de los Consejos Escolares de centro. Es, por tanto, el Consejo Escolar en sus manifestaciones formales, en las dinámicas de su funcionamiento y en las implicaciones que de ello derivan para sus integrantes y para la totalidad del centro, nuestro ámbito de estudio preferente.

Pero, parece obvio señalarlo, los procesos de gobierno, participación y control que se realicen en los Consejos Escolares de los centros docentes, más allá de las características propias y concretas con que se manifiesten en cada una de sus realidades específicas estarán afectados por otras realidades más amplias en que se encuentran inmersos: los principios y valores sociales sobre la educación y sobre la participación, la regulación general sobre la participación en el sistema educativo, la concepción y los valores sociales imperantes en la comunidad educativa concreta al respecto, el modelo reglado de gobierno de los centros, los niveles legislados de autonomía de gestión, la propia experiencia acumulada por las diferentes personas implicadas en cada caso, etc., son algunos referentes al respecto.

Todo ello conforma, en nuestra opinión, diversos marcos referenciales que predeterminan tanto las limitaciones como las posibilidades de lo que, posteriormente, serán las realizaciones concretas en los centros.

Nuestro ámbito de análisis, por tanto, no puede limitarse al marco específico del Consejo Escolar (ámbito micro), ni siquiera al relacionado más genéricamente con el centro educativo en su conjunto; también deberemos considerar los contextos generales en los que se inscribe su actuación (ámbito macro).

Nos encontramos, pues, con la necesidad de:

- a) Analizar el gobierno, la participación y el control en la escuela, como elemento básico y unitario, singular, puesto que en cada una de ellas se concretan los fenómenos que nos proponemos investigar, con características particulares y propias, desde una vertiente idiográfica.

El carácter de unidad que reconocemos en la escuela es, a la vez, complementario de la globalidad que también identificamos en los centros, en los cuales se interrelacionan diversos elementos en torno a sus objetivos, a sus estructuras y a su sistema relacional. Ello convierte al centro en un marco o sistema en sí mismo (Gairín, 1996).

- b) Analizar esas mismas cuestiones, en los marcos generales más amplios antes reseñados, pues en ellos se determinan los rasgos característicos de los fenómenos a investigar, en su conjunto, cuando menos, la regulación que les afecta y su significación general, desde una vertiente nomotética.

Desde esta perspectiva, claro está, la escuela singular adquiere el carácter de elemento integrante de un conjunto de las mismas, conformando así un sistema de escuelas.

Nace así, para nosotros, la conveniencia de abordar este estudio desde una perspectiva de conjunto que considere las características del entorno, o mejor de los diversos entornos, en los que nuestro objeto de estudio se inserta y con los cuales interactúa. Ello nos lleva a adoptar una perspectiva *sistémica* de análisis, que permita considerar la interrelación global entre los diferentes elementos y factores implicados. Sobre la adopción de esta perspectiva se pronuncia Gairín (1996), cuando dice:

*“Por nuestra parte, iniciamos un acercamiento general a la escuela a partir de consideraciones más genéricas. Una perspectiva de análisis que permite recoger la complejidad de la que hablamos puede ser la sistémica, apoyada en la Teoría General de Sistemas (T.G.S.) iniciada por Bertalanffy (1976). Bajo esta perspectiva, la escuela es un sistema en sí misma, y subsistema entre otros del sistema escolar, sistema educativo y sistema social”.*

(Pág. 19)

Desde este enfoque, los diferentes marcos o subsistemas a considerar, tomados del mismo autor antes citado, quedan representados en la Figura 2.4., en lo que viene a denominarse un completo *“entramado sistémico”*:

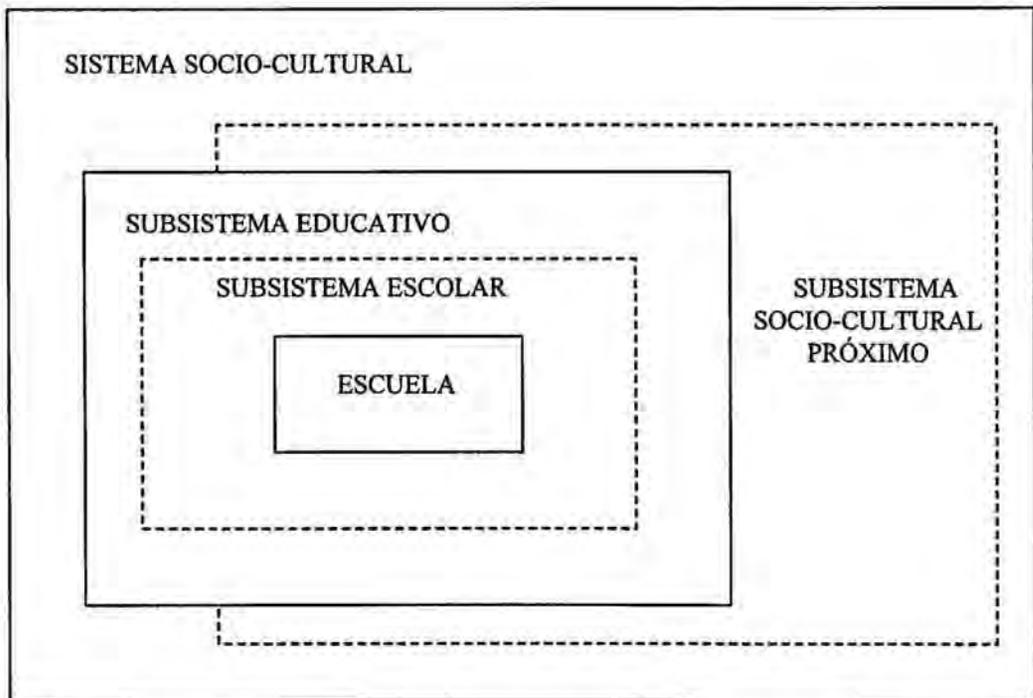


Figura 2.4. La escuela o centro educativo como sistema. (Gairín, 1996:20)

Adoptar de entrada esta perspectiva nos facilitará concretar mejor nuestros ejes de análisis, de la siguiente manera:

- a) *En el ámbito del sistema sociocultural:* podremos estudiar aquellas características más relevantes del marco sociopolítico de la educación que afecten a nuestra investigación, así como los principios y valores que, en materia educativa, están presentes en nuestra sociedad a través, básicamente, de la Constitución.
- b) *En el ámbito de los subsistemas educativo y escolar:* podremos estudiar los aspectos específicos sobre nuestros ejes de análisis que la legislación educativa determina para todos los centros.
- c) *En el ámbito de los subsistemas sociocultural próximo y escuela:* podremos estudiar aquellos aspectos normativos más concretos que afectan a las dinámicas participativas, de gobierno y de control de los centros y de sus Consejos Escolares, así como las formas con las que esos procesos se operativizan en la práctica.

Este enfoque es ampliamente reconocido, al menos como una primera aproximación contextualizadora, por muchos autores en nuestro ámbito (Colom, 1979; Pérez, 1983; Gómez Dacal, 1986; Borrell, 1989; Muñoz Sedano y Román, 1989; Antúnez, 1993; Gairín, 1996;). Estudiando también los fenómenos de gobierno y participación Sánchez de Horcajo (1979), dice al respecto:

*“El sistema educativo se sitúa en nuestras sociedades modernas como un subsistema que no es posible analizar sino en sus relaciones con la estructura de la sociedad global.”*

(Pág. 49)

No obstante, no queremos obviar que desde otros planteamientos (de base sociocrítica y fenomenológico-interpretativa), el enfoque sistémico es contestado y objeto de abundantes críticas por considerarlo reduccionista e inapropiado para el mejor conocimiento de la realidad escolar.

Pero aún reconociendo sus limitaciones y compartiendo algunas de esas críticas, el enfoque sistémico posee para nuestro análisis un valor heurístico que nos parece fuera de duda y nos proporciona la estrategia general de acercamiento al objeto de estudio concreto desde diversos marcos, complementarios e interactuantes.

Por otro lado, reconocemos la gran importancia que puedan tener en el ambiente y el clima organizacional de una determinada institución (con sus consiguientes repercusiones) las interpretaciones personales sobre el significado de cada realidad educativa concreta. Igualmente compartimos, en términos generales, las aportaciones de la corriente micropolítica, como explicación de las dinámicas humanas y personales que se producen en las organizaciones en cuanto al reparto del poder y la autoridad y el efecto que ello tenga para el gobierno escolar. Por ello, en el análisis de las diferentes dimensiones y facetas contemplaremos también sus aportaciones de forma específica.

Toda ello abunda en la dificultad de ceñirse a una única perspectiva. Para nosotros, las perspectivas “interpretativa” y “micropolítica”, son relevantes aportaciones explicativas de algunas parcelas de la vida del centro educativo y herramientas que nos pueden ayudar en su mejor análisis a diferentes niveles. Creemos que, más allá de las diferencias conceptuales que suponen las diferentes corrientes, debe existir una adecuación en función de los ámbitos, tipologías o temáticas a investigar.

Este será, pues, nuestra posición: combinaremos diversos enfoques alternativamente, en función de las necesidades presentes y de la mejor adecuación a los requerimientos propios de cada momento. Conviene añadir que las anteriores precisiones no significan por nuestra parte un buscado eclecticismo paradigmático, sino más bien un posicionamiento de carácter práctico ante la realidad multifacética a investigar.

Además, conviene añadir que con frecuencia, desde otras posiciones que en principio se definen más alineadas o más identificadas con una única corriente, también se relativiza esta cuestión al admitirse la concurrencia y complementariedad de diversos enfoques al menos a efectos contextualizadores. Así, Santos (1994) manifiesta que se aproxima al análisis de la realidad escolar desde la “micropolítica” y el “encuadre” en las características generales de la institución escolar, como bien refleja la larga cita que, a modo de ejemplo, seguidamente reproducimos:

*“El hecho de agruparlas [se refiere a agrupar en una nueva publicación distintas aportaciones suyas anteriores] les confiere una nueva dimensión ya que todas están inspiradas en una línea genérica de interpretación de la organización escolar, que tiene dos ejes fundamentales. La dimensión micropolítica y el encuadre en las características generales de la institución escolar.*

*Esta simbiosis, que considero fundamental, huye de la hipertrofia de dos posiciones antagónicas que, sin embargo, tiene muy en cuenta. Una es la visión micropolítica que se basa en la comprensión de cada escuela desentrañando in situ la complejidad de sus relaciones, de su estructura, de su actividad. Otra es una concepción generalista que interpreta la organización a través de teorías que sirven para conocer todas las escuelas. Mi punto de vista se podría sintetizar en este postulado: comprender cada escuela como institución irrepetible, dinámica, llena de expectativas, conflictos y tensiones, pero teniendo en cuenta las características genéricas de todas las escuelas como instituciones de reclutamiento forzoso, de articulación débil, de fines ambiguos, de intensa jerarquización...*

*Digamos que cada escuela es única pero que tiene unos condicionantes sociales, legales, organizativos y psicológicos comunes que le confieren una diferenciación respecto a otras instituciones. Y, complementariamente que, aunque todas las escuelas posean unas*

*características genéricas, cada una las encarna de una forma diferente.*

*Hipertrofiar la primera dimensión dificulta la comprensión de cada escuela ya que los rasgos institucionales genéricos condicionan la concreción. Hipertrofiar la segunda enmascara la identidad y la peculiaridad irrepetible de cada una de ellas.*

*Cuando se realizan estudios etnográficos sobre la organización se corre el peligro de perder de vista aquellos ejes que enmarcan la vida de la escuela: condicionamientos legales, heteronomía institucional, presiones externas... Aunque cada escuela las vive de forma diferente, no se puede ignorar su influencia sobre la dinámica cotidiana de la misma.”*

(Págs. 11-12. Los términos destacados corresponden al autor)

## 2.8. El centro escolar, marco de los Consejos Escolares

El centro escolar es el marco institucional en que los Consejos Escolares, objeto de nuestro estudio, se ubican y desarrollan su actuación. Por ello, parece procedente analizar, aunque sea someramente, algunas características que conforman ese contexto y que pudieran afectar a nuestro estudio.

### 2.8.1. Consideración del centro escolar como subsistema social, comunidad y organización

El análisis de los centros educativos y de su naturaleza, acostumbra a realizarse considerándolos desde una triple perspectiva: como *subsistema social* (realidad social abierta al entorno), como *comunidad de personas*, y como *organización* tal como queda reflejado en la Figura 2.5.:

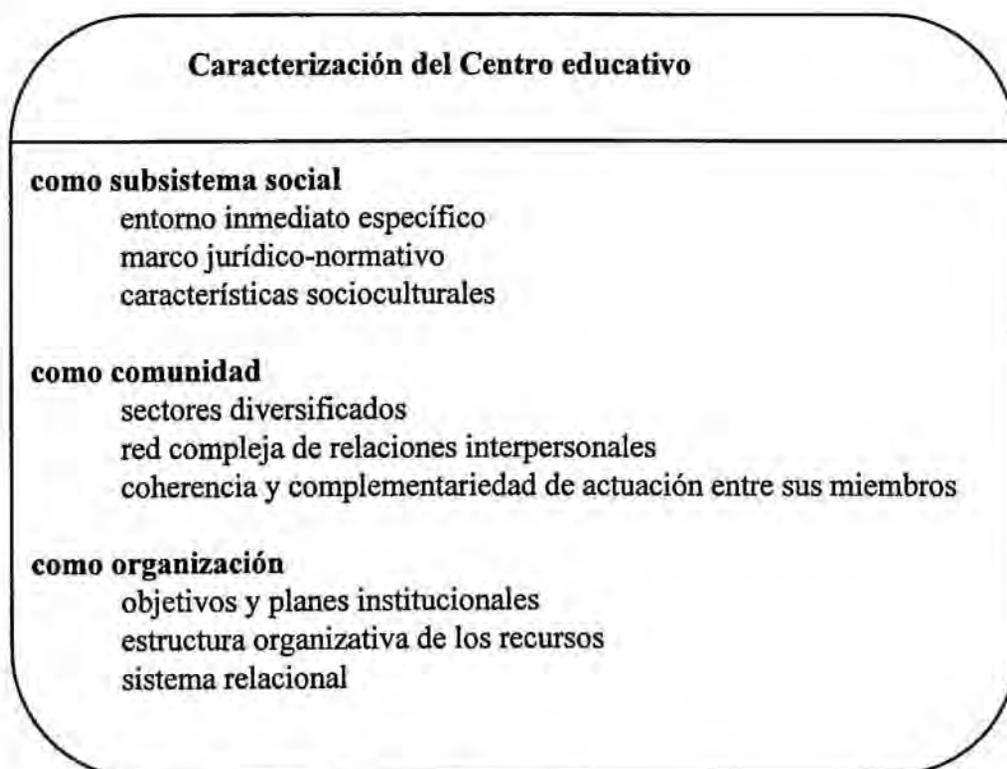


Figura 2.5. Caracterización del centro educativo

Estas visiones diferentes de la escuela son consideradas por Gairín (1996: 102-103), de quien recogemos las siguientes apreciaciones:

Considerar la institución escolar en tanto que *subsistema social*, es decir, en tanto que realidad social abierta al entorno, “*sintetiza multitud de influencias y obliga al centro a considerar en su actuación el marco legal y jurídico que le ampara, la estructura administrativa en que se encuadra, las posibilidades que le proporciona el entorno, los valores y actitudes que la sociedad demanda o las características personales, sociales, culturales y económicas que definen a sus componentes*” y, con carácter general, los flujos de relación y de comunicación con el entorno en que se integra.

Considerar el centro educativo como *comunidad* “*supone pensar en la existencia de diferentes personas, con diferentes roles y necesidades*”, pero con posibles finalidades e intereses compartidos y, por tanto, en la coherencia y complementariedad de la actuación de sus miembros. Esta perspectiva adquiere mayor relevancia a partir del impulso que el marco constitucional y legislativo (especialmente la LODE y la LOPEGCD, como veremos más adelante) proporcionan a los procesos de participación de los diversos sectores de la comunidad escolar.

Participar activa y responsablemente exige implicarse en las tareas, en los objetivos y en los problemas de la institución; pero difícilmente se conseguirá ese nivel de compromiso sobre algo que se desconoce o sobre lo que sólo se tiene una vaga idea. En este sentido, debe considerarse que la información constituye el primer nivel de la participación y que sin la adecuada información no se producirá la deseada participación.

Considerar el centro como *organización* implica atender a tres elementos básicos: los objetivos o metas institucionales, las estructuras organizativas de sus recursos y el sistema relacional propio. Además, al analizar el centro educativo en tanto que *organización*, deben considerarse algunas de las condiciones en que éstos realizan su labor educativa que, de acuerdo con el mismo autor, son:

*“Las funciones que se le asignan (facilitar el aprendizaje, potenciar la formación, adaptar socialmente, etc.) son variadas, complejas y no siempre bien delimitadas en sus objetivos y medios.*

*Los colectivos de personas que incluyen son también variados (padres, profesores, alumnos, titular de la institución...), en sus objetivos y en*

*sus intereses, lo que produce una alta diversidad de patrones de comportamiento, de creencias, etc., que dificultan el aprovechar las ventajas de una cultura referencial común.*

*Sus miembros no han sido seleccionados previamente, tienen la obligación de asistir y suelen carecer de identidad colectiva*

*Existe multiplicidad de modelos resultado de la aproximación de las instituciones a realidades concretas."*

(Pág. 103)

### **2.8.2. Algunas características de los centros escolares**

Estos factores condicionantes dotan a las instituciones educativas de una características especiales, que las hacen diferentes de otras organizaciones. Así lo considera Antúnez (1993: 21-30) quien identifica como características más relevantes, las siguientes:

- El centro escolar es una organización que tiene planteados muchos objetivos por alcanzar, de naturaleza muy variada y, a menudo, de formulación y concreción ambiguas.
- La multitud de demandas exige de un conjunto de actuaciones del centro escolar que se diversifican en ámbitos diversos, como son: el curricular, el de gobierno institucional, el administrativo, el de los recursos humanos y el de servicios.
- La labor de los profesionales de la enseñanza abarca campos de intervención múltiples que deben desarrollarse en una organización donde la división del trabajo es problemática.
- La dificultad de evaluar los resultados escolares y el control insatisfactorio.

- La escuela es una organización donde conviven fácilmente modelos organizativos de enfoque diverso.
- La escuela es una organización que debe administrar recursos funcionales escasos y, especialmente, sufrir una falta de tiempo continua.
- El carácter de organización débilmente articulada.
- Las limitaciones a la autonomía.
- El poder errático de los directores y directoras en los centros públicos.
- El sistema de delegación insatisfactorio.
- El centro escolar es un lugar cada vez menos atractivo e interesante para nuestros alumnos y alumnas.

En términos semejantes se pronuncia Gairín (1996: 103-104) que considera:

- La indefinición de metas.
- La naturaleza compleja de las metas.
- La ambigüedad de las tecnologías.
- La falta de preparación técnica.
- La debilidad del sistema.
- La vulnerabilidad.

### **2.8.3. El nuevo modelo de centro autónomo**

Nuestro sistema educativo, como tendremos oportunidad de analizar con más profundidad en los siguientes capítulos, presenta una orientación claramente decantada hacia el aumento de la *autonomía de gestión* de los centros educativos, bajo

el supuesto de que dicha autonomía institucional mejorará la eficacia. Las características más destacables que debería reunir, en esta nueva concepción de institución escolar autónoma quedan para nosotros sintetizadas en la Figura 2.6.

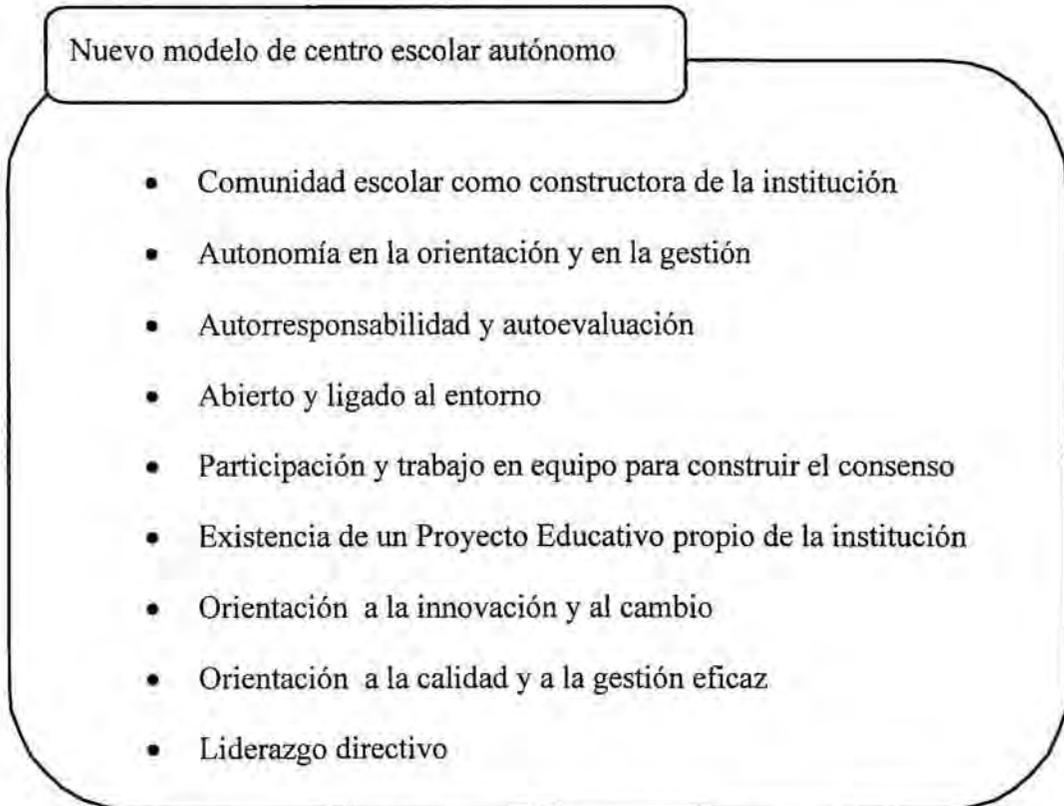


Figura 2.6. Caracterización del nuevo modelo de centro autónomo.

En un modelo de centro dependiente, el papel de los centros escolares suele ser el de meros *reproductores* de las decisiones de la política educativa e implementadores de prácticas educativas repetitivas y estandarizadas. Sin embargo, en un modelo autónomo el papel de los centros escolares es el de *constructores* de su propia acción educativa. Se traslada a la institución escolar la *responsabilidad* fundamental sobre el desarrollo de los procesos educativos y se reconoce un papel destacado a su *comunidad escolar*, responsable de la orientación y eficacia en la prestación del servicio educativo.

Unido a ese proceso, cada vez más, se refuerza el carácter de *participación democrática* y la necesidad de establecer *vínculos con el entorno*, con lo que se potencia y redimensiona el papel de la comunidad escolar.

Desde esta perspectiva de escuela autónoma, cada institución escolar se concibe como singular, en función de las características específicas de su entorno, de sus alumnos y padres, de su profesorado y, también, de sus aspiraciones, necesidades, posibilidades y limitaciones. Todos estos elementos, considerados como variables, conforman global y conjuntamente una determinada manera de entender la acción educativa, una forma de actuar, un posicionamiento ante el hecho educativo, unas metas y objetivos a conseguir y como hacerlo. La *orientación* que decida dar cada establecimiento escolar a su acción educativa conforma las *directrices institucionales*. Cuando estos procesos se concretan de forma explícita, mediante instrumentos de planificación y gestión, éstos constituyen sus *proyectos* institucionales. Así pues, una institución escolar autónoma, se construye mediante el *consenso* de su comunidad escolar y formaliza dicho consenso en las directrices institucionales, específicamente en su *Proyecto Educativo*, entre otros.

Una escuela autónoma, con un mayor margen de actuación, lleva aparejado también asumir un mayor grado de *responsabilidad* propia sobre las tareas que desempeña, sobre cómo aprovecha los recursos que la sociedad le entrega para que realice las funciones educativas. La capacidad de autogobierno participativo, de autorresponsabilización y de *autoevaluación* son, siempre, la otra cara de la moneda en cualquier proceso de libertad y de autonomía, y ello implica, generalmente el establecimiento de procedimientos para la evaluación interna y externa del sistema educativo, de los centros escolares y de la función docente.

Y, por lo que se refiere específicamente a nuestra investigación, en el centro autónomo los órganos de gobierno y de participación tienen aún más sentido, desempeñan un papel fundamental y sus funciones son consideradas de gran importancia para conseguir un funcionamiento eficaz. Sólo un centro dotado de un cierto grado de autonomía tiene margen para tomar decisiones y orientar su actuación, en definitiva para su gobierno.

#### **2.8.4. La evolución del modelo de intervención pedagógica**

Como ya hemos mantenido en otras ocasiones (Carnicero y Gairín, 1995: 19-20), la evolución de nuestro sistema educativo y de nuestros centros escolares en el sentido

antes señalado, afecta a la concepción misma del proceso de enseñanza-aprendizaje que requiere, entre otros, un cambio del modelo de intervención pedagógica. Así, frente al perfil del profesor como transmisor de conocimientos, la autonomía curricular de las instituciones escolares requiere la existencia de un profesional que sea capaz de actuar como configurador del currículo.

Dado que el actual modelo de desarrollo curricular prevé que las Administraciones educativas competentes (Estado y Comunidades Autónomas) elaboran el primer nivel de concreción (Currículo prescriptivo), que recoge la Enseñanzas mínimas comunes a todo el Estado, a continuación, y en coherencia con la idea de un centro autónomo ligado a su marco contextual, son los centros y los profesores quienes deben diseñar, adaptar y desarrollar el currículo, en función de los alumnos, de los recursos y de las posibilidades del entorno. Las nuevas necesidades definen así el perfil del profesor como un verdadero especialista *constructor* del currículo, con capacidad para:

- Analizar el contexto y diseñar respuestas adecuadas a las demandas cambiantes de la sociedad.
- Realizar investigaciones e implementar procesos de innovación educativa a partir de su propia experiencia y de la reflexión sobre la práctica docente.
- Desarrollar un trabajo cooperativo, en equipo, sobre la selección y secuenciación de los contenidos.
- Planificar y programar actuaciones, experiencias y oportunidades de aprendizaje e interacción entre los alumnos y el objeto de estudio.
- Concretar todas estas actuaciones en el trabajo diario en el aula, combinando la atención comprensiva a todo el grupo con la atención a las demandas y necesidades individuales de cada uno de sus alumnos.
- Evaluar de manera global y formativa todos los elementos que integren la acción educativa y el proceso de enseñanza/aprendizaje y aplicar las medidas oportunas de corrección y modificación, si conviene.

Este perfil más profesionalizador de los profesores incide en las competencias que se les atribuyen, individual y colectivamente. El Claustro de profesores, es así una pieza

fundamental en la estructura de gobierno del centro. Las relaciones y el reparto competencial entre los diferentes órganos, naturalmente afecta al modelo de institución, como veremos detalladamente más adelante (Fernández Enguita, 1992; Gil Villa, 1993 y 1995).

### **2.8.5. El papel de los directivos: liderar la participación**

En los apartados anteriores se ha reseñado la tendencia evolutiva desde el modelo de centro dependiente hacia el modelo de *centro autónomo* que, lógicamente, tiene repercusiones en el papel a desarrollar por los directivos.

Por lo que afecta a las funciones de los directivos, entendiendo por tales los que ejecutan tareas generales de planificación, coordinación o evaluación, las modificaciones derivadas de la existencia de centros más autónomos requieren su adaptación a la nueva situación.

En ese nuevo modelo de centro educativo autónomo, de carácter innovador y *participativo*, el gobierno de las instituciones escolares adquiere una dimensión en el cual desempeñan un papel aún más relevante los órganos de dirección de la propia institución, junto a la participación de toda la comunidad educativa.

Si la función directiva se justifica en cualquier colectivo que persiga unas metas comunes y complejas por la necesidad de interrelacionar las diversas partes del todo y coordinar las diferentes labores y funciones a desarrollar por sus diferentes miembros, parece evidente que en un modelo de centro autónomo esas capacidades coordinadoras se convierten en un requisito insoslayable.

La doble estructura (unipersonal y colegiada) del gobierno de nuestros centros requiere de los directivos habilidades de *consenso y concertación* con los otros órganos de gobierno colegiados y capacidad de liderazgo en torno a objetivos pactados por toda la comunidad escolar. Esta flexibilidad y disposición ante la comunidad educativa no está contrapuesta al necesario ejercicio del control y regulación, también propia de la función directiva.

En todo caso, la participación, para ser eficaz, necesita coordinación y articulación con el fin de optimizar los procesos *colaborativos*, conformando un auténtico trabajo en equipo. Por ello, la necesidad de directivos más formados, desde un planteamiento que contemple no sólo sus cometidos específicos como gestores directivos sino también como *impulsores y gestores de la participación*, se constituye en una preocupación en nuestra investigación.

La dirección escolar aparece en este contexto como una figura esencial que debe desarrollar un liderazgo promotor de la innovación y de la *participación institucional*. Para ello, se requiere:

- *Capacidad de innovación.* Los directivos deben fomentar cambios hacia el progreso, la mejora continuada y la calidad. Esto requiere una especial atención a los cambios continuos de todo tipo que se producen y una actitud de apertura y sensibilidad, de espíritu innovador, de disponibilidad para el reciclaje y la formación permanente. Esta visión innovadora y de cambio requiere desarrollar capacidades creativas, ligadas de alguna manera al estilo propio del líder.
- *Capacidad de liderazgo de la participación de la comunidad escolar.* El gobierno de los centros educativos enfocado desde la participación de la comunidad escolar es el pilar sobre el que debe construirse el liderazgo. Se debe potenciar un nuevo tipo de directores como líderes dinamizadores, que sean capaces de implementar prácticas educativas que aglutinen en torno suyo a la comunidad escolar y que faciliten los cambios con racionalidad, eficacia y creatividad. Incorporar la comunicación y la gestión de la información como funciones propias de la tarea directiva, en tanto que elementos constitutivos y aglutinadores de la comunidad escolar y como recursos corporativos de gestión ayudará a desarrollar y consolidar ese liderazgo.
- *Profesionalidad.* Entendida como bagaje profesional, formación amplia, conocimiento y dominio de las técnicas directivas que aseguren el ejercicio de la autoridad (*autoridad del experto*) reconocida y aceptada por la comunidad educativa (*autoridad de consenso democrático*), que dé credibilidad a sus actuaciones. Esta profesionalización comporta un nuevo sentido de la responsabilidad, en cuanto a sentirse pieza clave del

desarrollo y crecimiento profesional de la institución. No hay suficiente con el ejercicio de la autoridad del cargo. En este sentido se hace indispensable desarrollar un sistema integrado de formación permanente de los directivos que considere *la participación como eje central del desarrollo de la función directiva*.

Los Directores, como se verá más ampliamente con posterioridad, son los ***Presidentes del Consejo Escolar***. Para nuestra investigación, lógicamente, esta función resulta de una gran trascendencia puesto que el Consejo vehicula la participación en el centro escolar al más alto nivel institucional.

Por otro lado, no debe olvidarse que nuestro modelo directivo ubica precisamente en el Consejo escolar la competencia para elegir al Director. Esta función, como se verá con posterioridad, es la que presenta un más elevado perfil de *“función de gobierno”*.

Por todo ello, la formación de directivos debería incluir un apartado específico sobre *“dirigir desde la participación y presidir el máximo órgano de gobierno”*. Es decir, formar al Director desde el presupuesto básico de la participación.

### ***2.8.6. La cultura del centro y el clima del Consejo Escolar***

En la institución escolar existe, paralelamente a la estructura organizativa formal, otro sistema de relaciones humanas informales, de grupos y subgrupos, caracterizados por compartir determinados valores y creencias, por adoptar principios de actuación y normas de comportamiento parecidas, por posicionamientos más o menos comunes en torno al significado que otorgan a los diferentes elementos constitutivos y funcionales de la propia institución, en función de las expectativas individuales y grupales no siempre coincidentes del todo, y que conforman los llamados ***clima organizacional y cultura institucional***. ( Armengol, 1999)

Por lo que afecta a nuestra investigación, en relación con el clima y la cultura nos interesan especialmente las siguientes cuestiones :

- El estilo de participación que se impulse.
- El tipo de liderazgo sobre la comunidad escolar.

- El estilo de gestión de la información.
- El grado de satisfacción y motivación de los participantes.

Cabe considerar que el clima y la cultura de la organización posibilitan aspectos tan importantes como la participación, la satisfacción, la aceptación y la cohesión de la propia comunidad escolar.

El concepto de *cultura* institucional hace referencia a la forma en que las organizaciones establecen sus características propias o valores y a la percepción que conjuntamente tienen sus miembros sobre estos mismos valores. Así, puede entenderse la cultura institucional como la suma de un sistema de valores compartidos y la interacción entre las personas que lo forman.

Más allá de las naturales diferencias individuales y grupales que, generalmente conforman diferentes subgrupos en las instituciones, se puede considerar que existe una orientación cultural media o *cultura dominante* de una organización, entendida como el conjunto de *valores, creencias, normas, principios, etc., que presiden su actividad* y que establecen su propia dinámica interna y con el medio.

Existen diferentes *estilos* de cultura en las instituciones escolares (Armengol, 1999) que, generalmente, se acercan más o menos a un modelo teórico determinado, pero que nunca se presentan en un sentido puro valorativo, es decir, que no existe un modelo de cultura institucional bueno y otro malo, pues en cada caso hay puntos débiles y fuertes según las características de la organización concreta. En cualquier caso la cultura de una institución escolar debería buscar la coherencia entre su estrategia, su estructura, sus procedimientos, sus personas y sus valores. Por otro lado, la cultura de las instituciones no es estática, sino que tiene un carácter dinámico y cambiante. La cultura institucional se construye, día a día, mediante la interacción de la comunidad escolar.

El papel de directivos en este ámbito, es el de contribuir a generar la cultura de su comunidad, adecuada a las características propias, desde una perspectiva de mejora y transformación, aportando y consensuando criterios de innovación y cambio que ayuden a avanzar conjuntamente. La intervención debe desarrollarse en los distintos equipos de trabajo, en los órganos colegiados, en las distintas unidades de coordinación, y entre los diferentes sectores de la comunidad escolar.

El concepto de *clima* es similar al de la salud de la institución y vendrá definido, entre otras cuestiones, por la satisfacción de las personas en el seno de la organización, lo cual hará posible la regularidad y el buen funcionamiento para conseguir los objetivos, la colaboración y las buenas relaciones entre los grupos y subgrupos de la institución.

Bajo esta perspectiva, el clima de colaboración (Armengol, 1999) que se construya en el seno del Consejo escolar tendrá una gran importancia como posibilitador de su labor institucional de gobierno, participación y control del centro.

En la configuración del clima influyen algunos aspectos funcionales de la institución como el grado de delegación, las expectativas de calidad del trabajo de cada uno, el reconocimiento del trabajo bien hecho, el grado de empatía y de confianza entre los miembros del grupo humano, el tipo de soluciones y el tratamiento que se da a los conflictos, entre otros.

Existen diferentes enfoque sobre el clima organizacional, que ponen el énfasis en unos u otros aspectos. En nuestra opinión, el clima a construir en el seno del Consejo Escolar debería centrarse en las siguientes cuestiones:

- 1) *Claridad en la organización.*
- 2) *Responsabilidad y autonomía.*
- 3) *Reto o énfasis en conseguir cotas de calidad altas.*
- 4) *Recompensa o reconocimiento del trabajo y aportaciones de sus miembros.*
- 5) *Cordialidad y apoyo, fomento del sentimiento de confianza mutua.*
- 6) *Liderazgo del equipo directivo, manifestando que no teme la diversidad de opiniones.*

## 2.9. Gobierno, participación y control: tres aspectos de una misma realidad

En esta tesis, abordamos el estudio del gobierno y el control de las instituciones educativas a partir de la consideración de que su vida, sus estructuras y su funcionamiento deben ser participativos, de profundización en la concepción democrática de las mismas. En este sentido nos encontramos con expresiones como: gobierno participativo, dirección colaborativa, participación democrática, control democrático, evaluación democrática, control social,... entre otras, que con frecuencia conllevan consideraciones diversas y matizaciones conceptuales.

En todo caso, las formas y modelos de gobierno, de participación y de control están, para nosotros profundamente interrelacionadas, y así enfocamos su análisis. Por eso decimos que los modos de gobierno, de participación y de control representan tres aspectos de una misma realidad, como intentamos reflejar en la figura siguiente 2.7.:

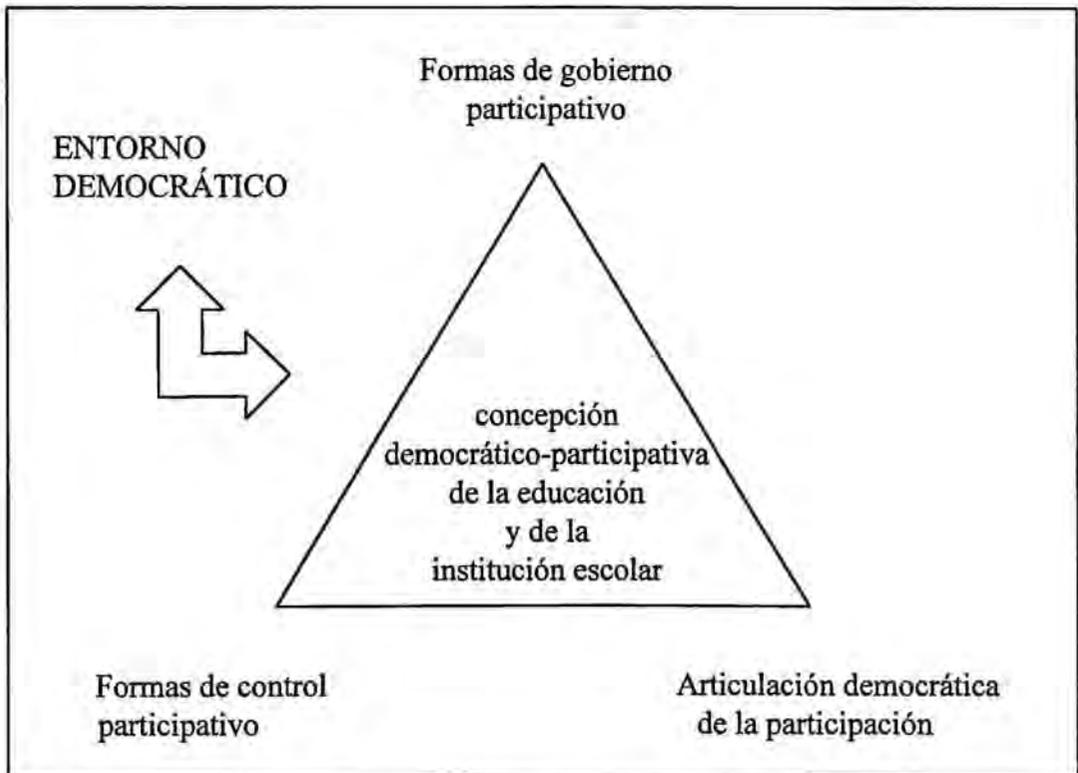


Figura 2.7. Gobierno, control y participación, tres aspectos de una misma concepción.

Esa interrelación a la que nos referimos se concretará en que, a una determinada concepción del gobierno de una institución corresponderá también una determinada concepción de la participación y del control, coherente en su conjunto. Y, de modo semejante deben relacionarse las otras variables consideradas.

Pero, en definitiva, estos tres ejes de análisis están condicionados por el modelo de institución del que partamos. Y, naturalmente, el modelo de institución o de centro escolar está determinado por la concepción general sobre la educación y por el entorno en que se ubique.

Por la estructuración en diversos marcos con que acometemos nuestro estudio, en el siguiente capítulo trataremos más ampliamente sobre el concepto de educación. Adelantamos ahora, sin entrar en más detalles, que se trata de una perspectiva democrático-participativa de la educación.

Sánchez de Horcajo (1979), en una monografía que muchos consideran clásica sobre estas cuestiones, analiza la relación entre gobierno (con sus connotaciones de poder y autoridad que después veremos), participación y democracia en las instituciones escolares. En el Prólogo de esa obra, Maillo manifiesta al respecto:

*“... la redistribución del poder y autoridad, acontecimiento trascendental al que asistimos y raíz de las distintas conmociones que experimentan las sociedades contemporáneas, es examinada con el detenimiento merecido para que sirva de motivo esencial a la participación, que no es sino el poder y la responsabilidad redistribuidos, compartidos.*

*Este es, por otra parte, el empeño central de la democracia política en sus acepciones económicas y sociales que la ponen al abrigo de aquel formalismo que esterilizó los anhelos liberales de nuestros antepasados. Escuela de democracia integral en la participación que...”*

(Pág.9)

Todo ello, evidentemente, en referencia a la adecuación de la organización a las características y demandas del entorno. Por ello, la escuela en un entorno sociopolítico democrático tiende a disponer de formas de gobierno participativo o colaborativo (Gairín y Villa, 1999), de formas de control participativo y evaluación democrática

(McDonal, 1995; Simons, 1999) y de formas de articulación democrática de la participación más amplias (Martín-Moreno, 2000; Martínez Rodríguez, 1998; Soler, 1999).

Sobre la adecuación de la organización a las demandas del entorno, Mintzberg (1990) atribuye al gobierno de las organizaciones o "*ápice estratégico*" la siguiente responsabilidad:

*"El ápice estratégico se ocupa de que la organización cumpla, efectivamente, con su misión y de que satisfaga los intereses de las personas que controlan o tienen algún poder sobre la organización".*

(pág. 50)

De ello, resumiendo a Mintzberg, se deducen tres conjuntos de obligaciones:

- *El desarrollo de la estrategia de la organización:* que se interpreta como una fuerza de mediación entre la organización y su entorno y también se concretará en las formas de gobierno y sus actuaciones.
- *Las relaciones con el entorno:* que deberán potenciar la participación.
- *La supervisión o el control:* que para adecuarse a un entorno democrático, también deberá serlo ella. La supervisión, además, adquiere un valor añadido de dar "feed-back" a la organización.

## 2.10. Sobre el gobierno

La sociedad está compuesta por múltiples organizaciones e instituciones, muy heterogéneas en cuanto a su propia naturaleza y finalidades, que realizan actividades dirigidas, con carácter general, a la producción de bienes y productos o a la prestación de servicios. Para realizar su cometido, las organizaciones cuentan con recursos humanos (personas), con recursos materiales (instalaciones, máquinas,...) y con recursos funcionales (tecnologías, presupuesto,...). En dichas organizaciones, empresas e instituciones existen personas y órganos que se ocupan de su gobierno en aras a la buena marcha de las mismas.

### 2.10.1. Gobernar las organizaciones

Como vimos en apartados anteriores de este mismo capítulo, el estudio de las organizaciones se aborda desde la *teoría de las organizaciones* como campo del conocimiento humano que ha dado lugar a diversas escuelas y múltiples perspectivas, aunque existe un amplio consenso respecto a que toda organización está conformada por cinco variables básicas que interactúan entre sí, como queda reflejado en la Figura 2.8.

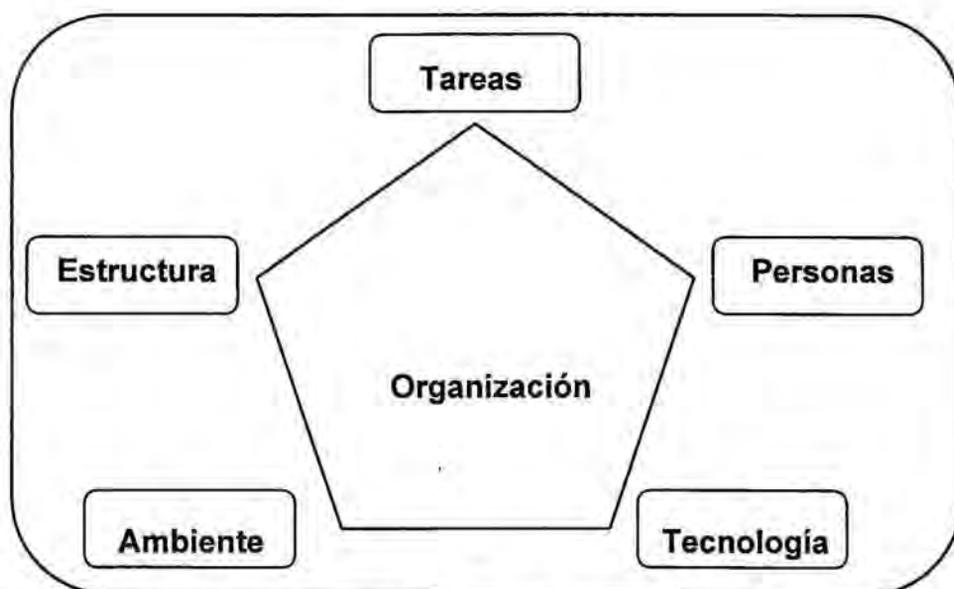


Figura 2.8.: Las cinco variables básicas de toda organización (Chiavenato 1981)

El análisis de las actividades genéricas que se realizan dentro de toda organización ha generado un campo específico de estudio, la *Teoría de la Administración*, que trata de la administración de las organizaciones en general, más allá de su diferente tipología. Con algunas matizaciones que irán surgiendo en el desarrollo del capítulo, el sentido que tiene la expresión anglosajona de “*administración de las organizaciones*” es para nosotros bastante semejante al de “*gobierno de las organizaciones*”.

Existen diversas teorías y escuelas sobre “*la administración o el gobierno*” según pongan el énfasis en una u otra de esas cinco variables básicas, que Chiavenato (1981) presenta así:

ÉNFASIS :	TEORÍAS ADMINISTRATIVAS O DEL GOBIERNO:
En las tareas	Administración científica
En la estructura	Teoría clásica y Teoría neoclásica
	Teoría de la burocracia
	Teoría estructuralista
En las personas	Teoría de las relaciones humanas
	Teoría del comportamiento organizacional
	Teoría del desarrollo organizacional
En el ambiente	Teorías estructuralista y neoestructuralista
	Teoría de la contingencia
En la tecnología	Teoría de la contingencia

Tabla 2.6.: Principales teorías administrativas (Chiavenato,1981)

En todo caso, se entiende por “*administración o gobierno*” la “*conducción racional de las actividades de una organización*”. Así para Chiavenato (1981:7-8),

*“ [...] la tarea actual de la administración es la de interpretar los objetivos propuestos por la organización y transformarlos en acción organizacional a través del planeamiento (planificación), organización, dirección y control de todos los esfuerzos realizados en todas las áreas y en todos los niveles de la organización, con el fin de alcanzar tales objetivos de la manera más adecuada a la situación ”.*

Efectivamente, desde que *Henri Fayol* elaboró su “*Teoría general de la administración*”, (publicada inicialmente en París en 1916 con el título de “*Administration Industrielle et Générale*” y difundida posteriormente en múltiples idiomas), se ha considerado válido su planteamiento de que cualquier institución, para gobernarse, realiza una serie de funciones comunes (o elementos del proceso de administrar), identificadas como *planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar*, delimitadas como puede verse en la Tabla 2.7.

<b>FUNCIONES DE GOBIERNO</b>	<b>IMPLICAN</b>
<i>Planificar o prever</i>	evaluación del futuro y previsión de las acciones a realizar en base a él
<i>Organizar</i>	ordenación y disposición de los elementos de la manera óptima
<i>Dirigir o comandar</i>	conducción y orientación de las actividades a realizar
<i>Coordinar</i>	armonización y sincronización de las actuaciones y elementos
<i>Controlar o evaluar</i>	verificación del cumplimiento de los planes y de su idoneidad

Tabla 2.7. *Funciones del gobierno.*

En el ámbito del gobierno de nuestros centros educativos también se ha utilizado dicha clasificación. En las publicaciones específicas sobre organización y administración escolar es frecuente encontrar reseñados los mencionados elementos como funciones integrantes del proceso de gobierno del centro, aunque con algunas precisiones y variaciones terminológicas (como evaluar, por controlar). Queda planteado así, como una primera aproximación, que la acción de “**gobernar**” implica una *forma racional*

*de acometer la actividad de toda organización* y también, naturalmente, de las organizaciones educativas.

### 2.10.2. Delimitación terminológica y conceptual de “gobierno”

Naturalmente, al referirnos a “gobierno” podemos hacerlo en varios sentidos diferentes: gobierno como *actividad* (el acto de gobernar); gobierno como *efecto* o resultado de los actos de gobernar (también se habla de desgobierno, cuando se considera que los resultados de la acción son poco eficaces); y gobierno como *órgano*, ente o unidad organizativa específica dedicada a tales menesteres (en el ámbito político, el Gobierno es el llamado “poder ejecutivo”, órgano que rige un país).

Vamos a referirnos a “gobierno” como acción. Entendemos por gobierno o *gobernar*, en un sentido muy amplio, *“conducir o regir los destinos y la marcha de una determinada institución u organización”*.

Así pues, otorgamos una dimensión genérica al concepto de gobernar. Una relación que surge con frecuencia al tratar estos temas es la diferente naturaleza de Gobierno de un estado y gobierno de las instituciones. Salvando las lógicas distancias, gobernar uno y otras tiene mucho en común, como muy bien señala Pfeffer (1993):

*“Las organizaciones, en particular las grandes, guardan una cierta analogía con los gobiernos al ser fundamentalmente entidades políticas. Para llegar a comprenderlas, uno necesita comprender las políticas e intereses departamentales del mismo modo que para comprender a los gobiernos es necesario comprender las políticas e intereses gubernamentales.”*

(Pág. 8)

Si nos referimos a una institución educativa, corresponde a esta delimitación del concepto de gobierno, de forma preferente, la de *diseñar las metas, ordenar las estructuras* internas del centro y *dinamizar el sistema de relaciones*.

También los procesos y técnicas de gobierno adquieren una dimensión amplia, situándonos en una perspectiva dinámica, por lo que incluiría las tradicionales actividades de *prever o planificar, ordenar recursos, distribuir funciones, coordinar y dirigir su ejecución* y, finalmente, *valorar* los resultados obtenidos. Se trataría así de

un proceso de carácter global de toma de decisiones y de implementación de acciones concretas que permiten llevar a la práctica y posibilitar la realización de proyectos educativos determinados.

### **2.10.3. Delimitación de otros términos afines.**

Como puede verse más ampliamente en Gairín (1996: 69-90), las ciencias de la organización, desde diferentes enfoques y contextos atribuyen campos de actuación y también significados diversos a los términos *gobernar*, *organizar*, *gestionar* y *administrar*, de forma tal que algunas veces tras un mismo vocablo se encuentran diferentes conceptos (por ejemplo: *organizar* en tanto que programar, ordenar y estructurar; frente a *organizar* en tanto que realizar, ejecutar y hacer), mientras que en otras ocasiones sucede lo contrario y una misma idea se intenta describir con diferentes términos.

Más allá de diferencias conceptuales y semánticas, también nos encontramos con el delimitador que supone situarse en un ámbito más o menos amplio, en lo general o en lo concreto, y por tanto en un nivel que pueda considerarse estratégico, táctico u operativo. En lo que concierne al tema que aquí estamos tratando, intentaremos delimitar el alcance que para nosotros tienen estos términos y qué entendemos por *organizar*, *gestionar* y *administrar*, siempre desde la perspectiva específica que supone la actividad de un centro educativo.

- ***Se organiza*** un centro educativo cuando se *ordenan*, se *relacionan* y se *estructuran* los diversos elementos y recursos de que se dispone, en aras a la consecución de los fines y objetivos consensuados y/o atribuidos a la institución como tal, de la manera más eficaz posible.
- ***Se gestiona*** el centro cuando se *ejecutan* y se *realizan* las actuaciones que se deriven de las metas a conseguir y de la organización antes descrita. Así pues, desde esta perspectiva, gestionar forma parte del proceso organizativo anterior, del que es subordinado. Puede asimilarse, en este sentido, con la realización de las tareas que conforman el funcionamiento general del centro en sus diversos ámbitos de actividad. También puede atribuirse a la gestión todo lo referente al funcionamiento y acciones sobre la estructura organizativa, previamente señalada.

En algunos casos, especialmente en el ámbito de las instituciones públicas la gestión está muy condicionada y delimitada por normativas que

conforman la denominada “*gestión administrativa*”. Se entiende habitualmente por “*gestión administrativa*” una *especial manera de gestionar* que toma como referente la legislación, la normativa, los reglamentos, las disposiciones y los denominados *procedimientos administrativos*, propios del ámbito de actuación sobre los bienes y servicios públicos. Esta primera aproximación no agota el alcance de las actuaciones administrativas de los centros. También se entiende por gestión administrativa la realización de actividades aplicando algunas metodologías e instrumentos que no están regulados normativamente pero sí suficientemente contrastados, siguiendo *técnicas genéricas de gestión*, procesos, procedimientos y mecanismos habituales en este dominio, como son las técnicas contables, la archivística y las aportaciones de la informática de gestión, entre otras.

Así pues, mientras que organizar y gestionar remiten a cuidar de forma eficiente los bienes existentes (lo dado), el concepto de gobernar tiene un mayor alcance, pues pretende actuar más allá (transformando la realidad), creando nuevas oportunidades, ampliando los recursos y el campo de actuación, innovando o transformando la institución.

#### **2.10.4. El poder y la autoridad.**

Poder y autoridad, como veremos, están íntimamente relacionados (Chiavenato, 1981). Su estudio es un tema de interés común a los diversos enfoques paradigmáticos, pero adquiere una especial relevancia desde la perspectiva micropolítica y es, de hecho, una de las cuestiones más tratadas por autores como Hoyle (1982, 1988), Ball, (1989, 1990), Bates (1989), y en nuestro país por Santos (1994, 1999) y Prada (1995, en un detallado análisis de las relaciones de poder en la escuela, de sus fuentes y del conflicto, que se acompaña de una investigación naturalista sobre la situación real en un colegio público de Málaga), entre muchos otros.

Las organizaciones, desde la perspectiva política son vistas como “*arena política donde luchan por el poder los individuos y los grupos*” (Muñoz Sedano y Román, 1989: 129).

La idea de **poder** en una organización hace referencia a la **capacidad para influir** en el conjunto de esa institución sobre cómo debieran desarrollarse los acontecimientos. Pfeffer (1993), dice al respecto:

*“El poder queda definido como la capacidad de influir en las conductas, de cambiar el curso de los acontecimientos, de vencer resistencias y de conseguir que la gente haga algo que de otro modo no haría.”*

( Pág. 28)

Sobre el concepto del poder, ampliamente tratado desde diversas disciplinas como la filosofía, la economía, la política, la ética, la sociología, etc. Bertrand Russell (1938, cit. Muñoz Sedano y Román, 1989: 129) manifestó:

*“El poder es el concepto fundamental en la ciencia social..., en el mismo sentido que la energía es el concepto fundamental de la física”.*

La idea de **autoridad**, por el contrario, está relacionada con el **reconocimiento formal** que se otorga a una persona o a un órgano con relación a determinadas cuestiones.

O, si se prefiere poder y autoridad (Chiavenato, 1981) quedarían también definidos con más concreción en los siguientes términos:

- *Autoridad*: probabilidad de que una orden específica sea obedecida.
- *Poder*: potencial para ejercer influencia sobre otras personas.

Y sobre sus relaciones podría decirse lo siguiente:

- La autoridad representa al poder institucionalizado y oficializado.
- La autoridad proporciona poder. Tener autoridad también es tener poder
- Por el contrario, tener poder no siempre significa tener autoridad.

Las relaciones de poder y autoridad fueron tratadas ampliamente, desde un enfoque estructuralista por Max Weber (1864-1920) que elaboró su conocida *Teoría de la Burocracia*, ampliamente seguida y divulgada durante muchos años.

Para Weber (1979, 1984, cit. Muñoz Sedano y Román, 1989), la burocracia (concebida como forma de organización humana basada en la racionalidad y en la adecuación de los medios a los fines u objetivos que busca la máxima eficiencia posible) es un tipo de poder.

A partir de su clasificación sobre los tres tipos de sociedad que identifica (tradicional, carismática y legal, racional o burocrática) manifiesta que también se corresponden con tres tipos de autoridad como se puede ver en la Tabla 2.8:

Tipos de sociedad	Características	Tipos de autoridad	Características
Tradicional	Patriarcal y patrimonialista. Conservadurismo	Tradicional	Poder heredado o delegado. Basada en el "señor"
Carismática	Personalista, mística, arbitraria, revolucionaria	Carismática	Ni racional, ni heredada, ni delegable. Basada en el "carisma"
Legal, racional y burocrática	Racional, los medios al servicio de los objetivos	Legal, racional y burocrática	Basada en la racionalidad, en la legalidad y en la organización burocrática

Tabla 2.8.: *Sociedad y autoridad según Weber. (Adaptada de Chiavenato, 1981).*

Weber plantea también las diversas formas de "dominación" y de "legitimidad". La legitimidad es entendida como la justificación del ejercicio del poder y la autoridad. La dominación hace referencia a la específica relación de poder en la cual el dominador o gobernante cree firmemente tener derecho a ejercer el poder y, paralelamente, el dominado o gobernado también le otorga ese derecho y obedece sus órdenes convencido de que ese tipo de relación es legítima. Sobre esta misma cuestión pueden encontrarse diferentes apreciaciones en Chiavenato (1981), Muñoz Sedano y Román (1898), Fernández Enguita (1992) o Gil Villa (1993 y 1995), entre muchos otros.

Específicamente, y en relación con nuestro estudio, resulta del máximo interés la aportación que, desde una perspectiva semejante y basada en los conceptos

weberianos, realiza Gil Villa (1993: 49-61) al analizar la participación en los Consejos Escolares de nuestro país.

Aunque volveremos sobre esta cuestión más ampliamente en otro apartado, adelantamos ahora que Gil Villa identifica la “*dominación*” del sector profesional (profesorado) sobre el sector no profesional de los Consejos sobre la base de los tres tipos de legitimidad tradicional, carismática y burocrática, que ejercen y se les reconoce según y con quién, en cada caso.

Sea como fuere, esa capacidad de influencia, el poder real de que se disponga, en general no es atribuible a un único factor. Sobre ello Pfeffer (1993) manifiesta que :

*“El poder está caracterizado por el grado de control que el puesto tenga sobre los recursos y la información, así como por la autoridad formal de la que esté investido.”*

(Pág.66)

Analizar los orígenes del poder siguiendo a este mismo autor (1993: 66-68) nos lleva a realizar las siguientes consideraciones:

- a) El poder llega por estar en el sitio preciso: ser insustituible, resolver problemas críticos, causar impacto a través de las actividades, implicarse.
- b) El poder llega si provees recursos: “quien tiene el oro, tiene el poder”.
- c) Uno de los más importantes recursos que puede tener cualquier miembro de una organización son los aliados o partidarios.
- d) El poder está relacionado con el conocimiento y la información, con el posicionamiento en la red de comunicaciones, con la centralidad.
- e) El poder puede ser reforzado por la autoridad formal: el puesto constituye una fuente formal de poder cuando existe en la organización una clara disposición a la obediencia a la autoridad instituida.
- f) La buena reputación constituye, también, una fuente de poder.
- g) La actuación [profesional] eficaz otorga poder.

La relación entre poder y autoridad también es analizada por Simmel (1950: 14-15, cit. Soler, 1999: 289) desde los parámetros propios de la "*theory construction*", centrándose en las diferencias de forma y de contenidos en los siguientes términos:

- *El poder como "forma"*: se refiere a los parámetros básicos que configuran el modelo de poder, como las relaciones de dependencia o la capacidad sancionadora.
- *El poder como "contenido"*: se refiere a la relación idiosincrásica o específica de cada situación, en la que estarán presentes la autoridad y la influencia.

En el ámbito educativo, refiriéndose a las fuentes del poder para ejercer la función directiva, pero que también podrían entenderse más ampliamente a las fuentes del poder para gobernar, Antúnez (1993: 27-34) identifica las siguientes:

- *El poder de posición*, sobre la base del lugar que se ocupa en la organización.
- *El poder personal*, basado en la personalidad y el carisma de la persona gobernante.
- *El poder del experto*, que considera la formación y las habilidades, la competencia profesional de quien tiene el poder y por las cuales se le reconoce.
- *El poder de oportunidad*, que se adquiere en determinadas situaciones y coyunturas, por estar en el sitio adecuado en el momento adecuado y realizar lo preciso.
- *El poder de relación o de referencia* con otras personas que son las que realmente tienen el poder, pero que de alguna manera influye en quienes gozan de su confianza o están próximos.

### 2.10.5. Sistemas de gobierno de las organizaciones

Las organizaciones se organizan y atribuyen la autoridad o poder legítimo a determinados órganos unipersonales o grupales, que lo ejercerán de una u otra forma, configurando sistemas diferentes de gobierno. Aunque lo habitual es encontrarse con formas mixtas de gobierno, tiene interés considerar posibles clasificaciones que, lógicamente, representan modelos teóricos.

Muñoz Sedano y Román (1989) describen los sistemas de gobierno más comunes en las organizaciones a partir de una propuesta de Morgan (1986), que nosotros sintetizamos en la Tabla 2.9. como sigue:

<i>SISTEMA DE GOBIERNO</i>	<i>CARACTERÍSTICAS</i>
<i>Autocracia</i>	El poder es absolutista y está concentrado en un solo grupo o individuo que los ejerce a su criterio
<i>Burocracia</i>	La organización está estructurada y su funcionamiento regulado, con abundancia de normas y reglas que establecen los límites del poder y el reparto de funciones
<i>Tecnocracia</i>	El poder es ejercido por las personas que integran el aparato técnico o de expertos
<i>Codeterminación</i>	También llamada cogestión, se basa en un determinado reparto de la autoridad entre distintas partes sobre la base de sus respectivas cuotas de poder o a los diversos intereses que representan
<i>Democracia representativa</i>	El poder es ejercido, por quienes sean elegidos en representación de la mayoría, durante un determinado período de tiempo previamente establecido
<i>Democracia directa</i>	Todos los miembros de la organización disponen de poder y lo pueden ejercer de forma directa

Tabla 2.9.: *Sistemas de gobierno de las organizaciones. (Elaborado a partir de Muñoz Sedano y Román, 1989)*

### 2.10.6. Sistemas de gobierno de los centros escolares: un modelo de análisis

Por lo que hace al gobierno de los centros escolares, Fernández Enguita (1992: 91-105) propone una interesante visión en la que relaciona poder, autoridad y gobierno.

A partir de la identificación de tres diferentes fuentes del poder que son la propiedad, la autoridad y la cualificación, aún reconociendo que con frecuencia están profundamente relacionadas y a veces unidas (propiedad y autoridad, por ejemplo), al objeto de su análisis las delimita como sigue:

*“... para no complicar el análisis, trataremos esos factores o relaciones como si fueran discretos, es decir, como si pudieran ser asignados a agentes sociales independientes. En el particular terreno que nos ocupa, esto significa que consideraremos a los propietarios de centros simplemente como eso, como propietarios, aunque a menudo sean también profesionales cualificados de la enseñanza; que las autoridades educativas son meramente autoridades, aunque resulte bien sabido que se reclutan casi siempre de entre los profesores; y que los profesores, por supuesto, no son otra cosa que profesores, que ciertamente es lo habitual.”*

(pág. 92)

A estas tres fuentes de poder, añade el autor otra que denomina poder democrático o comunitario, en referencia al ámbito político o al de la enseñanza respectivamente, manifestando que en este último se manifiesta a través de la *“participación del público –padres de alumnos y alumnos- en el funcionamiento de la institución”*.

Las fuentes de poder se asimilan, para el autor, a cuatro tipos de poder (patrimonial, burocrático, profesional y comunitario) que responden a lógicas diferentes, a saber:

- La obtención de beneficios, propia de una sociedad capitalista de mercado.
- El control autoritario o el democrático según el cariz del régimen político de que se trate (*“todo lo que no está permitido, está prohibido”* en la típica lógica autoritaria de máximo control; o bien *“todo lo que no está prohibido, está permitido”*, en la lógica democrática de control mínimo).

- El control del acceso y desarrollo de la profesión, desde una perspectiva técnica, que es legítima aunque a veces se convierta en corporativa.
- El interés común, a partir de la implicación y la participación de los afectados.

Sobre la base de todo ello, esta propuesta identifica finalmente cuatro modelos de gestión y participación de los centros escolares: patrimonial, burocrático, profesional y comunitario. Naturalmente, esta tipología teórica se presentará en la práctica combinando unas y otras características, en mayor o menor grado, conformando modelos mixtos con una u otra tendencia predominante. A partir de la descripción del autor, nosotros calificamos esos modelos de gobierno (más que de gestión y participación, dado el carácter de totalidad con que lo enfoca), como puede verse en la Tabla 2.10.:

<b>Fuentes de poder</b>	<b>Tipo de poder</b>	<b>Lógicas</b>	<b>Modelos de gobierno del centro escolar</b>
Propiedad	Poder patrimonial	El beneficio	<b>Patrimonial</b>
Autoridad	Poder burocrático	El control autoritario o democrático, según los regímenes político-sociales	<b>Burocrático</b>
Cualificación	Poder profesional	El control de la profesión	<b>Profesional</b>
Legitimidad democrática	Poder comunitario	El interés común	<b>Democrático</b>

*Tabla 2.10.: Poder y modelos de gobierno escolar. (Elaborada a partir de Fernández Enguita, 1992).*

El autor aplica este modelo para el análisis de las leyes educativas españolas, identificando tres modelos de gestión y participación: burocrático-patrimonial, patrimonial-profesional y profesional-comunitario. Acaba su propuesta en los siguientes términos:

*“Tal vez el siguiente paso a dar sea hacia un modelo consensual en el que ninguna de las partes entre las que ahora se distribuye lo fundamental del poder pueda imponer nada a la otra. En términos*

*generales esto podría lograrse, en el ámbito de los centros, mediante el trasvase de competencias del claustro al Consejo Escolar.”*

(Pág. 105. Los términos destacados corresponden al autor)

Por nuestra parte, en el capítulo dedicado al análisis legislativo, volveremos sobre esta propuesta, pero con una aplicación sensiblemente diferente a la de Fernández Enguita y a partir de la legislación vigente en estos momentos, como se verá oportunamente.

Sobre el modelo de gobierno resultante de los diferentes poderes, resulta evidente ( y, por tanto, no es preciso demostrarlo) que el Consejo Escolar, en tanto que órgano de gobierno lo es de una organización eminentemente profesional, en la cual el Claustro de profesores, también órgano de gobierno, tiene una gran influencia, dentro de un esquema de reparto del poder. Por otro lado, en el propio Consejo Escolar están representados profesores y directivos. Todo ello abunda en el carácter “profesional”.

Pues bien, en relación con el tema y respecto a este tipo de organizaciones Quintanilla (1988) mantiene que:

*“Puede que las organizaciones profesionales sean meritocráticas, pero no democráticas. Mientras los conocimientos no estén uniformemente distribuidos, tampoco será ecuaníme la distribución del poder.[...]”*

*La descentralización horizontal es completa cuando el poder no se basa en el puesto o en los conocimientos, sino en el mero hecho de pertenecer a la organización. Todos participan por igual en la toma de decisiones: se trata de una organización democrática.”*

(Pág. 239)

Desde la perspectiva descrita, ahora sólo nos formulamos las siguientes preguntas (que, naturalmente, dejamos sin respuesta puesto que sobre ello pretendemos forjarnos una opinión más fundamentada en el desarrollo de la presente investigación):

*¿ El Consejo Escolar, en tanto que órgano de gobierno, responde más al modelo patrimonial, al burocrático, al profesional o al democrático?  
¿Cabe calificarlo de la misma forma según consideremos, alternativamente, su diseño o su realidad?*

## 2.11. Sobre el control

Generalmente se entiende por *control*, en sentido restringido, la actividad realizada para *verificar* el cabal cumplimiento de las normas establecidas. Pero también, en el más amplio marco organizativo, el control hace referencia a la *supervisión* sobre el funcionamiento de una organización en aspectos específicos o bien en su integridad (como en la auditoría de una institución) o, aún más globalmente a *valorar* el grado de cumplimiento de sus objetivos o metas y, en definitiva a *comprobar* la eficacia organizativa en cuanto al cumplimiento de su “misión”

Álvarez y López (1999) en una aproximación a su conceptualización en las instituciones escolares, manifiestan que:

*“...el control, [en la escuela, es] entendido como seguimiento y supervisión de acuerdos y decisiones.”*

(Pág. 11)

Aunque dicen que, en un sentido general

*“El control suele entenderse como la fiscalización que se ejerce desde instancias superiores con el fin de regular un proceso.”*

(Pág. 15)

Desde la perspectiva micropolítica, para Ball (1989) el control es un claro instrumento de poder, una acción política que nada tiene que ver con la educación y que, en todo caso *“va unido a la exigencia social y administrativa de cambio”* (Pág. 216)

Desde una concepción participativa y en referencia al control directivo, Zerilli (1992) califica el control:

*“... como un componente básico y fundamental en el proceso de dirección, de forma que su esencia no resida en la comprobación como fiscalización, sino en la valoración y su acción correctiva mediante la información y la toma de decisiones consensuada”*.

### 2.11.1. El control en las organizaciones como una función de gobierno

Como vimos al tratar de las funciones de gobierno de las organizaciones, el control y la evaluación forman parte de esos procesos. Aunque control y evaluación no son sinónimos, desde esta perspectiva general de gobierno de las organizaciones tienen bastante en común (Palom y Tort, 1991: 269-284).

Mintzberg (1990) resume la misión que cumplen el control o la supervisión en las organizaciones cuando dice:

*“En esencia, la supervisión directa en el ápice estratégico implica velar porque la organización funcione debidamente como una unidad integrada.”*

(Pág.50)

Para Palom y Tort (1991) el control, fase del gobierno es de gran importancia ya que:

*“De no existir esta última etapa sería imposible saber si lo que hemos planificado, organizado, ejecutado o delegado ha servido para algo. Es decir, no podríamos medir qué cosas han funcionado bien y qué cosas han funcionado mal. Por otra parte, gracias a la etapa de control es posible realimentar todo el sistema, para en el futuro tener la posibilidad de establecer las medidas correctivas pertinentes y de este modo poder planificar, organizar, ejecutar y delegar con mayor eficacia.”*

(Págs. 269-270)

Así pues el concepto de control para dichos autores está en relación con los siguientes elementos:

- Existencia de una determinada planificación.
- Información sobre el grado de consecución de los objetivos propuestos.
- Valoración de las posibles desviaciones.
- Toma de decisiones para corregir la situación.

### **2.11.2. El control y la evaluación**

Sobre la evaluación, aquí sólo realizaremos algunas apreciaciones desde un punto de vista muy general, circunscritas a su relación con el control organizacional, dado que más adelante, trataremos ampliamente el tema.

Desde esta consideración, el concepto de **evaluación** hace referencia a la *“formación y emisión de un juicio de valor”* o, más vulgarmente, a valorar la eficacia en las realizaciones de personas u organizaciones. En el ámbito educativo se evalúa a los alumnos, pero también a los profesores y el funcionamiento general del centro o del sistema. Para evaluar, lógicamente, hay que disponer también de informaciones y de un referente respecto al cual juzgar, un criterio de valor.

Es en este sentido de gobierno, aún siendo cuestiones diferentes evaluar y controlar, van indefectiblemente unidas, en cuanto controlan la marcha de la organización y valoran sus logros o deficiencias, teniendo presente las posibilidades de la organización y los aspectos coyunturales. Sobre las mejores condiciones de su realización Palom y Tort, aconsejan:

*“El control bien estructurado ha de ser adaptado a cada organización, debe realizarse en el momento oportuno, ubicado cerca de la acción y en aquellos ámbitos verdaderamente significativos del centro y del entorno de la organización. Entre ellos naturalmente se debe contemplar la misma función de controlar.”*

(1991: 283)

### **2.11.3. El control técnico, la supervisión y el control social**

La función de control o la de evaluación desde un planteamiento de gobierno nos lleva a considerar dos diferentes tipos de control en las organizaciones:

- *El control técnico*, más propio de las tareas gerenciales o directivas de la organización.

- *El control de supervisión*, propio de un auténtico órgano de gobierno. Este tipo de control general se basa, habitualmente en los informes o apreciaciones de resultados que facilita la dirección al órgano unipersonal o grupal de gobierno (como ocurre en las empresas con la presentación del informe de gestión a la junta de accionistas o, en el ámbito político, con el control parlamentario sobre la acción del ejecutivo).
- *El control social*. En algunas ocasiones este tipo de control general se ejerce por delegación de otras instancias sociales o por tratarse de los usuarios de un servicio público. Es el control que ejerce un determinado grupo social en nombre de otro más amplio o de la sociedad entera y por ello, lógicamente, está íntimamente ligado con la participación social.

Pues bien, aunque tendremos oportunidad de tratar más ampliamente esta cuestión en el capítulo sobre el marco legislativo, avanzamos ahora que los Consejos Escolares serán definidos como órganos de **gobierno**, de **participación** y de **control social** para la mejora de la escuela.

Sobre esta cuestión se pronuncian Álvarez y López (1999) en los siguientes términos:

*“A través del consejo escolar los representantes de los padres aprueban documentos claves de la normativa del centro como son el proyecto educativo, la programación general anual y memoria, el proyecto de dirección, el proyecto de presupuesto, y el reglamento de régimen interior y toman decisiones fundamentales respecto a la disciplina del centro. Muchas veces intentan, sin resultados, controlar también al profesorado, lo que provoca el enfrentamiento con los representantes de este colectivo en el consejo...”*

(Págs. 11-12)

También se pronuncian y advierten sobre el control informal o “*poder vigilante*”, esa forma a veces perversa y adulterada de control social que implica la difusión interesada de determinados comentarios e informaciones, no siempre contrastadas suficientemente, relacionada con las luchas intestinas y la capacidad de influencia:

*“Hay que tener en cuenta, finalmente, la capacidad de influencia y, por consiguiente, de control social que con frecuencia ejercen ciertos individuos o colectivos de usuarios que van provocando valoraciones interesadas sobre algunos miembros del colegio o sobre la escuela en su conjunto, como organización.”*

( 1999: 16)

Pero no siempre el control tiene esas finalidades. Porque, efectivamente, se controla y se evalúa para *tomar decisiones* de mejora y cambiar las situaciones, especialmente cuando la evaluación tiene consecuencias o impactos sociales. Sobre la función social, genéricamente, de la evaluación se pronuncia Carretero (1995) en los siguientes términos:

*“... la evaluación, si quiere seguir definiéndose como un servicio público a comunidades interesadas, debe repensarse desde la perspectiva de su impacto social en el ámbito de la toma de decisiones. Y ello porque la evaluación tiene su razón de ser en sociedades en las que el cambio se ha tornado paradójicamente en constante: evaluamos lo que está en proceso de cambio, lo que está afectado por un cambio, la consolidación de un cambio, lo que dificulta el cambio, los imprevistos en el cambio, lo que espera la gente que cambie, lo que piensa la gente del cambio... En fin, podemos hablar perfectamente sobre la retórica del cambio, e incluso sobre la evaluación como discurso del cambio.”*

(Págs. 27-28)

También los antes citados Álvarez y López atribuyen una finalidad de mejora y calidad al control:

*“Control entendido como supervisión y seguimiento de acuerdos y decisiones consensuadas, que aparecen reflejadas en proyectos, programaciones o planificaciones como estrategias para la mejora de la calidad educativa.”*

(Págs.16-17)

#### **2.11.4. Algunas peculiaridades del control en la escuela: múltiple y débil**

Las instituciones escolares son objeto de control externo, y también de control interno o autocontrol, realizado sobre diversos ámbitos por diferentes agentes.

Sobre todo ello se pronuncian Álvarez y López (1999) cuando manifiestan:

*“El centro educativo es un espacio en el que se reproducen todos los procesos del control, quizás por ello interesa más su estudio.” [...] la vida cotidiana de un centro educativo está llena como ninguna otra de procesos de control [...]. El control se expresa también mediante los canales de la información que fluyen en todas las direcciones: el profesor tutor informa a los padres mediante el teléfono, reuniones y boletines... A través de la memoria general anual se informa al consejo escolar y a la Administración de los resultados e incidencias respecto a la consecución de los objetivos propuestos en la programación general anual de principio de curso [...]*

*El profesor en su clase, el tutor, el jefe de estudios, el director o el mismo consejo escolar ejercen un control normativo aplicando sanciones a las faltas graves de disciplina cometidas por los alumnos. Si la falta es muy grave la sanción debe aplicarse respetando un complicado procedimiento administrativo”.*

(Págs. 11-12)

También valoran de insuficiente el control interno sobre algunos procesos del funcionamiento escolar, como el seguimiento de acuerdos, entre otros.

Una de las características de los centros escolares es la del trabajo en equipo de sus profesionales y, también en sus órganos de gobierno. El trabajo en equipo requiere “lealtad” al propio equipo y cumplimiento de los compromisos adquiridos. Sobre ese cumplimiento también debe ejercerse un control democrático, no siempre presente en nuestras instituciones:

*“En nuestra cultura se habla de la importancia del trabajo en equipo para integrar de forma participativa a todos los miembros en un proyecto compartido [...] La cultura actual asume que todos debemos participar en la toma de decisiones colegiadas en los distintos órganos donde se trabaja en equipo, pero el proceso de la toma de decisiones termina en el mismo momento en que se ha tomado la decisión.[...]”*

*Esta falta de control de las decisiones tomadas en equipo lleva a la desestructuración del grupo. La estructura colegiada se asienta y se consolida en el éxito de su gestión y ésta va unida al análisis de la calidad de las decisiones y a la evidencia de resultados esperados. Cuando se convoca a la gente para participar en un proyecto que exige tiempo, trabajo y gran esfuerzo, es importante que ese esfuerzo se rentabilice en unos resultados que gratifiquen a las personas que intervienen en su desarrollo. Cuando el líder no ejerce sus funciones de supervisión, el grupo se desintegra y asiste a las reuniones a las que se le convoca prescriptivamente con escepticismo y desgana. El trabajo en equipo implica control para hacerlo gratificante y rentable.”*

(Pág. 22)

## 2.12. Sobre la participación

La participación es interpretada de maneras diversas según los criterios con que se aborde, la finalidad que se le otorgue o los ámbitos de que se trate. Así nos encontramos con referencias a la participación individual o a la grupal (agentes de la participación); a la formal o a la informal (procedimientos); a la participación como concepto, como derecho, como valor o como instrumento; participación en la consulta o en la toma de decisiones (niveles de participación); participación de “jure” (la reconocida en leyes, reglamentos, etc.) o de “facto” (el grado real de participación e intervención), etc. Por tanto, los diversos análisis en torno a la participación acostumbra a centrarse en las dos cuestiones siguientes:

1. La adecuada conceptualización y delimitación.
2. Las técnicas para su implantación.

### 2.12.1. La participación como concepto

Desde un punto de vista individual, la participación hace referencia a las posibilidades de incidir sobre las cuestiones que afectan a la persona, interpretándose por tanto como derecho de “*autodeterminación*” del individuo.

Desde un punto de vista grupal, en tanto que “*derecho social*”, se refiere a la capacidad para convertirse en agentes activos en aquello que les afecte (por ejemplo, asociaciones de padres en la educación).

Para Tannenbaum (1974), la participación formal

*“... puede definirse como la estructura de adopción de decisiones legalmente establecida.”*

(Pág.. 91)

Desde otras posiciones se relaciona participación y poder. Para Sánchez de Horcajo (1979) la participación debe ser entendida y puede ser definida como:

*“...la parte de poder o de influencia ejercida por los subordinados en una organización y considerada como legítima por ellos mismos y por sus superiores.”*

(Pág. 17)

Para Michell Crozier (1970, cit. Quintanilla, 1988) la participación puede situarse en un “continuum” que varía entre dos extremos antagónicos: la participación y la alienación.

*“La participación indica el grado de integración personal en una tarea con responsabilidad. En tanto que la alienación es la enajenación o desentendimiento personal de la tarea realizada, a la que se considera como ajena e indiferente al propio sujeto, aún existiendo una relación material.”*

(Pág. 7)

Nosotros, aún compartiendo la idea, creemos que en realidad se trata de una relación entre dos variables, como representamos en la Tabla 2.11.,

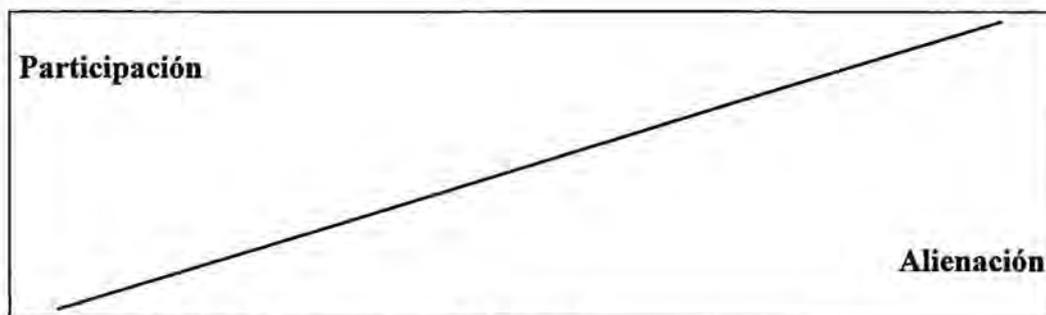


Tabla 2.11.: Relación participación-alienación

En todo caso, existe la percepción generalizada y el acuerdo unánime de su creciente importancia en las sociedades actuales y también en el seno de las más diversas

organizaciones. Las dos formas en que se está manifestando con más fuerza la participación en las organizaciones son:

- El desarrollo de la cultura de la colaboración, con la reestructuración democrática de las organizaciones.
- La implantación de modos de dirección participativa o colaborativa.

### ***2.12.2. Participar en las organizaciones***

La participación en las organizaciones se ha enfocado desde muy diferentes puntos de vista por especialistas de ámbitos disciplinares también diversos. Así, desde la psicología de las organizaciones, en un excelente y amplio trabajo monográfico sobre los fundamentos teóricos y conceptuales de la participación, Quintanilla (1988) destaca la proliferación de estudios en este campo:

*“La participación organizacional se está convirtiendo en uno de los procesos organizacionales más importantes y por ello está recibiendo un abundante tratamiento científico.”*

(Pág. VIII)

Entre esas aportaciones se identifican dos grandes corrientes, basadas respectivamente en la teoría de la **dirección participativa** y en la teoría de la **democracia participativa**, y se constata que se evoluciona hacia sistemas y modelos organizacionales cada vez más participativos, tanto desde el punto de vista estructural como directivo.

Estas dos corrientes se corresponden, en opinión de Quintanilla (1988), con dos perspectivas paradigmáticas y, también, con las dos diferentes tradiciones culturales más enraizadas en el ámbito europeo y en el ámbito americano respectivamente, como queda sintetizado en la Tabla 2.12.:

<i>Paradigmas o perspectivas</i>	<i>Elementos y tradiciones culturales</i>	<i>Teoría y corrientes</i>
Paradigma racional	Configuración de la dirección participativa en EE.UU.	Teoría de la dirección participativa Teoría de las organizaciones racionales
Paradigma político o sociocrítico	Configuración de estructuras democráticas en Europa	Teoría política Teoría de la democracia participativa Corriente de la democracia organizacional

Tabla 2.12.: Paradigmas, tradiciones y teorías sobre la participación. (Elaborada a partir de Quintanilla, 1988)

También Mintzberg (1984, cit. Quintanilla, 1988) se refiere a estos dos enfoques que denomina la gestión participativa y la democracia organizativa.

- Entiende la gestión participativa como una delegación del poder, de quienes lo detentan a quienes con ellos colaboran (porque tienen los conocimientos oportunos).
- Entiende la democracia organizativa como al reparto del poder en el seno de las organizaciones y la tendencia a su igualación entre los diferentes agentes que intervienen, mediante la implantación de estructuras democráticas.

Es decir, la participación entendida como distribución del poder entre quienes gobiernan y quienes pertenecen a la organización. De esta forma el uso de la participación responde a dos grandes argumentos de gobierno:

- La participación como valor intrínseco de las sociedades democráticas.

- La participación como interés productivo o gestión participativa.

La integración de ambas consideraciones viene dado porque la gestión participativa admite varios niveles de delegación del poder y podría llegar a la democracia organizativa, en su nivel máximo.

Desde la democracia organizacional se regula el funcionamiento de la organización de acuerdo con sus principios programáticos y al servicio de la idea de comunidad democráticamente entendida que incorpora los valores de libertad, igualdad, ayuda mutua, objetivos comunes y colaboración. Se institucionaliza así la participación democrática y se materializa en una determinada estructura participativa.

En cualquier caso, más allá de esos valores, se constata que la democracia organizacional, por sí sola, sin considerar otras técnicas directivas, no conlleva una mayor participación en la toma de decisiones ni mayor implicación, por lo que necesita potenciarse mediante técnicas de dirección participativa o colaborativa que la conviertan en participación eficaz (Antúñez, 1993 y 2000; Gairín, 1996; Martín-Moreno, 2000), puesto que al decir de Quintanilla (1988):

*“La democracia estatutaria y organizacional precisa incorporar técnicas directivo-participativas, entre otras cosas, para no perder su significado y principios programáticos [...] En cuanto a la necesidad de incorporar la dirección participativa en las organizaciones estatutariamente democráticas y cuyo funcionamiento estructural pretende una igualación del poder, viene haciéndose cada día más perentoria”.*

(Pág. 13)

La participación considerada con finalidades productivas tuvo su mayor exponente histórico en el “*modelo directivo*” prototípico de la escuela de “*las relaciones humanas*” impulsada por Elton Mayo, entre otros.

Desde esta óptica, el incremento de la participación llevaría a una mayor satisfacción laboral y generaría mayor productividad, como se representa en la Figura 2.9.:



Figura 2.9.: La participación en el modelo directivo de las relaciones humanas. (Elaboración a partir de Quintanilla, 1988).

Por el contrario, la participación considerada como valor en sí mismo ya fue recogida en la corriente de los “recursos humanos” por Argyris (1979), McGregor (1979), Likert (1967) o Herzberg (1966), entre otros. Desde esos planteamientos se considera que las personas tienen capacidad de creación y de una conducta responsable, autodirigida. La tarea directiva ya no es establecer el rumbo y obtener cooperación, sino crear las condiciones para aprovechar todos los potenciales de los recursos humanos de la organización. El propósito de la participación es ahora mejorar la toma de decisiones y la eficacia del desempeño de la organización, con lo cual se producirá posteriormente mayor satisfacción, como queda sintetizado en la Figura 2.10:



Figura 2.10.: La participación en el modelo directivo de los recursos humanos. (Elaboración a partir de Quintanilla, 1988)

Desde la perspectiva micropolítica, al definir las organizaciones como lugares de lucha ideológica en los que se reproducen todos los mecanismos típicos de la confrontación político-social, la participación es interpretada en términos de poder, de diversidad de metas, de intereses y conflicto, de control y, en suma de actividad política (Ball, 1989, 1997).

Pfeffer (1993) relaciona la participación (la de diferentes participantes, en un sistema de interdependencia) con el poder, manteniendo que:

*“La esencia de toda organización es la interdependencia [...] cuando hay interdependencia, nuestra habilidad para hacer cosas nos exige que desarrollemos el poder y la capacidad necesarios para influir en aquellos de quienes dependemos.”*

(Pág. 34)

En suma y para nosotros, por lo que tenga de aplicativo al estudio, la participación en las organizaciones queda caracterizada en los siguientes términos:

La participación como **valor** intrínseco:

- Es un principio y un valor democrático.
- Es un derecho reconocido a la persona, subyacente en las culturas de la colaboración y en los de gobierno participativos.

La participación como **finalidad**:

- El modelo estructural de centro participativo ayuda a la mejora de la calidad educativa.
- El Consejo Escolar como órgano de gobierno aportará más eficacia.

### 2.12.3. Los diferentes niveles de participación

Según Sashkin (1982, cit. Quintanilla, 1988), existen cuatro vías o clases diferentes de participación que representan a su vez cuatro niveles:

- La participación en el establecimiento de metas
- La participación en la toma de decisiones
- La participación en la solución de problemas
- La participación en el desarrollo e implantación de cambios.

Sánchez de Horcajo (1979) establece una tipología de la participación y sus variados grados de intensidad, desde la simple información hasta la autogestión, pasando por la consultación obligatoria, la formulación de recomendaciones, la codecisión, la cogestión y la delegación de poder. Esos diferentes niveles representan un “continuum” de la participación en el proceso decisional, que puede mostrar la relativa influencia de administradores y administrados en la toma de decisiones, como se reproduce en la Figura 2.11. También sintetizamos y adaptamos la descripción del autor sobre dichos niveles de participación.

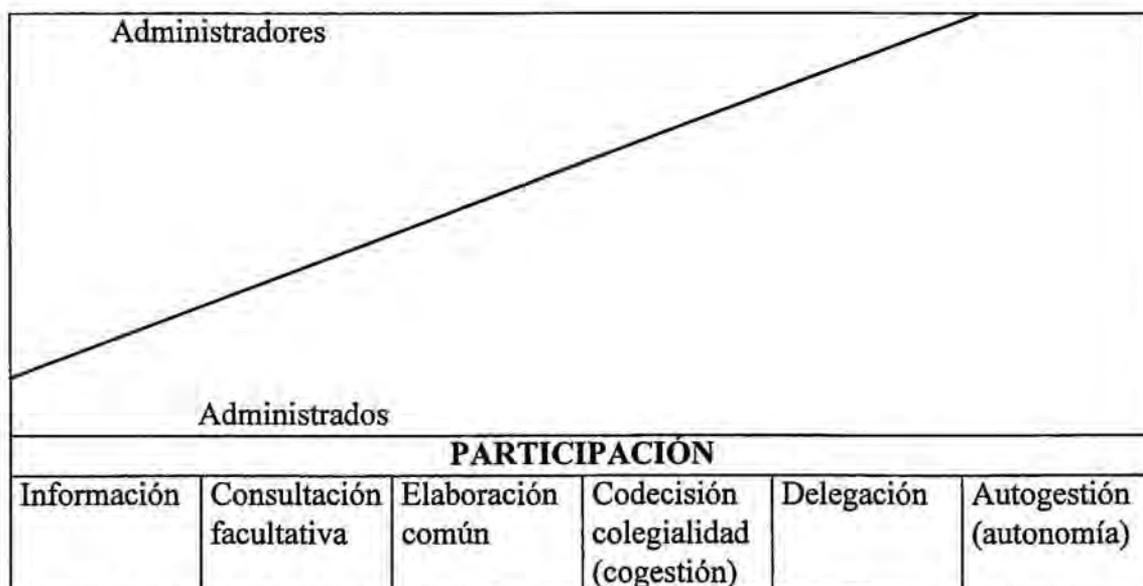


Figura 2.11.: Niveles de participación (Tomada de Sánchez de Horcajo, 1979:19)

- *Información:* Los administrados son informados de una decisión ya tomada, sin que exista consulta previa. Pueden, de todos modos, ejercer una cierta influencia, reaccionando si la decisión no les conviene. Los administradores pueden entonces reajustar o no su decisión unilateral.
- *Consulta facultativa.* Los administradores solicitan sugerencias a los administrados que pueden señalar los posibles errores, expresar sus reservas o aportar datos útiles sobre la solución prevista. La consulta es ocasional y no sistemática. En todo caso, los administradores pueden siempre decidir unilateralmente sin consultar.
- *Consulta establecida.* Se estipula que los administrados tienen derecho, durante un determinado período de tiempo o en determinadas situaciones, a expresar sus opiniones. Sus sugerencias deben ser consideradas en el proceso decisional, pero la decisión corresponde siempre a los administradores.
- *Elaboración/recomendación.* Los administrados participan en la formulación, en el análisis y evaluación de opciones y pueden formular recomendaciones precisas, Los administradores deciden aprobando, modificando y rechazando las proposiciones que, en todo caso, deberán justificar.
- *Codecisión/colegialidad (cogestión).* Los administrados ejercen una influencia efectiva y directa en la elección o rechazo de un plan de acción y toma de decisiones, mediante fórmulas colegiales (comité, consejo,...) de participación. Si el modelo colegial implica una toma en común de la decisión, la cogestión implica un proceso mucho más complejo. La cogestión supone ordinariamente una codecisión, pero la inversa no es necesariamente verdadera. La toma de decisión no es más que una etapa en el proceso de gestión que implica otras.
- *Poder delegado.* Los administrados poseen poder de decisión en determinadas cuestiones del campo competencial propio de los administradores, que definen ciertos límites dentro de los cuales los administrados pueden tomar sus decisiones autónomamente por

delegación. La delegación supone que la persona u órgano en el cual se delega posee completa autoridad, que puede tomar sus propias decisiones sin consultar acerca de ellas. Si tuviera que recibir instrucciones, no sería delegación plena.

- *Autogestión (autonomía)*. Implica que la persona o entidad determina por ella misma sus orientaciones y escoge los medios y controles pertinentes, sin referencia a una autoridad externa. En el campo de la gestión educativa no nos parece posible efectuar la autonomía completa; pero ciertos órganos pueden tener autonomía relativa por lo que respecta a determinadas cuestiones.

#### **2.12.4. Participación y democratización educativa**

La democratización de la educación puede referirse al reparto del poder real dentro del sistema educativo, en estos dos aspectos:

- *La democratización del gobierno y la gestión de la educación: que supone el reconocimiento y la implantación de la participación de tal modo que permita a los implicados ejercitar un poder real en las decisiones que les afectan*
- *La democratización de la relación pedagógica: que se concreta en el problema específico de transformar la metodología y la relación social que se establece entre enseñantes y enseñados*

Entre ambos aspectos existe una relativa independencia, como bien se desprende de diferentes aportaciones de San Fabián (1992), Fernández Enguita (1994), Gil Villa (1993 y 1995), Santos Guerra (1999) o Martín-Moreno (2000), entre otros.

También lo destaca así Sánchez de Horcajo (1979), reconociendo esa vinculación pero limitando su alcance. Se refiere el autor a la relación existente entre la metodología participativa o no de los enseñantes, y la idea que sobre la participación se pretenda transmitir (si pretendes potenciar el valor de la participación, hazlo participativamente), como muy bien puede notarse en las siguientes afirmaciones:

*“Por tanto, los métodos educativos configuran la conducta y el comportamiento de los individuos, validan o rechazan las diferentes pautas de conducta y adiestramiento ante otras situaciones. De este modo, la metodología utilizada en la escuela contribuye, sin duda a estructurar el conjunto de las actividades y conductas sociales.”*

(Pág. 54)

*“Las características institucionales legitiman las relaciones pedagógicas. Pero los problemas de democratización del aparato no son mecánicamente resueltos por la democratización de la relación pedagógica, ni viceversa.”*

(Pág. 57)

Por otro lado, la democratización de la educación acostumbra a enfocarse, generalmente, sobre dos ámbitos: la del sistema educativo y la de los centros escolares o, si se prefiere las democratizaciones externa e interna respectivamente.

- *La democratización externa*, se refiere a la generalización de la enseñanza o los incrementos de las tasas de escolarización, a la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y también a la igualdad en la calidad de la enseñanza recibida.
- *La democratización interna*, se refiere a las posibilidades de participación en la gestión y el gobierno de las instituciones escolares.

En el siguiente capítulo nos referiremos más ampliamente a ello, desde el marco sociopolítico de la educación. En todo caso, son dos cuestiones que se presentan relacionadas, al decir de Sánchez de Horcajo (1978):

*“La participación en la gestión de la educación no será real ni paritaria cuando no se verifique una paralela democratización externa. No se podrá participar en la gestión si no se está presente siquiera en el proceso educativo.”*

(Pág. 58)

Por ello el autor analiza los niveles y los contenidos en los cuales se puede participar internamente en los centros escolares en relación con los tipos de decisiones que, a

través de ella se puedan tomar. Las decisiones pueden ser referidas a tareas muy diversas, como resumimos en la Tabla 2.13.:

<b>Niveles y contenidos de la participación</b>	
Nivel 1	Determinación de objetivos, elaboración de políticas y economía escolar
Nivel 2	Elaboración de programas y preparación de proyectos.
Nivel 3	Ejecución o desarrollo de los programas y proyectos educativos.
Nivel 4	Control de los resultados.

Tabla 2.13.: Niveles y contenidos de la participación en los centros escolares (Elaborada a partir de Sánchez de Horcajo, 1979).

El autor hace notar que el nivel 4 debe conjugar un *feed-back* o retroacción de los niveles 1 y 2, cerrando el ciclo decisonal. Igualmente señala que la participación puede hacerse por decisiones en cada uno de los cuatro niveles, pero que comporta una cualidad más rica en las orientaciones y políticas generales de la organización.

A partir de esta clasificación, realizaremos una adaptación que utilizaremos en la parte empírica de la investigación y que se explicará convenientemente.

### 2.13. A modo de síntesis sobre la gobernabilidad y la democratización

A lo largo de este capítulo se han desarrollado diferentes conceptos y enfoques respecto a los temas de más interés para nuestra investigación. En suma, se trata de analizar las posibilidades de gobierno del centro desde posicionamientos participativos y democráticos a través del órgano creado a tal efecto, el Consejo escolar.

Ello nos lleva a considerar la relación entre gobernabilidad y democracia. En ese sentido, el Consejo escolar debe considerarse como un órgano no sólo al servicio de la participación de la comunidad en el gobierno del centro, sino también como un **órgano para la democratización de la enseñanza** y para contribuir, desde esta importante función social, a la **democratización general de la sociedad**. Relacionado con esta cuestión March y Olsen (1995) señalan:

*“La discusión en los modernos gobiernos democráticos es, en primer lugar una discusión sobre cómo las estructuras institucionales pueden organizarse para conseguir ideales democráticos y sobre cómo las instituciones están constituidas y son cambiadas desde su interior por los propios procesos que se realizan. Las instituciones, generalmente, se manifiestan con una gran variedad de formas. El primer interés de este libro, es la organización formal de las instituciones, las prácticas y las normas que están incluidas en los sistemas organizados de autoridad, en sus recursos y en sus significados. Nos preguntamos cómo están estructuradas las instituciones, cómo trabajan, cómo cambian o evolucionan, cómo están gobernadas y cómo su gobierno puede ser honorable, justo y eficaz. Nos preguntamos, así mismo, cómo los individuos y las sociedades pueden conseguir instituciones públicas que sostengan y elaboren valores democráticos, creencias e identidades, cómo pueden hacer ciudadanos responsables, capaces y transformadores.”*

(Pág. 6)

Hasta aquí se ha procedido a la revisión del marco teórico y conceptual en aquellas cuestiones que, entendemos, están más directamente relacionadas con nuestra investigación.

## *Capítulo 3.*

*El marco sociopolítico, referente imprescindible y obligado para nuestro análisis*

## *Capítulo 3.*

### *El marco sociopolítico, referente imprescindible y obligado para nuestro análisis*

#### **3.1. Introducción**

Como ya se avanzó en el capítulo anterior, estudiar los procesos *de gobierno, de participación y de control social* que realizan los Consejos Escolares de los centros docentes, desde un planteamiento *global y sistémico* como el que aquí se pretende, requiere plantearse un proceso previo de análisis de las características del entorno, que afectarán, con toda seguridad, al desarrollo de sus funciones y de sus prácticas institucionales. Coincidimos, así, con Antúnez (1993 y 2000) en la relevancia que otorga al entorno para la acción educativa en los centros docentes y en el carácter condicionante que le reconoce, cuando dice:

*“... concebimos el centro escolar como un sistema abierto, permeable y dependiente que desarrolla y cumple sus funciones condicionado por la interacción de los elementos internos y los del entorno.”*

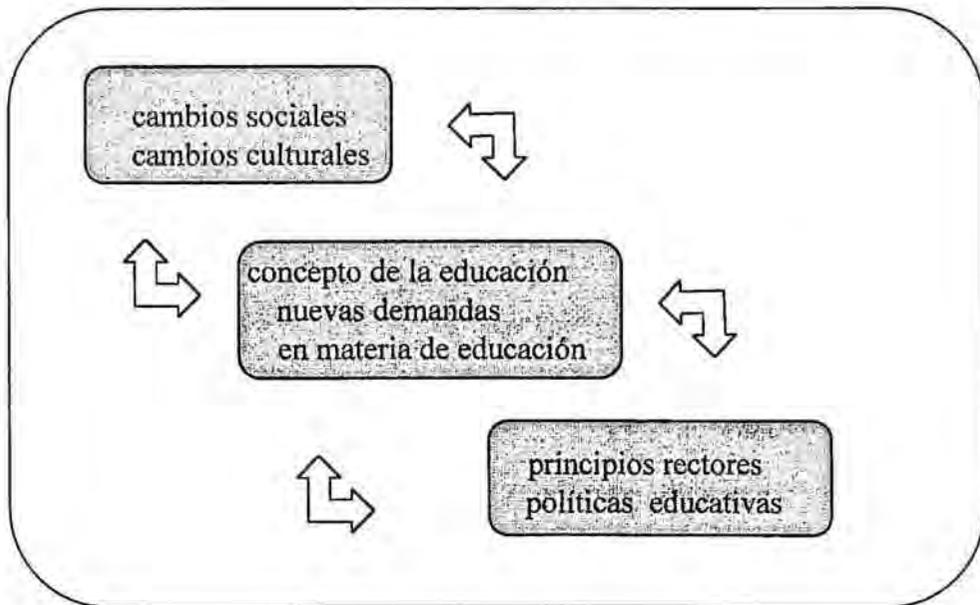
(2000: 90)

Por ello, en este capítulo, nos aproximaremos de una manera general, a algunas de las características de orden sociológico y políticoeducativo que se derivan de las múltiples interacciones entre nuestra realidad social y nuestra realidad educativa y escolar, configurando un determinado “*entramado cultural*” que explica, y en el que se producen, las dinámicas educativas y escolares, las reformas y las innovaciones.

*“Las instituciones escolares [...] son una combinación -entre otras muchas posibles- de tradición y cambio, consecuencia de decisiones relativamente limitadas por factores externos, condicionantes tecnológicos y un conjunto de prácticas sedimentadas en el tiempo que suelen agruparse bajo la denominación de cultura escolar. [...] En este sentido es preferible hablar, en plural, de culturas escolares. [...] De entre esta tipología interesa, sin embargo, retener dos culturas cuyo análisis explica, con preferencia a otros, esa combinación de tradición y cambio que constituyen las instituciones docentes: la cultura escolar gubernamental o administrativa -externa al centro docente pero no ajena al mismo- y la cultura académica profesoral.”*

(Viñao, 1997a: 19)

Se trata, pues, de considerar las características de nuestra sociedad que configuran las demandas en materia de educación, a las que, en una sociedad democrática, los poderes públicos responden con sus propias y específicas políticas educativas y con la legislación consecuente con ellas (Gómez Dacal, 1985; Gairín, 1991a y 1996; De Puelles, 1991 y 1996; Fernández Enguita, 1992 y 1997; Antúnez, 1993 y 2000; Carnicero y Gairín, 1995; Pedró, 1995 y 1996; Delors y otros, 1996; Serrano, 1997; Viñao, 1997a y 1997b; Colom y Domínguez, 1997; Bonal, 1999; Gairín y Villa, 1999; Gomà y Subirats, 1999; Álvarez, 1999; Martín-Moreno, 2000), en un proceso de interrelación como el que se pretende sintetizar en la Figura 3.1.



*Figura 3.1. Cambios sociales y políticas educativas.*

No pretendemos realizar aquí una completa y detallada revisión del marco socioeducativo (que, obviamente, desbordaría los objetivos de nuestro estudio), sino apuntar unas breves referencias sobre la evolución de ese marco, al objeto de encuadrar nuestro trabajo y favorecer así el mejor desarrollo de la presentación del tema que nos ocupa.

Tampoco parece necesario extenderse sobre las múltiples interrelaciones entre sociedad y educación, ni sobre el poco discutido hecho de que los diversos modelos de sociedad se corresponden, y desarrollan, con modelos específicos de educación (Coombs, 1985). Creemos que los conceptos de educación y cambio social son inseparables y, por ello, partiremos de la premisa, ampliamente compartida, de que la educación propicia cambios sociales, y los cambios sociales generan cambios en los fundamentos educativos y, consecuentemente, en las prácticas educativas concretas.

*"La idea misma de educación se encuentra vinculada en tal grado a la de cambio social, en nuestra cultura y en nuestra era, que resulta difícil reflexionar sobre cualquiera de ambos términos sin verse*

*llevado de inmediato a hacerlo sobre el otro. De hecho, invocar la una es casi necesariamente invocar el otro, y viceversa, por lo que nada hay de sorprendente en que reiteradamente se plantee, en diversos foros, la relación entre ellos.”*

(Fernández Enguita, 1997a: 59)

Sobre esa evolución, es generalmente aceptado que las sociedades actuales, en el contexto sociocultural y económico de los denominados países desarrollados y de los que están en vías de desarrollo (en expresión habitualmente utilizada, aunque constituya una tipificación poco precisa) están incursas en procesos acelerados de cambios sociales, culturales y económicos que las llevan, en el ámbito que a nosotros nos concierne, a rehacer sus *posicionamientos* o *fundamentos* educativos y a presentar *nuevas demandas* en materia de educación (Faure, 1982; OCDE, 1984, 1986 y 1991; Coombs, 1985; García Garrido, 1986, 1987, 1994a y 1994b; Delors y otros, 1996).

Todo ello será considerado, en cuanto afecte a nuestro objeto de análisis, a lo largo del presente capítulo.

### **3.2. La educación en una sociedad en proceso acelerado de cambio**

El marco sociopolítico de la educación en nuestro país no puede abordarse como un hecho aislado de las tendencias y la evolución general presentes en los países de nuestro entorno cultural (Gairín, 1996:11; Serrano, 1997:47-67). Los fenómenos educativos y culturales, cada vez más, están profundamente interrelacionados en el ámbito internacional y se influyen mutuamente.

*“En el plano de la política educativa, tal como sucede en otros propios de la vida cotidiana, la dependencia y las interrelaciones a nivel local y regional, y más aún a nivel internacional, son muy significativas, cobrando sobre todo en la actualidad mayor importancia si cabe que en anteriores etapas de la vida española.”*

(Colom y Domínguez, 1997: 166)

Desde una perspectiva internacionalista, se puede observar cómo en las sociedades de nuestro entorno cultural se está produciendo una importante evolución de los valores y pautas culturales, que afectan al contexto de funcionamiento de los sistemas educativos (CERI, 1983; OCDE, 1984; Pedró, 1995; Delors y otros, 1996; Serrano, 1997; Bonal, 1999; Gomà y Subirats, 1999), y se detecta el desarrollo con fuerza de algunas ideas-valores nuevas, emergentes (Laderrière, 1989), que sitúan en un marco de actuación, también nuevo, al mundo de la enseñanza. Por ello, como consecuencia de esa evolución del marco sociológico en el que se inscriben, las demandas de la sociedad en el ámbito educativo también están en continuo proceso de cambio y redefinición.

De entre los diversos estudios socioeducativos sobre este tema, cabe destacar el realizado por la denominada Comisión Delors (1996), por el amplio alcance de su enfoque prospectivo, la gran difusión e influencia en las políticas educativas de la Comisión Europea y el gran prestigio de las personalidades e instituciones implicadas. La UNESCO encargó a una Comisión Internacional, presidida por Jacques Delors, un Informe sobre la educación para el siglo XXI, bajo el siguiente mandato:

*“La Comisión centrará su reflexión en la cuestión fundamental que engloba todas las demás: ¿qué tipo de educación será necesario mañana y para qué tipo de sociedad?”*

(Pág. 301)

El resultado de los trabajos de dicha Comisión se encuentra en el informe titulado *“La Educación encierra un tesoro”*. En él se identifican y describen algunos elementos, contradictorios en sí mismos por cuanto significan la herencia a conservar y el futuro a alcanzar, que están en el centro de la problemática educativa actual. El “Informe” apunta los siguientes criterios para superar esas tensiones (Delors y otros, 1996: 16-18):

- a) *La tensión entre lo mundial y lo local*: la posible contradicción sobre ¿cómo convertirse poco a poco en ciudadano del mundo sin perder sus raíces?, se resuelve participando activamente en la vida de la nación y, al mismo tiempo, en las comunidades de base.
- b) *La tensión entre lo universal y lo singular*: la progresiva mundialización de la cultura debe preservar el carácter único de cada persona, su vocación de escoger su destino y realizar todo su potencial.
- c) *La tensión entre tradición y modernidad*: adaptarse libremente sin negarse a sí mismo, dominar el progreso científico.
- d) *La tensión entre el largo plazo y el corto plazo*: el actual predominio de lo efímero y de la instantaneidad exige, con frecuencia, respuestas y soluciones rápidas, pero muchos de los problemas educativos necesitan una estrategia paciente, concertada y negociada de reforma.
- e) *La tensión entre la indispensable competencia y la preocupación por la igualdad de oportunidades*: la presión de la competencia no debe ir en detrimento de dar a cada ser humano los medios de aprovechar todas sus oportunidades. Debe conciliarse la competencia que estimula, la cooperación que fortalece y la solidaridad que une.

- f) *La tensión entre el extraordinario desarrollo de los conocimientos y las capacidades de asimilación del ser humano:* ante el cúmulo de nuevos conocimientos, en una clara estrategia de reforma, es necesario preservar los elementos esenciales de una educación básica que enseñe a vivir mejor mediante el conocimiento, la experimentación y la formación de una cultura personal.
  
- g) *La tensión entre lo espiritual y lo material:* suscitar en cada persona, según sus tradiciones y sus convicciones, y con pleno respeto del pluralismo, la elevación del pensamiento y el espíritu hasta lo universal y a una cierta superación de sí mismo.

Todo ello comporta la necesidad de enfoques flexibles que permitan combinar las diferentes exigencias de nuestra sociedad actual y, por tanto, de una constante reconstrucción en cuanto a los parámetros que guían la educación.

En lo relativo a nuestro trabajo, también podremos ver cómo afecta esta evolución a las demandas de participación en el gobierno y control de los centros, entre otras cuestiones.

### **3.3. El nuevo escenario social de la educación**

La presencia y superación de esas tensiones, en todo caso, dan lugar a un nuevo escenario en el que se desarrolla la actividad educativa. Entre los nuevos fenómenos sociales que inciden en los planteamientos educativos de las sociedades de nuestro contexto (Carnicero y Gairín, 1995: 13-15; Gairín, 1996: 11-12), cabe destacar:

#### ***3.3.1. Sensibilización por los temas educativos.***

Se desarrolla una atención creciente en la opinión pública por todo aquello que sucede en el mundo educativo (Gairín, 1996: 11), con especial interés por los resultados finales de los procesos instructivos y formativos de los alumnos. El foco de atención social se ha ido modificando a lo largo de los años, pasando desde el énfasis por la igualdad de oportunidades hasta centrar la preocupación en los niveles de competencia conseguidos por los alumnos.

*“En la década de los setenta, a muchos educadores y promotores de la escuela integrada les parecía que el reloj de la historia se pararía en el momento en que se consiguiese la generalización y la consagración del principio de la comprensividad. Pero lo que tiempo atrás eran argumentos con fuerza en un contexto social y económico que abonaba la escuela integrada, hoy en día se han convertido en argumentos a la defensiva: el contexto de los años noventa es muy diferente. En primer lugar, se pide mayor calidad y eficacia a la educación”.*

(Pedró, 1996: 99)

#### ***3.3.2. Presencia masiva de los medios de comunicación.***

Estos medios inciden sobre sectores cada vez más amplios y diversificados de la sociedad, aportando posibilidades crecientes de aplicación y desarrollo, en cuanto a nuevas formas y tecnologías de tratamiento de la información al servicio de la acción educativa.

*“Las nuevas tecnologías han hecho entrar a la humanidad en la era de la comunicación universal; eliminando la distancia, contribuyen poderosamente a forjar las sociedades del mañana que, a causa de ellas, no responderán a ningún modelo del pasado. La información más precisa y más actual se puede poner a disposición de cualquier persona en la superficie del mundo, a menudo en tiempo real, y llega a las regiones más apartadas [...] La educación tiene indudablemente una función importante que desempeñar si se desea controlar el auge de las redes entrecruzadas de comunicación que poniendo al mundo a la escucha de sí mismo, hacen que verdaderamente todos seamos vecinos.”*

(Delors y otros, 1996: 43-44)

El auge de las nuevas formas de comunicación supone, sin duda, una revolución de insospechadas potencialidades educativas, pero también es un nuevo agente que no está exento de posibles efectos perversos sobre la propia educación y la cultura.

*“... hay que considerar que en la actualidad se ha alterado la jerarquía en la relevancia de los distintos agentes de transmisión de la cultura. Ésta se produce primeramente a través de los medios de comunicación de masas que han multiplicado su potencialidad frente a la escuela. [...] La televisión (y más modernamente las nuevas redes de información) tienen la capacidad de desplazar los viejos mecanismos de uniformización y normalización (escuela, comunidad local, etc.) y precipitar nuevos tipos de homogeneización aparentemente basados en la pluralidad y la diversidad cultural.”*

(Serrano, 1997: 57-58)

### **3.3.3. Redistribución del gasto social.**

En las décadas precedentes los poderes públicos dedicaron grandes esfuerzos económicos a la “universalización” de la educación, en una perspectiva de “estado del bienestar”, proveedor del servicio público educativo para todos. La posterior caída generalizada de la natalidad en las sociedades occidentales llevaba a una visión optimista de la financiación de la educación al considerar que el mantenimiento del gasto global dedicado hasta entonces, aplicado ahora a un menor número de alumnos, permitiría incrementos cualitativos (Gairín, 1996: 11-12; Carabaña, 1997: 96). Pero

las necesidades sociales crecientes en otros sectores como las pensiones o la sanidad han llevado a los poderes públicos a redistribuir los recursos existentes y actualmente está en cuestión el alcance e incluso el concepto mismo del *estado del bienestar* como sostiene, entre otros, Serrano (1997) al afirmar que:

*“El Estado-Nación pierde muchas de sus funciones a favor de entidades de carácter supranacional. La seguridad de los Estados del Bienestar tiende, poco a poco, a desvanecerse.”*

(Pág. 54)

#### **3.3.4. Globalización.**

Aunque la idea de *globalización* hizo su aparición, en primer lugar en el ámbito económico y de las comunicaciones, rápidamente se he extendido a otros campos. En el educativo, hace referencia a considerar que, actualmente, los fenómenos educativos y culturales se producen y hay que analizarlos en un nuevo *marco mundial* de carácter global (Delors y otros, 1996) como consecuencia de la creciente existencia de múltiples *interacciones culturales* -algunos especialistas en el tema, como Serrano (1997: 54), hablan de “*pluricentrismo*” educativo-, que traspasan los tradicionales ámbitos nacionales, más restrictivos y limitados.

*“La interdependencia planetaria y la mundialización son fenómenos capitales de nuestra época, que ya están actuando y que marcarán con su impronta el siglo XXI. Hoy hacen ya necesaria una reflexión global –que trascienda ampliamente los ámbitos de la educación y la cultura– sobre las funciones y las estructuras de las organizaciones internacionales.”*

(Delors y otros, 1996: 54)

#### **3.3.5. Multiculturalismo.**

Este marco global, entendido como *crisol* de pueblos y de *culturas*, con un alto nivel de desarrollo e influencias sociales, nos introduce en las ideas de multiculturalismo, de cosmopolitismo y de internacionalismo, entre otras. Además, la antes mencionada influencia de los medios de comunicación, multiplica sus efectos en este mismo

sentido, al ofrecer una amplia visión de la diversidad existente a amplias capas de la población.

*“Junto con la consideración de la diversidad y de la pluralidad en el seno de cada una de las culturas, es ineludible contemplar la actual coexistencia en el mismo territorio de culturas diversas. Ésta es una situación **multicultural** o **pluricultural** vinculada tanto a fenómenos migratorios, como a la conciencia de la diversidad cultural, la voluntad de la preservación de la diferencialidad y las nuevas exigencias de respeto por el propio ‘patrimonio cultural’ [...] Las consecuencias de estas demandas de diversidad cultural son especialmente importantes cuando nos planteamos el tema de la selección del currículum escolar y más aún de su instrumento vehicular, la lengua.”*

(Serrano, 1997: 55-56. Los términos destacados en la cita corresponden a la autora)

### **3.3.6. Identidad.**

De forma paralela y complementaria se desarrolla la idea de *identidad*, que nos lleva a considerar los aspectos de atención a la *diversidad de contextos* y de respeto a la propia idiosincrasia, sin que todo ello resulte contradictorio. *Globalización y diversidad*, lejos de ser discursos utópicos o planteamientos de moda, constituyen una dicotomía de permanente actualidad. Su concreción es múltiple e incide en aspectos organizativos y de gestión del *sistema educativo*, de las instituciones, e incluso, de los programas. La evolución en uno u otro sentido no es ajena a las corrientes socioculturales y económicas, y se vincula a procesos de democratización, culturización, libre circulación de personas e ideas, influencia de los medios de comunicación o a otros factores. En este sentido, por ejemplo, es imprescindible conjugar un currículum escolar que preste tanta importancia a la dimensión global como a los elementos culturales propios.

### 3.3.7. Sociedad del conocimiento.

La idea de la sociedad del conocimiento hace referencia a considerar el conocimiento como el recurso más importante de las sociedades y como base del desarrollo sostenible en las sociedades democráticas, desde la premisa de que ese conocimiento sea un bien disponible para todos y que, por lo tanto, regule los flujos culturales, sociales, económicos y educativos, en general. El conocimiento, así considerado, sería una respuesta a las demandas sociales en materia de educación. La tendencia general en el marco europeo ha sido, una vez consolidada la universalización de la educación, incrementar el período de escolarización obligatoria, ampliándola a la enseñanza secundaria, y aumentar la oferta en las etapas postobligatorias.

*“¿Existe alguna tendencia generalizada que marque la evolución reciente de la enseñanza secundaria en Europa?. La respuesta debe ser, sin lugar a dudas, afirmativa, pues dicha tendencia existe y no es otra que la progresiva generalización de la enseñanza secundaria obligatoria, como respuesta a una evolución social y económica que así lo exige.”*

(Pedró, 1996: 88)

Todas estas cuestiones, efectivamente, definen ese nuevo escenario que, lógicamente afecta a la participación y el gobierno de los centros, como se irá viendo más ampliamente a lo largo de la investigación.

### **3.4. Las demandas sociales en materia de educación**

Las características anteriormente descritas conforman un escenario social que en mayor o menor medida se produce también en nuestro propio entorno, en el que se reformulan nuevas *demandas* en materia de educación, entre las cuales se pueden fácilmente identificar:

#### ***3.4.1. Demanda de mejoras en la calidad.***

Existe una percepción generalizada de que la calidad educativa no llega a los niveles esperados y deseados. El siempre presente debate sobre el fracaso escolar y sus causas, el deseo creciente de amplias capas de la población de que sus hijos cursen estudios universitarios, la también permanente polémica sobre la inadecuación de la formación profesional, etc. constituyen la base de las demandas sobre el incremento cualitativo. En definitiva existe una preocupación por la rentabilidad de los recursos dedicados a la educación en un marco social fuertemente competitivo.

#### ***3.4.2. Deseo de una educación más próxima al usuario.***

Esta demanda implica un fomento de los procesos de *descentralización* y *desconcentración* que favorezcan la necesaria contextualización y conexión con el entorno próximo que se entiende debe acompañar siempre a la acción educativa. En este mismo sentido se pronuncian Delors y otros (1996: 184) al mantener que "*las instituciones que forman el sistema educativo deben dar muestras de una voluntad real de adaptarse a las condiciones locales y adoptar una actitud abierta frente al cambio.*" No obstante, más allá de dicha descentralización, la natural exigencia de control sobre el uso de recursos públicos y la naturaleza de derecho constitucional que tiene la educación hace que la actividad educativa esté regulada con carácter general en sus aspectos básicos.

#### ***3.4.3. Demanda de participación democrática.***

Unido a ese proceso descentralizador, cada vez más, se refuerza el carácter democrático y la necesidad de establecer vínculos de participación, con lo que se potencia y redimensiona el papel de la *comunidad escolar*. Existe un deseo manifiesto

de aumento de la participación e implicación de los diferentes sectores de la comunidad educativa en la gestión de la educación y en el gobierno de los centros que, contradictoriamente, no se refleja en los niveles de participación de las diferentes convocatorias electorales para formar los órganos de gobierno de los centros docentes en nuestro país (Antúnez, 1993: 69-74). El nuevo marco de actuación es cada vez más democrático pero también más complejo (Delors y otros, 1996: 58-59), de encuentro social entre los usuarios y los profesionales de la educación, y comporta una mayor responsabilidad e implicación en la búsqueda de propuestas de mejora.

#### **3.4.4. Demanda de innovación y orientación al cambio.**

Existe en amplios sectores de la sociedad la idea de que las instituciones educativas son excesivamente conservadoras y no realizan la necesaria actualización a los cambios sociales. El incremento cualitativo demandado por la sociedad, la mejora de la calidad se convierte en un reto permanente para el sistema educativo en su conjunto y se concreta en la necesidad de propiciar en los centros educativos el desarrollo de la *cultura de la innovación*, tan presente ya en otros ámbitos de la sociedad.

*“Por consiguiente, la educación tiene que adaptarse en todo momento a los cambios de la sociedad, sin por ello dejar de transmitir el saber adquirido, los principios y los frutos de la experiencia.”*

(Delors y otros, 1996: 23)

El acelerado proceso de desarrollo tecnológico fomenta e impone la necesidad de una educación cada vez más especializada junto al imperativo de una educación generalista de base que permita el reciclaje puntual y la conexión de la formación con el empleo.

#### **3.4.5. Demanda de prestación de nuevos servicios socioeducativos.**

Los cambios operados en las estructuras familiares y en la organización del trabajo, la creciente incorporación de la mujer al mundo laboral, la desigual distribución de los hábitats familiar y laboral en las ciudades, etc. crean nuevas necesidades socioeducativas que, con frecuencia, se trasladan al sistema educativo en forma de nuevas demandas de servicios, como guarderías, comedor y transporte escolar, actividades extraescolares, ludotecas y centros juveniles, entre otras.

### **3.5. Los procesos de “democratización” de la educación**

Los sistemas educativos europeos actuales son fruto de su historia y de su cultura. La evolución de sus sistemas político-sociales, en cada caso, ha determinado y configurado los respectivos sistemas educativos de una u otra manera, en función de los avatares históricos por los que han transitado. En cualquier caso, un rasgo característico y común que los ha configurado es el de la progresiva democratización.

El proceso democratizador ha entrado en los sistemas educativos (García Garrido, 88) en tres sentidos complementarios y sucesivos, que vienen a representar también tres fases históricas de la evolución del concepto social de la educación.

Para este estudio, desde un punto de vista metodológico y analítico, identificamos esos procesos democratizadores, según se refieran a los aspectos cuantitativos, a los aspectos cualitativos o a los aspectos organizativos.

Conviene precisar que estos tres aspectos, al mismo tiempo, se corresponden con las tres acepciones de uso más frecuente y alternativo en el vocabulario específico de nuestro ámbito, puesto que podemos encontrar referencias a la “democratización de la educación” en estos tres sentidos complementarios:

- como extensión de la educación a la totalidad de la población
- como instrumento cualitativo de transformación de la sociedad
- como existencia de posibilidades y estructuras de participación de la comunidad educativa, entendida ésta en su más amplio sentido

#### **3.5.1. Aspectos cuantitativos: la extensión de la educación**

La primera preocupación común en los diversos países de nuestro entorno fue incidir en los aspectos cuantitativos: inicialmente, impulsando la extensión de la educación a más amplias capas de la población y, a continuación implantando la generalización o “universalización” de la educación. El concepto de “universalización de la educación” se concretará, a partir del reconocimiento del derecho de todos a la educación y, congruentemente, de la prescripción de una determinada franja de edades en la que la educación es considerada obligatoria y, lógicamente, gratuita.

En este esquema, la educación se configura como un derecho individual y a la vez social y la enseñanza, al ser considerada de interés social, pasa a constituirse en un servicio público al ciudadano, a la persona, a cargo del estado (en la más amplia acepción de “estado”, que incluye diferentes entes e instituciones según el sistema de organización política de cada país: administraciones centrales, territoriales de distinto alcance, municipales, ...)

Los estados han definido el periodo de escolarización obligatoria mínima en función de las circunstancias socioeconómicas e históricas de cada país. Actualmente, existe una tendencia homogeneizadora entre los diversos países europeos con relación a fijar las edades que comprende ese mínimo obligatorio, aunque aún no existe una única y común concreción al respecto.

Por otro lado, es necesario destacar el cambio operado en la propia idea de obligatoriedad. Aunque ya en su inicio el reconocimiento del derecho a la educación implicaba la obligación para el ciudadano a escolarizarse y la obligación de la correspondiente administración educativa a ofrecerle un puesto escolar, durante mucho tiempo, según los casos, los diferentes países acometieron esta obligación de una forma laxa, desde un planteamiento “asistencial” más que propiamente educativo. Recuérdese al respecto, el papel de la denominada “escuela estatal” en España, en el período comprendido entre 1940 y 1970 que, en líneas generales escolarizaba a la población socioeconómicamente más desfavorecida, mientras que las familias que contaban con suficientes recursos enviaban a sus hijos a la enseñanza privada (especialmente en las ciudades, que es donde se implantaban estos centros).

Actualmente la enseñanza implica, con claridad, la concepción de la responsabilidad pública en la prestación del servicio educativo al ciudadano y, por tanto, la obligatoriedad para el propio Estado de proveer los recursos de todo tipo necesarios para ello. La educación es un derecho y un deber (en la etapa obligatoria) del ciudadano, pero también un deber (léase, su prestación) para el Estado moderno, generalmente recogido con el más alto rango en las respectivas constituciones o en la legislación general.

Paralelamente, en la mayoría de los estados europeos, se ha profundizado en el proceso de distribución (procesos de descentralización y desconcentración, según los casos) de esa responsabilidad estatal entre otras instancias. Así se han configurado diversas administraciones con responsabilidades en la enseñanza, y también políticas

tendientes a implicar en las responsabilidades a otras instituciones y fuerzas sociales, como se verá más ampliamente en otros apartados.

### ***3.5.2. Aspectos cualitativos: la transformación de la sociedad***

Esta segunda acepción hace referencia al “valor añadido” que representa la educación para los ciudadanos y también para la transformación de un país y su mayor desarrollo cultural, político y económico (Coombs, 1985; Delors y otros, 1996).

Desde esta perspectiva, la educación se considera un medio al servicio de toda la sociedad que, concurrentemente, hace posible la realización personal del ciudadano.

Esta doble dimensión de la educación, la personal y la social, vertebrada la sociedad, inmersa en su marco ecológico de valores y pautas culturales, aglutina las relaciones sociales en torno a elementos comunes y propicia la integración social del ciudadano, a la par que su mejor crecimiento personal y su autorrealización. Tiene, por ello, un carácter democratizador.

La dimensión cualitativa es vista por Coombs (1985), desde una perspectiva del sistema, en los siguientes términos:

*“... <dimensión cualitativa> significa mucho más que <calidad> de la educación, definida y valorada habitualmente por los conocimientos adquiridos por el estudiante, de acuerdo con la programación y pautas tradicionales. La <calidad>, tal como se la considera aquí, tiene que ver también con la coherencia de lo que se enseña y aprende, con el grado de adecuación a las necesidades de aprendizaje presentes y futuras de los aprendices concretos, habida cuenta de sus circunstancias y expectativas particulares. Cualitativo se refiere también a cambios importantes en el sistema o subsistema educativo mismo, en la naturaleza de sus inputs (estudiantes, profesores, instalaciones, equipamiento y provisiones); en sus objetivos, contenido de la programación y tecnologías educativas; y en su entorno socioeconómico, cultural y político.”*

(Pág. 147. Los términos destacados corresponden al autor)

En la *dimensión* personal, la educación de calidad es el siguiente peldaño en la escalera que lleva a la democratización: si disponer de una plaza escolar implica un primer paso, que esa educación sea de calidad representa el segundo nivel democratizador. Se trata de hacer realidad la igualdad de oportunidades no solamente en el acceso sino también en la calidad formativa obtenida.

Todo ello se concreta, en diferentes momentos históricos de los países de nuestro entorno cultural a los que nos referimos, en sistemas educativos universales y de calidad, con diferentes cuestiones en liza, como la "*comprehensividad del sistema*" o la existencia de modelos y circuitos educativos alternativos, que lleven a diferentes formaciones y a diferentes titulaciones. No obstante la *comprehensividad* no es interpretada de igual modo en todos los contextos.

En general se entiende por "*educación comprensiva*" (también llamada escuela única, unificada, polivalente o integrada) la alternativa a esa otra realidad educativa de carácter selectivo que se viene en denominar "*sistema de educación dual*" (dos vías académicas diferentes).

En este sentido, Viñao (1997b), tras analizar una breve panorámica comparada de las diversas conceptualizaciones concretas de la enseñanza comprensiva, y de sus realizaciones históricas que originaron modelos educativos diferentes en la URSS, EEUU, Reino Unido, Suecia, Alemania y Francia, la interpreta así:

*"En ese nivel común todos los alumnos, fuera cual fuera su condición o clase social, recibirían, en un mismo tipo de centro y con unos mismos profesores y recursos, una formación similar, aquella que se considerara que debían tener todos los ciudadanos de un país determinado..."*

(Pág. 10)

Manifiesta este mismo autor que el modelo comprensivo es criticado desde diversas posiciones (Viñao, 1997 b: 14):

- Desde planteamientos político-sociales de derechas (que califica de conservadores, selectivos, elitistas) se produce, en su opinión:

*"un rechazo del ideal comprensivo para descalificar sus aplicaciones concretas"*.

- Desde planteamientos político-sociales de izquierdas (que, manifiesta, ponen el acento en la igualdad), también se critica la comprensividad por :

*“debilidad e insuficiencia de dichas aplicaciones en relación con la consecución del ideal pretendido”*

Como forma de organización y de ordenación educativa es introducida en los sistemas, generalmente para dar respuesta a las crecientes demandas sociales de una educación de calidad para todos. Ello implica en muchos casos la ampliación de la escolaridad obligatoria más allá de las edades en las cuales inicialmente se implantó, que generalmente comprendían la educación primaria o básica, generalizándose también la obligatoriedad en la educación secundaria, o en parte de la secundaria, como ocurre en nuestro país en la actualidad, con las consiguientes reformas estructurales:

*“Sólo en los grandes centros es posible ofrecer un amplio sistema de opciones. Tales centros, sin embargo, no favorecen el clima humano y el tipo de relaciones personales que precisa la realización del ideal comprensivo”.*

(Viñao, 1997b:13)

También exige profundas reformas metodológicas y de los programas escolares, cuando se pretende implantar un currículo obligatorio único y común para todos los alumnos y de la actuación docente:

*“La escuela comprensiva requiere más esfuerzo y energía, más tiempo de preparación y, en consecuencia, una formación y un apoyo específicos, un horario de clases más reducido, una satisfactoria motivación profesional y, en definitiva, un coste más elevado.[...]”*

*La escuela comprensiva [...] es más cara para la sociedad y más exigente para los profesores.”*

(Viñao, 1997b:14)

En esta perspectiva de la democratización como calidad, la educación pierde el sentido elitista y se transforma en un fenómeno de masas que incidirá poderosamente en la persona y en la modernización del país.

Actualmente, la antigua idea idealista del cambio social mediante la educación, se recupera con una renovada conceptualización mucho más realista, incidiendo sobre las fuertes implicaciones entre la escuela y el trabajo, los procesos de formación y la implantación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (Delors y otros, 1996).

### ***3.5.3. Aspectos organizativos: las posibilidades de participación***

La tercera acepción sobre la democratización de la educación es la más directamente conectada con los planteamientos de nuestra investigación, al referirse a las posibilidades de participación de los ciudadanos en la educación, en un amplio sentido.

La visión comparada europea nos indica que cada país ha adoptado soluciones singulares sobre este tema y las cuestiones relacionadas directa o indirectamente con él, como son:

- La existencia o no de organismos de toma de decisiones o de consulta en el sistema, en el cual puedan participar los diversos sectores implicados;
- La existencia o no de estructuras de participación de los padres, de los alumnos, de los profesores y de otros miembros de comunidad educativa en los propios centros escolares;
- El grado de autonomía de que disponen las instituciones escolares para su propio autogobierno respecto a las estructuras administrativas del sistema ;
- Las modalidades de financiación y de control de los fondos públicos dedicados a la enseñanza: de la pública y también de la privada, en su caso. La financiación pública de la enseñanza privada y su consecuente control, es un asunto que creemos relacionado, por cuanto legitima la existencia de órganos de participación y control social también en esos centros privados.

Más adelante, en un apartado específico de este mismo capítulo, se tratará concretamente esta cuestión en los diferentes países europeos.

### **3.6. La incidencia de la articulación político-territorial**

Muy brevemente, por cuanto el objetivo de nuestro estudio no es el de realizar un detallado análisis comparado, veremos los diferentes modos generales de articulación político-territorial de los sistemas educativos de nuestro entorno sociocultural europeo, por la incidencia que pueden tener en cuanto al gobierno, control y participación.

Aunque desde este punto de vista, el análisis de las posibilidades de participación, gobierno y control se centra más en la incidencia sobre las diferentes administraciones territoriales, también afecta indirectamente a las posibilidades de los ciudadanos en general.

García Garrido (1988 y 1994), desde una perspectiva de educación comparada, analiza los sistemas educativos basándose en el grado de centralización-descentralización (aunque presenta matices según se trate de enseñanza primaria o de enseñanza secundaria) y formula una clasificación en cuatro posibles situaciones:

- Modelo de administración centralizada
- Modelo de administración regionalizada
- Modelo de administración mixta
- Modelo en proceso de cambio

Álvarez (1999) también atiende a la clasificación en torno a la centralización-descentralización del sistema, además de combinarlo con la situación de los centros respecto al binomio dependencia-autonomía e identifica las siguientes situaciones:

- Sistemas de tradición centralista y centros dependientes
- Sistema descentralizados y centros dependientes
- Sistemas educativos descentralizados y centros autónomos
- Modelos autónomos emergentes

La tercera fuente utilizada para tratar esta cuestión está constituida por diversos informes de la red de información EURYDICE: "*Études sur l'organisation des systèmes éducatifs*" y "*Les chiffres clés de l'éducation dans l'Union européenne- Edition 1999-2000*".

### ***3.6.1. Modelo de administración educativa centralizada***

Es el modelo prototípico de Francia. En este país, a pesar de que algunos órganos territoriales participan en la administración de la educación, lo hacen para implementar las políticas y realizar lo que ya ha sido decidido en los órganos superiores (Ministerio de Educación Nacional).

Aunque existe una progresiva desconcentración funcional aún en proceso de implantación, será preciso ver hasta donde llega finalmente su profundidad y alcance.

La dependencia administrativa de los centros varía, en general, según su tipología: las “École” (enseñanza maternal de 2 a 5 años y elemental de 6 a 11 años) dependen de municipio; los “Collège” (enseñanza secundaria obligatoria de 12 a 15 años) dependen del Departamento y los “Lycée” (enseñanza secundaria superior, con diversas alternativas: general, tecnológica y profesional) dependen de la Región.

Este reparto funcional, no obstante, no se acompaña con un reparto competencial: las grandes decisiones como la definición de la organización curricular, las políticas de personal o la organización general corresponden siempre al Estado. Las instancias administrativas regionales y locales tienen funciones de gestión de los recursos materiales y de subvenciones.

Existen estructuras de gobierno y participación en los centros, como el “Consejo de Administración”, la “Comisión Permanente”, los “Equipos Pedagógicos”, los “Equipos de clase” y el “Consejo de Delegados de Alumnos”.

### ***3.6.2. Modelo de administración educativa descentralizada o regionalizada***

Es el caso, con diferencias y matices, de Alemania, Suiza y España, entre otros, en los que los centros dependen administrativamente de diferentes administraciones educativas de ámbito territorial no estatal en su conjunto.

En Alemania, existe una oferta muy diversificada de niveles y modalidades de enseñanza que, lógicamente, genera una amplia tipología de centros. La educación es competencia de los diferentes “Lander” y existe una “Conferencia Permanente” de

Ministros o Consejeros de educación y cultura que tiene competencias coordinadoras entre los diferentes territorios.

Las administraciones locales realizan funciones de gestión y también de decisión en ciertos temas. Los padres disponen de amplios poderes legalmente reconocidos, con relación a la definición de la línea pedagógica del centro. Los alumnos son, en los niveles de educación secundaria, los auténticos actores de la comunidad educativa, al disponer de competencias con profunda incidencia en el funcionamiento de los centros

También el ámbito económico, industrial y empresarial se siente muy responsable de la formación profesional de los jóvenes y está plenamente integrado en el sistema educativo, mediante diferentes vías de participación y protagonismo.

En Suiza, las responsabilidades están en manos de los gobiernos cantonales, pero con fuerte participación de las autoridades municipales y locales.

### ***3.6.3. Modelo de administración educativa mixta***

Podemos considerar dentro de este grupo a los países que tienen una distribución competencial repartida entre diferentes administraciones como Dinamarca y Holanda, entre otros, que cuentan con gran tradición de autonomía municipal, y en consecuencia no es posible hablar de estructuras administrativas centralizadas, a pesar de que normativamente lo sean en algunos casos.

Sería el caso de Bélgica que, además se encuentra en un proceso conflictivo, con tensiones agravadas por motivos lingüísticos.

En Austria están centralizados los planes de estudio y la legislación básica, pero los centros de primaria dependen de las Juntas de Educación Municipal.

También se encuentran en esta situación Irlanda y Suecia, donde coexiste la dependencia de los centros de las administraciones centrales junto a las territoriales y municipales, según los aspectos y casos.

### **3.6.4. Modelo de administración educativa en proceso de cambio**

Las situaciones teóricas de distribución competencial entre las diferentes administraciones educativas, están en proceso de redefinición en la práctica como consecuencia de las profundas transformaciones sociopolíticas de los últimos años, encontrándonos con situaciones contradictorias y procesos que se mueven en sentidos contrarios entre un país y otro, pudiéndose identificar tendencias “*recentralizadoras*” en algunos países y “*descentralizadoras*” en otros.

La desmembración de los llamados países socialistas del este, de la Europa centro-oriental, es un buen ejemplo de estos procesos aún en fase de desarrollo.

Desde situaciones políticas más estabilizadas también se producen situaciones de cambio, como es el caso de Holanda, de Noruega y del Reino Unido.

En Holanda se detecta una cierta tendencia recentralizadora y existen profundas discrepancias respecto a un proyecto de evaluación de los niveles de formación de los alumnos. Se argumenta que pone en peligro la libertad pedagógica de los centros educativos y su autonomía.

En Noruega, por el contrario, ciertas medidas descentralizadoras son motivo de polémica.

En el Reino Unido tienen cuatro administraciones educativas territoriales, y por esta razón se le considera, tradicionalmente, dentro de un modelo de administración regionalizada (García Garrido, 1987). Sin embargo, la característica fundamental es la existencia de las LEA (Local Education Authorities) que realmente administran, en buena medida la educación y que nos induce a considerar el modelo como de administración mixta regional-local en la práctica.

El Reino Unido está formado, desde un punto de vista político-administrativo, por las demarcaciones de Inglaterra, País de Gales, Escocia e Irlanda del Norte que tienen un sistema muy descentralizado a medio camino entre un sistema federal y un sistema autonómico. El sistema educativo presenta algunas diferencias entre las cuatro administraciones, pero lo más destacable es el hecho ya citado de que se trata de un “sistema nacional, administrado localmente”.

Las LEA administran el sistema educativo al nivel local, intentando garantizar una enseñanza de calidad que se corresponda con las necesidades de su entorno. Los recursos económicos provienen de los impuestos locales y de las subvenciones gubernamentales. Las LEA nombran a los directores y les encargan la gestión y dirección de los centros.

En los centros escolares de Inglaterra y de Gales disponen de una Junta de Gobierno o Consejo Escolar, órgano colegiado en el que están representados los diferentes sectores de la comunidad educativa: los padres, los profesores y los directivos, los representantes de la LEA y los llamados “cooptados”, que pueden incluir personalidades de prestigio, representantes del mundo empresarial y económico, etc. Este Consejo de Centro tiene la misión de determinar, junto con el Director, las líneas de actuación del centro, intervenir en la contratación y despido de los profesores, asesorar a la LEA en la selección de la dirección profesional, etc. La LEA es responsable de la formulación y de la puesta en práctica de las directrices en materia de programas. El Director es el responsable de la organización y de la ejecución de los programas y tiene responsabilidades de información y consulta con los padres.

A partir de la aprobación de una reforma conocida popularmente como “*La reforma Thatcher*” o, más propiamente “*Acta 88 de Educación*”, se han realizado modificaciones en los aspectos básicos del sistema que afectan al currículum, la evaluación del centro, el gobierno de los centros y la vinculación administrativa (Álvarez, 1999: 81-90) en los siguientes términos:

- Se han incrementado los poderes de los Consejos de los centros.
- Las familias pueden elegir libremente el centro sin las anteriores limitaciones de demarcaciones territoriales, entre otras cuestiones.
- Los padres pueden decidir, mediante su voto mayoritario, la desvinculación del centro de la tutela administrativa de las LEA (de los que, hasta entonces, dependían) y pasar a vincularse directamente a la administración central (este tipo de centros, conocidos como “Grant Maintained” son subvencionados por el estado).
- Es preceptiva la publicación de los resultados académicos de los alumnos en pruebas estandarizadas que se realizan a los siete, los once, los catorce y los dieciséis años. Así los padres, conociendo los resultados de los diferentes centros, pueden optar por cambiar a sus hijos a otras escuelas.

Los resultados se utilizan, por otra parte, para la asignación de presupuesto a los centros y como elemento inicial para la evaluación de los profesores.

Como consecuencia de todo ello cabe concluir que en el Reino Unido también se identifica una clara tendencia recentralizadora y en proceso de cambio.

Es necesario reiterar que esta tipificación, basada en la distribución competencial entre las diferentes administraciones, representa también diferentes oportunidades de participación para la comunidad escolar, en el sentido de que la administración local o regional está generalmente más próxima al ciudadano en todos los sentidos que la administración central.

Además el tipo de participación también es distinto, ya que en las administraciones centralistas suelen ser de tipo consultivo, al contrario que en las de ámbito local en que generalmente las instancias de participación tienen un carácter más decisorio.

### **3.7. La incidencia del binomio autonomía-dependencia**

Todas estas cuestiones implican un cambio en la concepción del centro educativo. En una perspectiva en la que el centro es considerado con un carácter subsidiario para la implementación de las políticas educativas su papel es básicamente *reproductor* de las instrucciones y orientaciones generales recibidas y muy dependiente de la administración. Por contra, desde otros planteamientos el papel del centro es considerado más relevante para el funcionamiento del sistema y la consecución de sus objetivos educativos globales y, en esos casos se le dota de mayor capacidad autoorganizativa, propios de una institución *autónoma*.

De hecho, se puede hablar de una evolución del modelo de "*centro dependiente*" hacia un modelo de "*centro educativo autónomo*" si consideramos el cambio de vinculación que se establece entre el sistema educativo y los centros escolares.

La dimensión autónoma de las instituciones escolares aportará al centro la capacidad para adoptar un *posicionamiento* propio ante su ecosistema, ante su realidad concreta, que redundará en beneficio de la eficacia educativa.

Como puede verse más ampliamente en Gairín (1991b) desde una visión sistémica, esta evolución implica considerar variables que afectan a la organización del sistema (papel de la administración, modelo curricular,...) junto a otras referentes a la organización del propio centro (planteamientos institucionales, sistema relacional,...), tal como queda sintetizado en la Tabla 3.1.

VARIABLES	ESCUELA DEPENDIENTE	ESCUELA AUTÓNOMA
<i>ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA</i>		
<b>Decisiones de política educativa</b>	Centralizadas	Descentralizadas
<b>Papel Administración</b>	Regulación, control	Coordinación, impulso de actuaciones, garantía de normativa mínima
<b>Curriculum</b>	Cerrado	Abierto
<b>Servicios técnicos</b>	Centralizados	Descentralizados
<b>Papel de los técnicos</b>	Prescriptivo	Asesor
<b>Formación profesorado</b>	Masificada, individualista	Centrada en la institución
<i>ORGANIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN</i>		
<b>Planteamientos institucionales</b>	Impuestos	Propios
<b>Estructuras de participación</b>	No existen	Múltiples
<b>Estructuras Pedagógicas</b>	No son necesarias	Imprescindibles
<b>Sistema relacional:</b>		
<b>Comunicación</b>	Vertical	Horizontal
<b>Participación</b>	Información	Toma de decisiones
<b>Decisiones</b>	Impuestas	Colaborativas
<b>Profesor:</b>	Individualista Transmisor de conocimientos	Cooperativo Configurador del curriculum
<b>Funciones organizativas</b>	Centralizadas, normativizadas	Descentralizadas, poca normativa
<b>Evaluación</b>	Evaluación externa	Evaluación interna

Tabla 3.1. Algunas características de dos modelos de organización del sistema escolar (Gairín, 1991b:12).

### **3.8. La participación en la educación en algunos países europeos**

Para conocer más detalladamente la situación europea, hemos recurrido también en esta ocasión, a los prestigiados informes que elabora y actualiza periódicamente la red EURYDICE, dependiente de los organismos comunitarios y concretamente a los siguientes: *“Conseils consultatifs et autres formes de participation sociale dans les systèmes éducatifs”*, *“La place des parents dans les systèmes éducatifs”* y *“Les chiffres clés de l’éducation dans l’Union européenne-Edition 1999-2000”*.

Una síntesis comparativa, extractada a partir de la información sobre la participación de los padres en los diferentes países (Eurydice, 2000 y 2001) nos permite ver los diferentes derechos de los implicados y los modelos de organización de dicha participación, como sigue:

#### ***3.8.1. La incorporación legislativa del derecho de participación de los padres***

Sin remontarse a los antecedentes de la participación de los padres en los sistemas educativos de los distintos Estados miembros de la UE, es interesante subrayar que, en la mayoría de los países, la participación de los padres o de sus representantes en las estructuras organizadas dentro del sistema educativo es una práctica desarrollada principalmente desde 1970 (no obstante, en algunos países este proceso comenzó con anterioridad a esta fecha: Alemania, Francia, Luxemburgo, Austria, Finlandia y Noruega).

La década de 1980 constituye un período muy activo en el establecimiento de un corpus legislativo en la mayoría de los países, salvo en Bélgica (Comunidad francófona), Dinamarca, Italia, Suecia, Islandia y Liechtenstein.

Sin embargo, el proceso de participación de los padres no se ha desarrollado de manera lineal en cada uno de los países. Así, hay casos en que han transcurrido alrededor de veinte años entre el primer marco legislativo y el siguiente (Francia, Luxemburgo, Finlandia y Noruega).

Las distintas legislaciones y proyectos de reforma educativa de los años 90 definen, en la mayoría de los países, nuevas leyes relativas a la participación de los padres en los sistemas educativos. La autonomía de las escuelas y la participación de los padres en su gestión son dos temas clave en los debates y legislaciones actuales.

### **3.8.2 Los derechos reconocidos a los padres**

#### **a) Derechos individuales**

En todos los Estados miembros de la Unión Europea los padres disponen a título individual del *derecho natural* a la educación de sus hijos, tratándose, en ciertos casos, de una obligación legal.

En todos los países, los padres disponen asimismo del *derecho a elegir* libremente el tipo de escuela que desean para su hijo, ya sea pública o privada.

Además, los padres cuentan con el *derecho de información* sobre los progresos de su hijo y sobre sus propios derechos. Asimismo, los padres deben estar informados sobre las medidas adoptadas para prevenir el fracaso escolar.

#### **b) Derechos colectivos**

Todos los países desarrollan una política pública explícita en favor de la *participación* colectiva de los padres. No obstante, las modalidades y niveles de representación de los padres en los diferentes órganos de gestión y/o de consulta varían de un país a otro.

En general, los representantes de los padres disponen del *derecho de supervisión*, en lo que a la orientación pedagógica global se refiere (incluido el plan de estudios, los métodos de enseñanza, los horarios, las nuevas experiencias pedagógicas, etc.).

Por último, en todos los países los padres pueden organizarse también en asociaciones que les permitan expresar su opinión sobre diversos aspectos de la vida escolar de su hijo.

### ***c) Las Asociaciones de padres***

Existen asociaciones de padres y federaciones nacionales en todos los Estados miembros de la UE. Su estructura no se basa en un único modelo. Su representatividad es diversa, así como su forma de coordinación.

En ciertos países, y según los sectores y niveles educativos, las asociaciones de padres son menos frecuentes y menos activas. En Grecia, España, Austria y Portugal, tales asociaciones están previstas y reconocidas en la legislación escolar.

A escala europea, existen federaciones que realizan el trabajo de coordinación, como:

- *European Parents Association (EPA).*
- *Confédération des organisations familiales de la Communauté européenne (COFACE).*
- *Groupement international des associations de parents de l'enseignement catholique (OE-GIAPEC).*

### ***3.8.3. Representación de los padres en los diferentes niveles o ámbitos territoriales***

Ante todo es necesario diferenciar los distintos tipos de órganos que permiten la participación de cada uno de los sectores implicados en la gestión educativa y también las diversas acepciones en cuanto al **nivel**.

El desglose de la administración del sistema educativo en niveles o ámbitos territoriales (nacional o central, intermedio-regional/local y de centro escolar) plantea problemas de terminología derivados del uso vernáculo de la expresión autoridad local.

En la mayoría de los países, el **nivel central** corresponde al **nivel nacional** y el **nivel intermedio** a las *autoridades regionales, provinciales o locales*. No obstante, en Bélgica, donde las competencias educativas se han transferido a las Comunidades, éstas se consideran como el nivel central. Obsérvese que en Alemania, el nivel central corresponde al nivel nacional/federal y los Länder con plenas competencias en materia escolar están considerados en el nivel regional. En España, debido al período de

transición en la transferencia de competencias, las Comunidades Autónomas se clasifican también en el nivel intermedio.

En los niveles *nacional e intermedio*, los padres no están siempre representados en los órganos de consulta, aun cuando éstos existan. Por el contrario, hay países donde existen órganos compuestos exclusivamente por padres. Normalmente, estos órganos existen en el nivel nacional y son de carácter consultivo ante el Ministro. Las modalidades de representación varían de un país a otro en función del contexto político en el que aparecen los órganos de participación.

En el *nivel del centro escolar* existen órganos de participación en todos los países.

En general, la representación de los padres es *minoritaria* en la mayoría de los países, en los tres niveles considerados (central, intermedio -regional/local- y de centro escolar). Los mecanismos de paridad sólo existen en el nivel intermedio en Austria y en el nivel del centro escolar en la Comunidad flamenca de Bélgica, en España (Consejo Escolar del centro en la enseñanza privada subvencionada), en Italia, en los Países Bajos y en Austria. En Irlanda, en el nivel intermedio, el establecimiento de Consejos regionales de educación constituye una de las novedades del Libro Blanco de Educación de 1995 y supone una participación paritaria de los representantes de los padres.

Sólo en dos países existe una participación *mayoritaria*, en el nivel del centro escolar: En los niveles nacional e intermedio (regional/local), los padres no están siempre representados en los órganos de consulta, aun cuando éstos existan.

Por el contrario, hay países donde existen órganos compuestos *exclusivamente* por padres. Normalmente, estos órganos existen en el nivel nacional y son de carácter consultivo ante el Ministro. Los órganos compuestos exclusivamente por los padres pueden situarse en todos los niveles: nivel central (Comunidad francófona de Bélgica, Irlanda, Austria, Suecia y Noruega) e intermedio y/o del centro (en casi todos los Länder de Alemania, Suecia, Islandia, Liechtenstein y Noruega).

En cuanto a las *formas de designación* de los representantes de los padres, por lo general éstos son miembros elegidos por su propia asociación.

En el nivel central, a menudo se trata de miembros de federaciones nacionales, elegidos por la base, generalmente a través de varios sufragios indirectos, casi nunca por voto directo. En el nivel del centro escolar, normalmente son elegidos entre el grupo de padres de la escuela o de la clase; también pueden ser delegados en los órganos de participación en el nivel local o regional (Alemania). Puede también darse una preocupación por buscar el equilibrio sobre la base de criterios "objetivos", como por ejemplo la representación igualitaria entre mujeres y hombres en Irlanda. Se pueden mencionar otras reglas que se aplican a veces, como la designación de representantes por nombramiento discrecional de una autoridad pública o privada (Luxemburgo).

#### ***3.8.4. Competencias atribuidas a los órganos de participación en que están representados los padres***

Los órganos de participación en que están representados los padres en el nivel nacional o intermedio son esencialmente consultivos, salvo algunas excepciones como en los Länder y en los distritos de Austria, en los Landesschulräte y Gemeindeschulrat de Liechtenstein o en las municipalidades de Noruega. Por ejemplo, en Austria, las Asambleas colegiales de las autoridades federales en los Länder y en los distritos (Kollegien der Landesschulräte y Kollegien der Bezirksschulräte) aprueban decretos y directivas generales, además de desempeñar una labor importante en el nombramiento de los profesores y de los directores en secundaria; los representantes de los padres en dichas Asambleas tienen pleno derecho de voto.

La elección o revocación del director forma parte de las funciones de los consejos escolares en España (Consejo Escolar del centro) y Portugal (Conselho de escola), donde los padres participan aun cuando su presencia sea minoritaria. En el caso de Irlanda, el Board of Management participa en el nombramiento del director.

Los Governing Bodies en Inglaterra y País de Gales y los Boards of Governors en Irlanda del Norte participan no sólo en el nombramiento del director del centro, sino que además están encargados de determinar los objetivos generales de la escuela, así como de la gestión del personal (determinación del personal docente y no docente, selección y contratación) y de los recursos. Los padres participan en estas actividades decisorias, pero su representación es minoritaria.

En Grecia, en el Comité escolar (Scholiki Epitropi), el representante de los padres puede ejercer el derecho de veto si no está de acuerdo con la gestión de la escuela, siempre que tenga conocimientos suficientes de la legislación vigente para sostener su postura ante los demás miembros del Comité.

Por último señalar que Suecia ha creado recientemente diversos tipos de consejos en los que participan los padres. Dichos consejos todavía no existen en todos los municipios y escuelas; cuando existen, desempeñan una actividad fundamentalmente informativa y consultiva, aun cuando puedan adoptar algunas decisiones.

### ***3.8.5. Modalidades de Participación en los centros de enseñanza no superior***

En la mayoría de los países existen en los centros educativos órganos para la gestión de los establecimientos, en los que pueden participar profesores, padres, alumnos y autoridades locales. Sin embargo, sus funciones varían considerablemente de un país a otro. Se pueden clasificar en tres grandes categorías:

- *Órganos con funciones esencialmente consultivas, responsables de asesorar al director*

La definición de las competencias atribuidas a estos órganos es muy variable. En algunos casos su función es sólo hacer propuestas y expresar su opinión sobre la organización del centro (Conseil de participation en la Comunidad francesa de Bélgica, el Participatieraad en la educación concertada en la Comunidad flamenca de Bélgica, el Medezeggenschapsraad en los Países Bajos y el Samarbeidsudvalg y el Skoleuvtalg en Noruega). Otros se encargan también de las actividades extraescolares y la promoción de iniciativas pedagógicas o acciones educativas (Conseil de l'Education en Luxemburgo). En Alemania, el Schulkofferenz se ocupa de diferentes aspectos de la vida escolar (horarios, asignación de clases, eventos puntuales y seguridad) y desarrolla las pautas relativas a las tareas escolares para realizar en casa y a ciertas innovaciones educativas. En Austria, el Schulforum (en educación primaria) y el Schulgemeinschaftsausschuß (en educación secundaria) ha obtenido, tras la introducción del concepto de autonomía escolar, el

derecho al voto en cuestiones relativas al currículo, el tamaño de las clases y la utilización de los recursos económicos. En Escocia, desde 1988 los school boards tienen mayor participación en las funciones administrativas atribuidas a las autoridades educativas regionales.

- *Órganos responsables del funcionamiento del centro educativo en colaboración con el director*

Estos órganos cumplen distintas funciones en cada Estado. En Grecia, el Consejo debe garantizar el funcionamiento del centro educativo y establecer cauces de comunicación entre los docentes y las familias. En Francia, el Conseil d'administration en la educación secundaria organiza la enseñanza y la vida escolar en el centro y tiene que aprobar el proyecto educativo de éste. En Italia, el Consiglio di circolo (enseñanza primaria) y el Consiglio di istituto (enseñanza secundaria) toman decisiones con respecto al presupuesto y a la planificación y organización de las actividades escolares, etc. En Dinamarca, el Skolebestyrelse (en el nivel de la folkeskole) es responsable del funcionamiento del centro y de proponer un programa educativo a la autoridad municipal. En Portugal, el Conselho da escola selecciona y nombra al director, supervisa el funcionamiento del centro educativo y aprueba los documentos que le remite el Consejo pedagógico.

- *Órganos que gobiernan el centro educativo*

En Irlanda, el Board of management, que actúa como mediador entre el centro educativo y el Ministerio, se encarga de administrar el centro y, concretamente, de seleccionar al personal.

El Governing body en Inglaterra y País de Gales y el Board of governors en Irlanda del Norte se encargan de definir las características y objetivos de la institución y de gestionar los recursos humanos (incluso la contratación del personal) y los recursos materiales. Estos órganos disponen de auténtica autonomía para la gestión del centro educativo.

En Suecia, varios municipios tienen o han propuesto crear un tipo de Consejo que permita la participación de los padres. La misión de los consejos ya establecidos varía de un municipio a otro. Con frecuencia, el

órgano que permite la participación de los padres en el centro es un consejo consultivo.

En Finlandia, las relaciones entre la escuela y las familias se producen en consejos de cooperación de carácter facultativo.

### ***3.8.6. Formación destinada a los padres***

En la mayoría de los países de la Unión Europea, se organiza formación para los padres, a menudo en forma de cursos o seminarios. Estas actividades de formación tienen la finalidad de preparar a los padres, o a sus representantes, para implicarse mejor en la vida de la escuela, así como en la educación de sus hijos. No obstante, en algunos países, la formación destinada a los padres es prácticamente inexistente (Luxemburgo, Finlandia, Suecia, Islandia, Noruega) o muy puntual (Italia, Portugal, Liechtenstein).

La fuente de financiación de este tipo de formación puede variar. Las subvenciones pueden venir de las instancias públicas, del sector privado o de las propias asociaciones de padres. Los poderes públicos financian actividades de formación en la Comunidad flamenca de Bélgica, en Dinamarca, en Francia, en Irlanda, en los Países Bajos así como en el Reino Unido. Los padres pueden seguir módulos de formación financiados por iniciativas privadas y locales en Bélgica (Comunidades francófona y germano-parlante), en Alemania, en Grecia (según cada asociación) y en Austria. En ocasiones, las propias asociaciones de padres son las que se encargan de organizar y financiar los talleres de formación (España, Irlanda).

En el caso de los Países Bajos, la ley prevé explícitamente la necesidad de formar a los padres con el fin de que su participación en el consejo escolar sea lo más activa posible.

Por último, debe destacarse el trabajo realizado por la European Parents Association (EPA) desde su creación en 1983. Esta federación europea de asociaciones de padres ha desarrollado programas de formación y organizado numerosos seminarios destinados a los padres y a sus representantes.

### **3.9. El marco sociopolítico de la educación en España**

La educación institucional es una actividad sometida a fines (*los fines de la educación*) y a determinados valores y directrices de carácter superior que constituyen, en conjunto, su *orientación política general* o lo que algunos autores (De Puelles, 1991) denominan su *predeterminación ideológica*.

En este sentido cabe considerar que la orientación política en materia educativa viene dada, en primer y destacado lugar, por la propia Constitución Española.

*“... esa predeterminación ideológica de los fines del Estado se encarna en un texto legal, texto que va a ser la norma suprema del ordenamiento jurídico de la nación, la superley, es decir, la Constitución. En efecto, es la Constitución la que, de acuerdo con una determinada ideología, fija las grandes directrices, los fines últimos, los fines generales que el Estado debe servir”.*

(De Puelles, 1991: 75-76)

Los principios y valores constitucionales se desarrollan posteriormente en leyes que, al ser coherentes con dichos principios conforman un *corpus* normativo con un determinado perfil, un marco que recoge la *orientación política* primera en materia educativa.

Dada esta relación jerárquica y al realizar nosotros diferentes análisis del marco sociopolítico y del marco legislativo, dudábamos sobre la conveniencia de incorporar la Constitución en uno o en otro. Revisando esta cuestión, algunos especialistas la incluyen en el marco legislativo dada esa relación jerárquica, al menos como punto de arranque, como referencia, destacando siempre la diferente naturaleza y la indudable prelación, a efectos de clarificación relacional que se derivaría de la cercanía expositiva.. Por el contrario, otros autores prefieren ubicarla en el marco sociopolítico para destacar así las características específicas de la Constitución en tanto que marco estructurador y rector de la legislación consiguiente, conectándola con posterioridad al desarrollo legislativo propiamente dicho.

Desde un punto de vista formal y procedimental la Constitución no es una ley, es más que una ley. No la aprueba el poder legislativo, sino directamente el pueblo en las urnas. Pero conforma el marco jurídico-legislativo, en su conjunto, presidiéndolo.

Desde el punto de vista de su naturaleza, la cuestión parece más clara y las dudas se disipan. El indudable carácter sociopolítico viene dado por el conjunto de valores y principios estructuradores que incorpora como expresión de las características definitorias de la sociedad y de la estructuración político-institucional que el pueblo decide darse a sí mismo para la mejor convivencia social.

Estas reflexiones nos han inducido, pues, a ubicarla en nuestro análisis en el presente marco, en una decisión que creemos suficientemente argumentada.

### ***3.9.1. El marco constitucional de la educación o la determinación de los principios rectores y los valores fundamentales***

El sistema educativo español se configura de acuerdo con los derechos, principios, valores superiores y finalidades generales de índole educativa recogidos en la Constitución Española de 1978. Al ser la Constitución el marco jurídico supremo de la convivencia en nuestro país, también lo es en las cuestiones educativas. Dichas cuestiones están recogidas, básicamente, en el Capítulo Segundo, sobre los <<Derechos y libertades>>, dentro del Título Primero <<De los derechos y deberes fundamentales>>. La educación queda así inequívocamente tipificada como *derecho fundamental con reconocimiento constitucional*, como sigue:

“Artículo 27.

1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
3. Los poderes públicos garantizarán el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.
6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.
7. 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.
8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.
9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.
10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.”

Sumariamente, pues, el artículo 27 de la Constitución Española reconoce el *derecho* de todos los ciudadanos a la educación y la libertad de enseñanza en los principios democráticos de convivencia y en el respeto a los derechos y libertades democráticas; establece que la *enseñanza básica* es obligatoria y gratuita; reconoce el derecho de las personas físicas y jurídicas a la *libertad de creación* de centros docentes; estipula el *control y la inspección* del sistema educativo por parte de los poderes públicos; reconoce la autonomía de las universidades, en los términos establecidos por las leyes; se compromete a los poderes públicos a garantizar el derecho a la enseñanza con la participación efectiva de los sectores afectados.

Y además, de especial relevancia para nuestra investigación, se reconoce el *derecho a la participación* de profesores, padres y alumnos en el *control y gestión* de los centros públicos o de los privados sostenidos con fondos públicos (concertados).

La Constitución Española, más allá del derecho general a la educación, también incluye entre sus preceptos el reconocimiento de otros derechos fundamentales relacionados más o menos directamente con la actividad educativa, como son:

- El derecho de usar y el deber de conocer el castellano, como lengua española oficial del Estado, recogido en el *artículo 3.1.*
- El carácter oficial de las demás lenguas españolas en sus respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía, reconocido en el *artículo 3.2.*
- El derecho de especial respeto y protección a las distintas modalidades lingüísticas de España, en tanto que constituyen un patrimonio cultural recogido en el *artículo 3.3.*
- Los derechos humanos y de la persona en general, recogidos en el *artículo 10.*
- La libertad religiosa e ideológica, reconocida en el *artículo 16.*
- La libertad de cátedra, recogida en el *artículo 20.1.c.*
- Los derechos de protección de la infancia de conformidad con los acuerdos internacionales, reconocido en el *artículo 39.4.*
- El derecho de acceso a la cultura, reconocido en el *artículo 44.1.*
- El amparo y la especial atención a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, reconocido en el *artículo 49.*

Por lo que interesa específicamente al tema que nos ocupa debe citarse, también, el reconocimiento que la Constitución hace del *derecho a la participación*, en tanto que *derecho fundamental*, en los *artículos 6., 9.2., 23. y 48.*

Aunque dichos artículos no hacen referencia expresa a la participación en materia de educación, constituyen principios genéricos que consagran como valor supremo la participación, bien sea en el ámbito político-social (los artículos 6. y 23), en la vida cultural y social (el artículo 9.2) y, de forma específica, la participación de la juventud (el artículo 48.), que enmarcan la voluntad constitucional de la participación democrática.

“Artículo 9.2.

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.”

“Artículo 23. 1.

Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.”

“Artículo 48.

Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.”

En otro orden de cosas, pero también relacionado con la participación en la educación, los artículos 148 y 149 de la Constitución Española delimitan las competencias de las Comunidades Autónomas y la denominada *reserva competencial* del Estado, por lo que afectan a la configuración general del Sistema Educativo, a la descentralización de la administración educativa y la distribución de competencias entre la Administración central y las administraciones de las respectivas Comunidades Autónomas, como veremos más adelante. Más concretamente, se atribuye como competencia *exclusiva* del Estado, la siguiente:

“Artículo 149.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

[...]

30.º Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas

básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.”

También conviene señalar, aunque solo sea de pasada, que el artículo 103 de la Constitución afecta al funcionamiento de los centros educativos públicos, en tanto se integran en la administración pública educativa.

Finalmente, y no por ello con menor importancia sino como marco referencial de lo antes expuesto respecto al articulado, conviene referirse a lo expresado en el Preámbulo de la Constitución, en tanto en cuanto constituye la expresión sintetizada de los principios rectores de nuestro ordenamiento. De ese Preámbulo interesa destacar, entre las finalidades manifiestas de la propia Constitución, la “*voluntad de establecer una sociedad democrática avanzada*”.

### ***3.9.2. Delimitación de principios y valores sobre la participación y la gestión de la educación***

La Constitución delimita un modelo de *Estado Social y Democrático de Derecho* que, además, pretende profundizar permanentemente en la construcción de una sociedad democrática avanzada. Desde este punto de vista, en la confluencia del modelo de Estado y modelo de sociedad pluralista, la participación se convierte en un principio básico y motor para la construcción de esa sociedad a la cual se aspira. La participación queda, por ello, delimitada como un derecho básico de los ciudadanos y como un *principio estructurador* del propio modelo de sociedad democrática.

Además, el tratamiento dado a la participación en el artículo 9.2. obliga a los poderes públicos en la búsqueda y desarrollo de las condiciones para que la participación sea cada vez más efectiva, sobre la base de los principios rectores de libertad e igualdad.

*“La Constitución considera la participación como un principio estructurador de todo el ordenamiento jurídico constitucional propio del Estado Social y Democrático de Derecho que impulsará y posibilitará la progresión hacia una sociedad democrática avanzada, para lo cual considera la sociedad y el Estado como cuerpos*

*participativos mediante el criterio de organizar la participación, por medio de estructuras que la canalicen y a la vez se conviertan en sujetos activos de la misma, y la formación de ciudadanos activos e integrados."*

(Sanz Carrasco, 1997: 323)

La consideración de la participación como principio básico estructurador se concreta y se delimita también en el ámbito educativo, como consecuencia lógica y coherente con la orientación general de nuestra Constitución. Un tema tan relevante para la democratización de nuestro sistema social, como sin duda lo es el de la educación, no podía quedar fuera de tales valores y principios. Así lo entiende Gento Palacios (1994), cuando manifiesta:

*"A partir del reconocimiento en nuestro país de la participación de los ciudadanos en los asuntos relevantes, se extiende el ejercicio de ese derecho, como no podía ser menos, al ámbito estrictamente educativo."*

(Pág. 86)

El artículo 27.2., cuando determina como cometido u objeto genérico de la educación "el pleno desarrollo de la persona humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales", otorga a la acción educativa una dimensión teleológica de profundización y consolidación democrática. Puesto que educar a las personas para la democracia solamente es posible si se las educa en democracia, la participación adquiere un carácter instrumental a tal objeto. Y, desde esta concepción, la democratización del sistema educativo adquiere una gran relevancia para profundizar en la democratización efectiva de la sociedad. Así parece entenderlo también Sanz Carrasco (1997), cuando mantiene que:

*"Es claro que una democratización del sistema educativo está en la base de una real democratización del sistema político. [...] En este contexto constitucional, el sistema educativo, como dimensión esencialmente social, ha de contar con la participación de todos los sectores afectados, ya que la cualidad participativa se adquiere y desarrolla en los individuos mediante la posibilidad como libertad positiva..."*

(Págs. 323-324)

No obstante, la cuestión se centra en concretar hasta dónde debe llegar ese desarrollo *participativo-democrático* en el ámbito educativo, motivo de controversia histórica

entre las diversas fuerzas políticas y sociales y de conflicto en la elaboración de nuestra Carta Magna.

Conocer cómo se llegó al acuerdo constitucional en esos aspectos puede darnos luz respecto a su significado último. La Constitución fue fruto del consenso entre las diversas fuerzas políticas y sociales y los temas educativos presentes en ella resultaron de una especial dificultad (Gómez Dacal, 1985; De Puelles 1991 y 1996; Feito, 1992) e, incluso, pusieron en peligro el deseado acuerdo final. Respecto a ese proceso negociador, De Puelles (1991:298-301; 1996:31-33), describe detalladamente el complicado equilibrio de coincidencias y diferencias sobre los puntos básicos en materia educativa, así como las concesiones mutuas que las diversas fuerzas políticas se hicieron finalmente en la elaboración del texto constitucional.

Uno de los temas que resultó más conflictivo durante las negociaciones para la redacción de la Constitución fue el de la regulación de la participación (tanto en lo que concierne a la participación en la programación de la enseñanza, como en lo relativo a la participación en la gestión y control de los centros), aunque finalmente fuera incluida como fruto del complejo proceso de las transacciones y cesiones que se hicieron las diversas fuerzas políticas.

*“El partido centrista [se refiere el autor a la Unión de Centro Democrático, UCD], a su vez, aceptaba que ‘los poderes públicos garantizarán el derecho a la educación mediante una programación general de la enseñanza con participación de los sectores afectados y la creación de centros públicos’, lo que significaba el rechazo constitucional del principio de subsidiariedad tradicional, la afirmación de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia y el reconocimiento de un principio muy querido de la izquierda española, el de la participación de la comunidad escolar en la programación de la enseñanza. [...] El partido centrista (UCD) reconocía finalmente no sólo la participación en la macroprogramación de la enseñanza, sino también en la propia escuela: los padres, profesores y alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos con fondos públicos.”*

(De Puelles, 1996a: 33)

Muy probablemente los acuerdos finales sobre la participación en la educación, aunque resultaran difíciles eran ineludibles, puesto que son congruentes con el modelo

de Estado Social y Democrático de Derecho que se pretendía fundamentar. No obstante, el modelo acordado no cerró definitivamente el conflicto (Fernández Enguita, 1992), sino que lo derivó, al menos en parte, al desarrollo legislativo posterior.

*“La Constitución española otorga a los actores diversos derechos que pueden entrar fácilmente en conflicto. Por un lado, reconoce a los particulares el derecho a ‘crear’ centros docentes y a los padres el derecho a ‘elegir’ la educación de sus hijos. Por otro, reconoce a los padres, alumnos (<en su caso>, vale decir a partir de cierta edad) y profesores el derecho a ‘intervenir en el control y gestión’ de los centros con financiación pública, y al último grupo citado la ‘libertad de cátedra’. La derecha de todo signo se ha volcado inequívocamente a favor de los dos primeros, mientras la izquierda empezó inclinándose por los dos últimos para luego tratar de conciliarlos con predominio de éstos.”*

(Pág. 117. Los términos destacados corresponden al autor)

En otro plano, el correspondiente a la democratización de la administración del sistema educativo y la participación de las diferentes Administraciones, lo recogido en el artículo 149.1.30., en relación con el artículo 148 sobre *“las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas”*, se inscribe de forma congruente con el modelo constitucional de la Organización Territorial del Estado, recogido en el Título VIII, que ha venido en llamarse el *modelo autonómico*, como veremos más adelante.

Para Colom y Domínguez (1997: 124-128), conceptualizar la *participación* como derecho y, también como principio rector del desarrollo social permite inscribirla dentro del más amplio campo de los valores supremos que emanan de nuestra Constitución y de los cuales se deducirán otros principios, de orden pedagógico y aplicativo, tal y como queda sintetizado en la Tabla 3.2.

Valores superiores	Derechos básicos	Principios pedagógicos
Pluralismo	En referencia a la participación y a la convivencia democrática	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación en la planificación y evaluación de la enseñanza</li> <li>• Participación social en las tareas de gobierno de los centros</li> <li>• Órganos colegiados para el gobierno de los centros</li> <li>• Cooperación ciudadana</li> <li>• Convivencia democrática</li> <li>• Control de la enseñanza</li> </ul>
	En referencia a la participación y a la descentralización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervención de otras instituciones, además del Estado en materia de enseñanza:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Públicas: autonomías, ayuntamientos</li> <li>➤ Privadas: centros concertados, libres</li> </ul> </li> <li>• Transferencias educativas</li> </ul>

Tabla 3.2. *Perspectivas político-educativas emanadas de la Constitución. (Adaptada de Colom y Domínguez, 1997:126)*

Estos valores superiores, derechos básicos y principios pedagógicos constituyen pues, respecto del derecho de participación en la educación, la orientación política general. También coincide en ello De Puellas (1991), al incluir el derecho de participación como una de las directrices básicas orientadoras de la política educativa de base constitucional, sobre la cual matiza que no puede ser negado ni minusvalorado:

*“Reconocimiento del derecho de participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza, así como del derecho de la comunidad educativa a intervenir en el control y gestión*

*de los centros sostenidos con fondos públicos, derechos que ni pueden ser negados ni pueden ser minusvalorados a la hora de su regulación.”*

(Págs. 77-78)

Finalmente, cabe decir que estos preceptos de la Constitución se han desarrollado, posteriormente, en las diferentes leyes orgánicas en materia educativa, siempre bajo los reseñados valores y principios que delimitan su orientación.

*“La Constitución española de 1978 establece la orientación política a la que debe someterse no sólo la legislación de educación sino también la misma política educativa, sea cual sea el partido que gobierne”.*

(De Puelles, 1991: 77)

### **3.9.3. Evolución general de las políticas educativas en España**

Los grandes cambios operados en la sociedad española en el último cuarto del siglo XX, especialmente dinamizados a partir de la instauración de nuestro sistema democrático en 1977, han transformado completamente el país y sus estructuras. El cambio de régimen posibilitó la necesaria modernización y aceleró la transformación radical de nuestra sociedad, en línea con las dinámicas sociales de nuestro entorno europeo.

*“... los veinte años transcurridos desde las primeras elecciones democráticas en España han transformado al país de forma sustancial. Se ha doblado el porcentaje de gasto público en relación al PIB. Las Comunidades Autónomas han pasado de no existir a controlar más de una cuarta parte de ese gasto público, mientras gestionan la labor de sus más de seiscientos mil empleados públicos, y sus parlamentos han aprobado ya más de dos mil leyes propias. El ingreso de España en la CEE y su posterior implicación en el proceso de integración y transformación de la Unión Europea, han acabado con siglos de aislamiento, y han situado al país en el imparable proceso de globalización.”*

(Gomà y Subirats, 1999: 7)

En el plano estrictamente educativo, los cambios han sido también de gran calado. Analizar la evolución de la educación en España requiere, lógicamente, considerar la gran transformación social, política, económica y cultural generada en esos años.

*“El análisis de las políticas de educación en España desde la transición hasta la actualidad, debe ser realizado teniendo en cuenta la formidable magnitud de los cambios de orden económico, político, social y cultural que tienen lugar desde la transición a la democracia. La educación, obviamente, también ha sufrido un profundo proceso de transformación en todos sus niveles y modalidades. No hace falta decir que el reto en este terreno ha sido también formidable.”*

(Bonal, 1999: 153)

Para realizar esta síntesis sobre la evolución de las políticas educativas en nuestro país nos basaremos en el concepto de “*mandato del sistema educativo*” (Dale, 1989: 66., recogido por Bonal, 1999: 153) como “*expresión de lo que es deseable y legítimo que cumpla socialmente la política educativa en un momento histórico determinado*”, resultado de los condicionantes estructurales, de la función económica y social de la educación, de la relación entre educación y ciudadanía, del acceso a la educación, de la implicación de los poderes públicos, etc.

Una de las más claras visualizaciones para los ciudadanos del concepto de “*mandato*” es la orientación de la educación que proponen las fuerzas políticas en sus programas electorales y en las proposiciones legislativas. Los cambios en los partidos gobernantes y en los equilibrios parlamentarios serían un buen indicadores, así como la producción legislativa y su posterior aplicación, modificando determinados aspectos del sistema serán.

Así pues, para establecer los diferentes “*mandatos del sistema educativo*” pueden analizarse los diferentes períodos temporales considerando las fuerzas gobernantes y también la promulgación de nuevas leyes, aún por el mismo partido en el poder, que indiquen un cambio de prioridades y, consecuentemente, de orientación.

A partir de esta conceptualización consideramos diferentes períodos o etapas de política educativa en España, como quedan representados en la Tabla 3.3:

Período	Características del mandato
1970-1978 (pre-constitucional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernización del sistema educativo</li> <li>• Establecimiento de la enseñanza obligatoria hasta los 14 años</li> <li>• Construcción de un sistema educativo meritocrático</li> </ul>
1978-1982	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitucionalización del derecho a la educación</li> <li>• Extensión y mejora de la educación (construcciones escolares, ...)</li> <li>• Condiciones limitadas de participación</li> </ul>
1982-1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación de la organización del sistema educativo y de los centros</li> <li>• Fomento de la participación</li> <li>• Establecimiento de una red mixta (centros públicos y centros privados concertados) para la prestación del servicio educativo</li> </ul>
1990-1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuación del sistema educativo a los estándares europeos</li> <li>• Establecimiento de la enseñanza obligatoria y gratuita hasta los 16 años.</li> <li>• Cambio curricular. Preocupación por la calidad</li> <li>• Aumento de la autonomía de los centros</li> </ul>
1996-2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Traspaso generalizado de competencias educativas a las Comunidades Autónomas</li> <li>• Introducción de Planes de Calidad y Mejora</li> <li>• Continuación de la implantación de la Reforma</li> <li>• Anuncio de cambios legislativos y reglamentarios</li> </ul>

Tabla 3.3. Los periodos de la política educativa en España. (Elaboración a partir de datos de Bonal)

- *Período 1970-1978.* Aunque nuestro estudio se centra en una etapa posterior, conviene señalar aquí algunas de las características generales de este período, en tanto precedente contextualizador de las políticas y la legislación después consideradas. El acceso de una nueva clase política tecnocrática que pretende la modernización socioeconómica del precario

capitalismo español y acabar con el aislamiento del régimen franquista en las décadas anteriores, entre otras cuestiones, propician la aprobación de la *Ley General de Educación (LGE)*, en 1970, que modifica la estructura del sistema educativo estableciendo la escolaridad obligatoria hasta los 14 años y la unificación del bachillerato, bajo una concepción claramente meritocrática de la educación.

- *Período 1978-1982.* La aprobación de la *Constitución Española* supuso el reconocimiento del derecho a la educación, la libertad de enseñanza, la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, el inicio de la democratización de la educación y el reconocimiento de los poderes públicos como responsables de la educación. Aunque la política educativa de la UCD se basó, fundamentalmente, en el principio de la libertad de enseñanza y el establecimiento de un modelo de participación limitada instaurado por la *Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE)* de 1980, los Pactos de la Moncloa también posibilitaron el crecimiento cuantitativo y cualitativo del sector público de la enseñanza, mediante la construcción de centros escolares y una sustancial mejora de las condiciones laborales de los enseñantes públicos.
- *Período 1982-1990.* La llegada al poder del Partido Socialista trajo consigo una relectura de los principios constitucionales en materia educativa que culminó con la aprobación de la *Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE)*, en 1985, regulando, además, la organización y el funcionamiento de los centros y la financiación de la enseñanza privada concertada.
- *Período 1990-1996.* La preocupación por la calidad de la enseñanza y por la adecuación al entorno europeo lleva a la aprobación de la *Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)*, en 1990. Este es un período de grandes cambios como consecuencia del inicio de una Reforma educativa en profundidad que desplaza, en buena medida, los focos prioritarios de la política educativa socialista. Así, en expresión de Bonal (1999: 156) "...el discurso de la igualdad de oportunidades, aunque

*no desaparece, pierde fuerza en favor de un discurso que pone especial énfasis en la excelencia y la calidad de las instituciones educativas, con el objetivo explícito de no perder terreno en el proceso de convergencia europea". En 1995 se aprueba la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes (LOPEGCD), que también supondrá un considerable cambio de rumbo de la política educativa, especialmente en lo referente al gobierno de los centros y al establecimiento de la evaluación.*

- *Período 1996-actualidad.* Se produce la llegada al Gobierno del Estado del Partido Popular. Pese a estar precedida de anuncios sobre supuestos cambios en las leyes orgánicas y en la aplicación de la Reforma educativa, no se han materializado hasta la fecha quizás porque en el primer mandato legislativo no dispuso de mayoría parlamentaria. En líneas generales se ha continuado con la aplicación de la Reforma educativa y se ha propiciado la elaboración de Planes de Calidad y Mejora en los centros. En el ámbito de la gestión del sistema, se ha completado el traspaso de competencias en materia de educación a las Comunidades Autónomas que aún no las tenían. En cuanto a las modificaciones normativas, se ha aprobado recientemente un Real Decreto sobre Humanidades que modificará la ordenación curricular y se anuncian otros posibles cambios legislativos (Ley de la Calidad en Educación) que afectarían al gobierno de los centros.

Diversos autores, como De Puelles (1991 y 1996), Fernández Enguita (1992 y 1997), Colom y Domínguez (1997), Sanz Carrasco (1997), Viñao (1997), Gomà y Subirats (1999) y Bonal (1999) entre otros, analizan el marco sociopolítico y legislativo español de los últimos años dando lugar a diversas caracterizaciones que resultan, aunque no totalmente coincidentes, bastante similares entre sí. Sería prolijo presentar aquí una síntesis completa de tales caracterizaciones (que se verán más detalladamente en el desarrollo del capítulo siguiente), por lo que nos limitaremos a reseñar algunas aportaciones de Viñao (1997 a y 1997 b) al respecto:

Este autor manifiesta una crítica global sobre la política educativa a partir de 1996, que cree contraria al ideal comprensivo y desacreditadora del mismo, al decir

*“El acceso del Partido Popular al poder en marzo de 1996 supuso, por otra parte, el fin de la Reforma y, con ella, del intento de educación comprensiva que constituye la ESO. Una afirmación de este tipo, que contrasta con las ambiguas declaraciones ministeriales, no precisa demostración alguna”.*

(Viñao, 1997 b: 16)

*“Un breve repaso, muy sintetizado, a nuestras recientes políticas educativas mostraría el paso -y superposición- desde la cultura de la colegialidad y la participación (ley Orgánica del Derecho a la Educación de 1985) a la de la calidad, la autonomía curricular de los centros, la colaboración profesoral y la evaluación (Ley de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990), para terminar, tras el cambio político de 1996, en la cultura del neoliberalismo del mercado y la privatización.”*

(Viñao, 1997 a: 20)

### **3.10. Algunas conclusiones**

#### ***3.10.1. Las diferentes lógicas sociopolíticas sobre la escuela***

Hemos visto como los cambios socioculturales, las nuevas demandas en educación, el énfasis por la calidad, la sensibilización por los temas educativos, el equilibrio entre globalidad e identidad, etc., son algunos de los rasgos distintivos de la educación en la actualidad, siempre en términos generales.

En muchos países de nuestro entorno sociocultural europeo, se considera el centro educativo como el ámbito privilegiado y determinante para la puesta en práctica de políticas eficaces de educación, a pesar de que no existe un acuerdo sobre el modelo de escuela más conveniente para impulsar esas nuevas prioridades socioeducativas.

No obstante, dentro de estos parámetros, se detectan tres tendencias que responden a tres lógicas diferentes (Laderrière, 1990) sobre el papel de la escuela. A partir de estas tres lógicas, que sintetizamos, realizamos algunas consideraciones, como sigue:

##### ***a) Lógica de la escuela de mercado***

Desde esta concepción, las autoridades fijan y regulan el servicio de educación pública, pero dejan en manos de los clientes la posibilidad de realizar cambios substanciales, con la idea de que son los usuarios los más capacitados para impulsar la mejora y la transformación de los centros. En consecuencia serán los movimientos del mercado los que determinarán el futuro de los centros educativos, en función de la satisfacción con la prestación del servicio educativo respecto a los resultados esperados por los usuarios.

Ultimamente se ha introducido con cierta fuerza esta visión de empresa educativa, especialmente en países como Holanda, con reflexiones y estudios empíricos sobre la práctica organizativa y la propia escuela como organización. De hecho, son recientes las aportaciones que nos acercan a la consideración de la escuela como “empresa educativa”, con todas las matizaciones y acotaciones propias a la especificidad de los centros educativos, pero finalmente considerándolos desde esta lógica.

El caso más significativo de la consideración de la escuela desde esta lógica se ha producido en el sistema educativo británico, como ya se vio anteriormente.

### ***b) Lógica de la escuela de servicio público***

En esta posición, los poderes públicos potencian el carácter del servicio público educativo como competencia y deber del estado, manteniendo como prioridad la igualdad de oportunidades y, por tanto la no-discriminación.

Son evaluados externamente por los poderes públicos. A veces la evaluación se asemeja a los modelos de auditoria o de rendición de cuentas y es considerada de forma determinante por la Administración.

De esta forma, se potencia la actuación profesional de los considerados principales actores (equipos directivos, equipos de profesores, de otros profesionales y expertos,...) que deberán propiciar la existencia, en cada centro, de una “política deliberada de actuación sobre el medio”, que será recogida en los respectivos proyectos educativos.

La participación de los padres, alumnos y profesores se produce, en general, en los niveles de información y consulta, pero no en cuanto al gobierno del centro que recae, fundamentalmente, en los profesionales directivos.

Este es el caso, con algunas matizaciones, de Francia en el que la “Ley de orientación”, de 1989, *“reconoce la educación como prioridad nacional y como derecho de todos los niños y jóvenes que habitan en el territorio nacional sea cual sea su origen y procedencia social, cultural y geográfica”* (cit. Álvarez, 1999: 24).

Para nosotros, en general, parecen corresponderse con los modelos centralistas de administración. No obstante, hay que considerar que esos modelos han evolucionado, potenciando el acercamiento a los contextos específicos. Incitan y motivan la mejora de la escuela pero con la idea de no centrarse únicamente en los resultados académicos, sino contemplando en los Proyectos de cada centro formas de atención a los problemas específicos del marco en que se encuentran ubicados.

Respecto a la participación de los padres y de los alumnos, aunque existen órganos formales que la articulan con carácter deliberativo e informativo, en la práctica

depende mucho del estilo y criterios de los directivos de cada centro, que les hará jugar un papel relevante o no.

### ***c) Lógica de la escuela de comunidad o participativa***

En esta lógica de comunidad o participativa se acentúa la posibilidad formal de participación democrática en la gestión y en el gobierno del centro educativo.

El Proyecto Educativo ha de ser fruto del consenso de los diferentes sectores de la comunidad educativa. En los proyectos se prioriza la implicación de la comunidad y la incorporación de sus características de identidad, la articulación de formas de atención específica a las necesidades de los alumnos y, en general, la mayor adecuación al propio y particular “entorno ecológico” de la institución.

Debido a todo ello, el rol que deben desempeñar los directivos presenta un perfil más próximo al de negociadores sociales (con los padres, con los profesores, con otras instituciones, etc.) que al de técnicos organizadores y gestores. Todo lo anterior conduce a la consideración del perfil directivo como un negociador hábil, dinamizador de la comunidad, motivador, con capacidad para gestionar las innovaciones que demanda la sociedad y, en definitiva, un líder de la comunidad educativa.

Se potencia la autoevaluación por parte de los órganos de gobierno de la propia institución, que puede coexistir con la que realicen externamente las autoridades académicas.

Esta lógica es la más próxima a la situación española, en la que la dirección de los centros es calificada por algunos autores como “*modelo sociopolítico*” (Rul, 1994: 70-79).

Obviamente, estas tres lógicas no se producen en la realidad de ningún país en su total caracterización, sino que son tendencias y rasgos genéricos, más o menos presentes y combinadas frecuentemente en los diferentes sistemas educativos nacionales.

### 3.10.2. Algunas repercusiones para el gobierno de los centros

Como respuesta al énfasis social manifestado en torno a los temas de calidad, anteriormente reseñado, se ha desarrollado una tendencia consistente en trasladar a los servicios públicos algunos esquemas y modalidades de gestión propios de otros ámbitos, que priorizan los valores de la iniciativa individual, la excelencia y la competitividad sistemática, como vías propuestas para salir de la crisis del *estado del bienestar*, responsable de una parte importante del gasto económico de los estados (Carnicero y Gairín, 1995: 13-15). Se introducen en los diversos ámbitos de la gestión pública nuevas técnicas directivas de control del producto, de participación en la gestión, de dirección por objetivos y de gestión por proyectos, como los "*círculos de calidad*" y las auditorías, encuadradas en los movimientos de "*rendición de cuentas*" o "*accountability*".

Y también en el mundo educativo (Reino Unido, Holanda, Suecia...) empiezan a aplicarse estos principios desde una concepción global de servicio al ciudadano, en busca de la rentabilidad del servicio de la educación (Pedró, 1995; Álvarez, 1999).

En otro ámbito territorial, el de los EEUU de América, Popkewitz (1994: 208) también identifica esta tendencia y la ejemplifica en una reforma acometida en el Estado de Wisconsin, en la que observa un cambio en el modo de gobierno y de la que dice "*refleja los principios generales de los intentos contemporáneos de reforma*". Aunque el contexto analizado por este autor es distinto al español (se inscribe un proceso de recentralización encubierta de competencias), no resulta muy diferente del panorama eurocentrista en que también se produce este fenómeno (Bonal, 1999: 175), al menos en algunos aspectos, como el currículo. En cambio, el panorama descrito en cuanto al énfasis por la gestión eficaz y los resultados, es muy semejante al de nuestro contexto más próximo.

Aún con todas las reservas, por cuanto el contexto y la situación sociopolítica tienen de diferentes, no quisiéramos dejar de recoger las opiniones de este autor por lo que aporten al análisis, en aquellos elementos que resultan más coincidentes con los nuestros. En todo caso, para Popkewitz, la significación social de estas reformas

inscritas en la retórica de la profesionalización y la competencia que implican una reestructuración de la dirección de los centros, suponen, de hecho, que:

- “1. Cada vez se presta mayor atención a las intervenciones ejecutivas del gobierno.
2. El discurso instrumental de la reforma reorganiza y reformula las cuestiones sociales como tareas de procedimiento y administrativas. Diversos intereses sociales y culturales se desconceptualizan y reformulan como problemas de eficiencia y eficacia.
3. La retórica de la participación sustituye las prácticas de participación democrática.
4. Las relaciones de poder se hacen invisibles a través de la epistemología y las relaciones institucionales establecidas.”

(Popkewitz, 1994: 228)

En nuestro contexto, este enfoque que enfatiza la gestión, coexiste con una tendencia (por razones ideológicas y sociales, en algunos casos; por razones de eficacia, en otros) a desarrollar *políticas de redistribución* entre las diferentes unidades y administraciones públicas, que lleva a desconcentraciones administrativas (Francia) o a descentralizaciones progresivas (España). El llamado *principio de subsidiariedad* se reclama también a los centros educativos, manteniendo que todo aquello que pueda ser eficazmente gestionado por el propio centro educativo no sea atribuido a otra unidad administrativa superior.

Se trata de un proceso aún no acabado pero muy controvertido -fuertemente criticado por unos y alabado por otros, según diferentes posicionamientos y valores-, que se presenta con variaciones y particularidades muy diversas, ya que la concepción y la organización de la educación presentan tantas formas y modalidades diferentes como contextos políticos, culturales, sociológicos y económicos existen.

### 3.10.3. Precisiones sobre la participación, la territorialidad y la autonomía de los centros

La autonomía del centro está indirectamente relacionada con el modelo de administración territorial, aunque no siempre un sistema descentralizado territorialmente concede más autonomía a los establecimientos escolares ni más posibilidades de participación. La combinación entre estas tres cuestiones presenta, pues, grandes altibajos para su interpretación en clave participativa.

De lo que sí estamos convencidos es de la necesidad de que el modelo sea congruente en todas sus implicaciones: un modelo de centro que se proclame profundamente participativo debe favorecer la autonomía escolar si pretende que exista materia sobre la cual ejercer esa participación más allá de la mera información.

En este sentido, a partir del anteriormente aludido estudio de Álvarez (1999), que contempla las dos dimensiones de dependencia-autonomía por un lado, y de centralización-descentralización, por el otro, además de lo que el autor denomina modelos emergentes. Elaboramos una síntesis presentada en la Tabla 3.4. siguiente, que permite valorar dicha circunstancia:

	<b>Modelos de sistema centralizado</b>	<b>Modelos de sistema descentralizado</b>	<b>Modelos emergentes</b>
<b>Modelos de centro dependiente</b>	Francia Italia Grecia Portugal	Alemania Austria España Bélgica	
<b>Modelos de centro autónomo</b>		Inglaterra Irlanda	Holanda Suecia Dinamarca

Tabla 3.4. Modelos de sistema educativo en la Europa actual (Elaborado a partir de las aportaciones de Álvarez, 1999)

En todo caso, se nos presentan algunos interrogantes, como:

- ¿Qué distribución de poderes entre las administraciones se producirá en Europa después del proceso de unión y ampliación en curso?.
- ¿Cómo conciliar las dos lógicas diferentes y a menudo contradictorias que representan la institución educativa por un lado (preocupada por los procesos educativos) y, el mundo empresarial (centrado en los procesos formativos bajo su incidencia en el beneficio/producto final), por el otro?

#### ***3.10.4. Sobre el panorama europeo de la participación***

Como se ha podido ver, con el fin de garantizar la participación de los distintos actores que intervienen en la gestión de la educación, las autoridades educativas recurren con frecuencia a órganos compuestos por representantes del profesorado, de los padres, de los alumnos, de las autoridades locales, interlocutores sociales e incluso personalidades del sector científico.

##### **3.10.4.1. Sobre el carácter de la participación**

Los órganos de participación se encargan de asesorar y de sugerir propuestas, participando en algunas ocasiones en la toma de decisiones. Así pues, en general, las competencias de los órganos de participación son de dos tipos: de carácter consultivo o de carácter decisorio.

##### **a) La participación “consultiva”**

La *consulta* se considera como el derecho y/o la obligación a estar informado y pronunciarse por propia iniciativa o a petición.

En el nivel *nacional*, los *consejos consultivos* tienen como misión asesorar al ministerio en todas las cuestiones relativas a la educación y permiten debatir, negociar y ofrecer a las partes que intervienen la oportunidad de expresar sus opiniones. Además de estos órganos de carácter permanente, los ministros tienen la posibilidad de constituir

grupos consultivos “*ad hoc*” antes de proceder a reformas educativas muy amplias, así como de organizar debates públicos o referéndums para garantizar la participación social.

En el nivel *local* y también en los *centros escolares*, la participación de los padres, los alumnos y otras personas externas al mundo educativo se garantiza por medio de órganos de carácter permanente. Algunos de ellos ejercen básicamente funciones consultivas, encargándose de asesorar al director, y otros son responsables del *funcionamiento* e incluso el *gobierno* del centro. En ocasiones eligen al director, que debe ejecutar las decisiones del Consejo.

#### b) La participación “*decisoria*”

La *decisión* se refiere al proceso completo de la toma de decisiones, es decir, deliberación previa, decisión y ejecución de la decisión. En el nivel de centro escolar, los órganos de participación disponen a menudo de competencias amplias para la toma de decisiones, pero puede tratarse de decisiones de dos tipos:

- **Decisión (D):** sobre aspectos importantes del funcionamiento global del sistema educativo, como por ejemplo, la asignación del presupuesto de la escuela, la determinación del número de miembros del personal docente y no docente, su selección y contratación (y también, en ciertos casos la selección del director del establecimiento), la determinación del plan de estudios y los métodos de enseñanza.
- **decisión (d):** sobre un conjunto de aspectos relativos a los procedimientos de gestión interna y cotidiana de la escuela, como por ejemplo el establecimiento de horarios, la organización de actividades complementarias, el mantenimiento de un ambiente adecuado entre padres y profesores, o el control de los gastos;

#### 3.10.4.2. Sobre la participación en los centros de enseñanza no superior

En la mayoría de los países existen en los centros educativos órganos para la gestión de los establecimientos, en los que pueden participar profesores, padres, alumnos y

autoridades locales. Sin embargo, sus funciones varían considerablemente de un país a otro. Se pueden clasificar en tres grandes categorías:

*a) Órganos con funciones esencialmente consultivas, responsables de asesorar al director*

*b) Órganos responsables del funcionamiento del centro educativo en colaboración con el director*

*c) Órganos que gobiernan el centro escolar*

Estos órganos y consejos difieren también en cuanto a su composición: si bien los padres están siempre incluidos, la participación de los colectivos locales es menos frecuente. La proporción entre el número de profesores y padres (o padres y alumnos) es también muy variable. Los profesores pueden ser mayoritarios (Italia, Portugal), pero en general la representación es paritaria (Alemania, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria). En algunos países, los padres son más numerosos que los profesores (Dinamarca, Irlanda en la enseñanza primaria y Escocia en las self governing schools). En Suecia, la composición de los consejos varía según los municipios.

#### **3.10.4.3. Resumen de la participación en Europa, según competencias y niveles**

En un período en el que la reflexión sobre la distribución de competencias en la toma de decisiones entre los distintos niveles territoriales está adquiriendo una importancia creciente, conviene señalar las diferencias entre la composición y las funciones de los distintos órganos que se han ido creando.

Si bien en el caso de Inglaterra y País de Gales se puede hablar de una auténtica autonomía en la gestión de los centros, no sucede lo mismo en el resto de países de la Unión Europea. En la mayoría de los países se trata sobre todo de implicar a los distintos sectores interesados en la educación en la toma de decisiones relativa al funcionamiento del centro. Además, la importancia de las materias en las que estos sectores pueden participar varía considerablemente de un estado a otro.

En la Tabla adjunta, 3.5., se presenta una síntesis confeccionada a partir de los criterios de nivel o ámbito de la administración educativa y del tipo de competencias:

LA PARTICIPACIÓN EN EUROPA			
	Nivel nacional o central	Nivel intermedio (regional/local)	Nivel del centro escolar
Bélgica (fr)	C: consulta		C: consulta d: gestión
Bélgica (nl)	C: consulta		C: consulta d: gestión
Bélgica (alemán)			C: consulta d: gestión
Dinamarca	C: consulta		C: consulta D: gobierno d: gestión
Alemania		C: consulta	C: consulta d: gestión
GR	C: consulta	C: consulta	C: consulta D: gobierno
España	C: consulta	C: consulta	C: consulta D: gobierno d: gestión
Francia	C: consulta	C: consulta	C: consulta d: gestión
Irlanda	C: consulta	C: consulta	C: consulta D: gobierno d: gestión
Italia		C: consulta d: gestión	C: consulta d: gestión
Luxemburgo	C: consulta	C: consulta d: gestión	C: consulta
Holanda	C: consulta		C: consulta d: gestión
Austria	C: consulta	C: consulta D: gobierno	C: consulta d: gestión
Portugal	C: consulta		C: consulta D: gobierno d: gestión
Finlandia			C: consulta d: gestión
Suecia	C: consulta	C: consulta d: gestión	C: consulta d: gestión
Reino Unido (Inglaterra/Gales/ Irlanda del Norte)			C: consulta D: gobierno d: gestión
Reino Unido (Escocia)			C: consulta d: gestión
Islandia	C: consulta	C: consulta	C: consulta d: gestión
Liechtenstein.	D: gobierno d: gestión	C: consulta D: gobierno d: gestión	C: consulta
Noruega	C: consulta	C: consulta D: gobierno d: gestión	C: consulta d: gestión

Tabla 3.5. Competencias atribuidas por nivel (Reelaboración a partir de Eurydice "Derechos individuales y colectivos de los padres", 2000")

### **3.10.5. Conclusiones sobre el marco constitucional-educativo y la participación**

Del análisis realizado sobre nuestro marco constitucional con relación a la educación y, específicamente, a la **participación**, podemos concluir:

1. La participación es un principio estructurador de nuestro modelo de Estado y de sociedad democrática, con carácter general, más allá de la específica participación en el ámbito educativo.
2. La educación, realizada participativamente, es un requisito coherente con el respeto a los principios democráticos de convivencia. Por ello, la participación en la educación es un elemento de profundización en el sistema social democrático.
3. La participación en la educación ayuda a la consecución de las propias finalidades educativas y es, por tanto, un objetivo de la educación escolar incluido como tal en los currícula, como se verá más detalladamente con posterioridad. Si se quiere formar personas demócratas (que valoren los principios democráticos de convivencia) debe educárselas democráticamente (desde el respeto y el ejercicio de esos mismos valores). Ello ayudará a la integración participativa de nuestros jóvenes en la sociedad.
4. La participación en el control y la gestión de los centros sostenidos con fondos públicos está reconocida constitucionalmente como un derecho que ayuda en la construcción de una sociedad participativo-democrática avanzada; como un elemento de profundización en el derecho a elegir (conformar, a través de la gestión) el tipo de educación deseada; y como una forma de control social sobre la prestación del servicio público de la educación.
5. La participación de los sectores afectados en la programación de la enseñanza se inscribe en el marco de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la educación.
6. La participación de las diferentes Administraciones en la educación se inscribe en el marco constitucional del Estado de las Autonomías.

7. El derecho de los ciudadanos a la educación comporta el deber de los poderes públicos de garantizar que pueda ejercerse ese derecho en condiciones de libertad e igualdad. Ello confiere a la educación una dimensión prestacional (Sanz Carrasco, 1997).
8. El control de los procesos educativos, para que se realicen de acuerdo con los principios constitucionales y legislativos implica una intervención reguladora por parte de los poderes públicos, desde una perspectiva participativa.

### ***3.10.6. Algunas precisiones finales sobre la situación en nuestro país***

Bajo estos parámetros, generalizados hoy en Europa, cabe situar también el caso de España (Gairín, 1996; Bonal, 1999, Antúnez, 1993; Viñao, 1997a, 1997b), en modo alguno ajena a las influencias económicas, sociales y culturales de nuestro entorno.

*“A pesar de que la calidad de la enseñanza es un objetivo siempre presente en la retórica del Estado, es en la segunda mitad de los años ochenta cuando dicho objetivo aparece como el objetivo fundamental de la política educativa. Esto no sólo sucede en España, sino que se trata de una práctica extendida en todos los países europeos y que, en gran medida, sustituye tanto en el discurso como en la práctica política a las políticas de igualdad de oportunidades.”*

(Bonal, 1999: 161)

En nuestro país esa preocupación por la calidad se concretará legislativamente, y con carácter general en la LOGSE, como veremos detalladamente en el capítulo siguiente. No obstante, conviene avanzar aquí, por sus implicaciones sociopolíticas y organizativas, algunas consideraciones sintéticas al hilo de lo expuesto por Viñao (1997 b), como sigue.

Este autor realiza un análisis crítico de los planteamientos respecto a la “comprensividad” del sistema educativo en España, a partir del carácter híbrido con que califica su aplicación a la enseñanza secundaria obligatoria (ESO), que comporta

problemas derivados de la diversidad de los alumnos y de adaptación del profesorado a esa nueva situación:

*“La educación comprensiva trae consigo la extensión y ampliación de la escolarización [...] a una población con una amplia diversidad de intereses, expectativas y contextos culturales. Allí donde dicha diversidad es menor los problemas se reducen. Allí donde, por el contrario, es mayor -es decir, allí donde es socialmente más necesaria- sus problemas aumentan.”*

(1997b: 14)

*“Los maestros incorporados al primer ciclo de la ESO y los profesores de tecnología se hallan más cómodos y se desenvuelven mejor con este tipo de alumnos y enseñanzas que los profesores del antiguo bachillerato” [...]*

*“Esta etapa educativa [se refiere el autor a la ESO], si subsiste, va a requerir en el futuro un replanteamiento sobre qué centros y qué profesores se van a hacer cargo de ella y en qué condiciones”.*

(1997b: 16)

Un análisis sintético de los problemas que conlleva en nuestro país la aplicación del modelo comprensivo (Viñao, 1997b), nos permite identificar:

- La convivencia del modelo comprensivo con otros tipos de educación secundaria lo convierten en una vía no prestigiada.
- La agrupación por niveles y una excesiva optatividad reproduce los modelos selectivos diferenciadores que se pretenden superar.
- Sólo en los grandes centros es posible ofrecer un amplio sistema de opciones, pero los centros grandes son problemáticos.
- La reordenación de la red de centros genera siempre oposición y desacuerdos en aquellas poblaciones que ven reconvertidos el rango de sus centros, así como en las familias que se ven obligadas a desplazar a sus hijos a centros más distantes.

- Los sistemas de selección de alumnos por los centros privados (legales, o de hecho) sitúan a los centros públicos en inferioridad de condiciones y desnaturalizan el sistema.
- La escuela comprensiva necesita un nuevo tipo de profesor y tiene un coste más elevado.
- La naturaleza híbrida de la ESO resulta problemática. Forma parte de la educación básica común y obligatoria 6-16, por lo cual es una prolongación de la educación primaria, pero también forma parte de la educación secundaria 12-18, por lo cual es una etapa previa al bachillerato. Su orientación en uno u otro sentido (como una educación primaria prolongada o como un bachillerato anticipado) en las prácticas de cada centro concreto depende frecuentemente del tipo de institución escolar donde se imparte (a veces en centros de primaria y otras veces en centros de secundaria), del origen del profesorado adscrito, de la organización por áreas o disciplinas, de los tipos de evaluación que se emplean, etc.

Por otro lado, en lo específicamente referido al gobierno de los centros, algunas cuestiones relativas a la tendencia y énfasis en la calidad serán recogidas en la LOPEGCD, aunque siempre mediatizada por el limitado nivel de autonomía de los centros y por el limitado margen de maniobra de nuestro modelo directivo derivado de la LODE o por la insuficiencia del poder con que cuentan en la práctica:

*“En España, la complejidad aumenta si consideramos la dificultad de hacer compatible el modelo organizativo estructural que propugna la legislación con la ausencia de poder real de sus directivos para tomar decisiones relevantes.”*

(Antúnez, 1993: 26)

## *Capítulo 4.*

*El marco legislativo o el establecimiento de las  
“reglas del juego”*

## *Capítulo 4.*

### *El marco legislativo o el establecimiento de las "reglas del juego"*

#### **4.1. Introducción**

El referente legislativo marca la orientación que cada sociedad imprime a su sistema educativo, configurando un modelo a través del cual homologa y delimita la acción educativa (Gómez Dacal, 1985). Por ello la educación está condicionada en la práctica a un marco predeterminado sociopolíticamente (Viñao, 1997a) en primer lugar, y normativamente después, es decir a *"un marco obligado de la actividad docente"*, en expresión utilizada por De Puelles (1996).

Ese es, obviamente, el marco en el cual desarrollarán los Consejos Escolares su actividad institucional de gobierno, participación y control, el de la legalidad vigente reguladora que se concreta, también en aspectos administrativos-normativos.

*"Esta cultura administrativa, esta peculiar manera de ver y considerar las instituciones docentes, impone, además, y configura una determinada política y un marco administrativo y legal que condiciona la cultura de cada una de ellas."*

(Viñao, 1997a: 20)

Esta aproximación legislativa pretende analizar las características más relevantes del ordenamiento legislativo de nuestro país en materia educativa. Todo ello porque, entendemos, afecta a la conceptualización y delimitación de la participación en educación, al modelo de centro docente, a la caracterización de sus órganos de gobierno y, de forma singular, al Consejo Escolar de centro docente, objeto de este estudio.

El análisis legislativo debe interpretarse a partir del marco sociopolítico anteriormente descrito pues, en definitiva, la legislación responde a las tendencias, a los valores y a los cambios habidos en la sociedad. Las diferentes leyes educativas conforman un entramado, el *subsistema legislativo en materia educativa* que, en coherencia con los principios y valores sociales, se constituye en el marco de actuación explícito o, si se nos permite la expresión, en las *"reglas del juego"*.

Dichas leyes emanan como desarrollo, en una relación jerárquica, del marco constitucional (ya analizado) deben ser interpretadas como reflejo de la evolución y de las demandas sociales en materia educativa y son la expresión formal de la voluntad popular en un determinado momento histórico.

El carácter subsidiario del marco legislativo respecto al sociopolítico es ampliamente admitido (Gómez Dacal, 1985; Fernández Enguita, 1992; De Puelles 1991 y 1996; Colom y Domínguez, 1997; ...), aunque pueda ser analizado e interpretado con algunas matizaciones (por ejemplo, el reparto de cuotas de influencia entre diferentes poderes fácticos ajenos al poder legislativo, incluso en el seno de las sociedades democráticas, y su posible incidencia bastarda en la legislación, en lo que sería una grave adulteración del funcionamiento democrático y una cosificación práctica de sus principios básicos, como a veces ocurre), y desde muy diversos posicionamientos teóricos que, en todo caso, no entraremos aquí a analizar por desbordar ampliamente el tema que nos ocupa. Compartimos y, por ello partiremos de la siguiente premisa democrática:

*"... debemos decir que, de hecho, la norma legal es recogida después de crearse la necesidad y de existir como tal en la sociedad, al menos en las democracias, y por tanto en las sociedades políticamente soberanas. Siempre en el marco democrático la ley se crea y se aplica como demanda o necesidad social"*

(Colom y Domínguez, 1997: 113)

Así, en opinión de Colom y Domínguez (1997):

*"El ordenamiento legislativo es la manifestación más importante del ámbito de la política educativa [...] los marcos jurídicos propician el contexto y aún la fenomenología propia de la política de la educación..."*

(Pág.113)

En los países democráticos, la existencia y características de un marco legislativo en materia educativa resulta de gran trascendencia para la efectiva realización de la acción educativa puesto que la moldea indefectiblemente. Las características y los efectos que el marco legislativo tiene sobre el sistema educativo, su significado último, resumidas de Colom y Domínguez (1997: 113-115), son:

1. Es un sistema no aleatorio ni arbitrario.
2. Es un sistema conductual y dinámico, por cuanto crea y elabora normas de conducta que regulan los comportamientos y los hábitos de la comunidad escolar.
3. Es plural, por cuanto está compuesto por normas individualmente creadas.
4. Es un sistema técnico, al no ser las leyes unívocas y su margen de interpretación viene marcado por la propia ley.
5. Es un sistema preceptivo, no valorativo, pues la ley funciona como ordenamiento.
6. Es un sistema permanente, pues nunca un ordenamiento de rango inferior puede entrar en contradicción con la ley o la norma general. Además, esta permanencia lo es también en el plano temporal y la ruptura del sistema requiere la derogación parcial o total de las leyes.
7. Es un sistema normativo, en tanto que los preceptos son de obligado cumplimiento y aportan así unidad de acción.
8. Es un sistema obligatorio sin exclusiones, incluidos los poderes públicos y los promulgadores de la ley.

En definitiva, como apuntábamos anteriormente, el marco legislativo constituye un referente básico para la acción educativa institucional, garante de los derechos y las libertades democráticas en la educación de los ciudadanos, recogidos y desarrollados a partir de los principios y valores de su Constitución. Más concretamente, el

subsistema o marco legislativo básico que regula la actividad educativa en nuestro país está conformado en la actualidad, básicamente, por los preceptos recogidos en:

- La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU) y sus parciales modificaciones, de la cual no nos ocuparemos por no afectar al tema de este estudio.
- La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE).
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).
- La Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros docentes (LOPEGCD).

Además, aún cuando no forman parte del vigente marco legislativo-educativo en sentido estricto, nos ocuparemos de las siguientes cuestiones:

- Realizaremos un breve análisis de la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares LOECE, pese a no estar vigente. Tiene sentido contemplar esta norma en nuestro trabajo en la medida en que desarrolló algunos de los temas objeto de nuestro estudio (participación, gobierno, control) a partir del nuevo marco constitucional, resultando ser la primera ley educativa de la democracia y, por ello, su análisis aporta información que nos ayudará a la mejor contextualización y conceptualización de esos temas.
- También nos ocuparemos brevemente, aún no siendo una ley sobre educación pero que afecta al tema tratado, de aquellos apartados de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que regulan los órganos colegiados en general y, por tanto, inciden sobre el funcionamiento del Consejo Escolar de centro, en aquellas cuestiones no reglamentadas específicamente en las leyes educativas.
- Finalmente trataremos, de forma breve y en apartado específico, del reparto competencial entre las diferentes Administraciones educativas, en tanto afectan a la participación en el conjunto del sistema educativo como resultado de las anteriores leyes, y son el marco de los diferentes Consejos Escolares de Estado, de Comunidades Autónomas y Municipales.

## 4.2. La LOECE: primera y controvertida ley educativa de la democracia

El análisis de la LOECE, como ya hemos indicado, se realiza en tanto ayude a comprender mejor, posteriormente, el sentido de los Consejos Escolares. Nos limitaremos, por tanto, a reseñar las cuestiones más relevantes respecto a la participación y el gobierno de los centros que se incluyen en esta ley que, por otro lado, está íntegramente derogada.

### 4.2.1. El contexto

Una vez aprobada la Constitución, el partido mayoritario (UCD) promovió y las Cortes Generales aprobaron la que sería primera ley educativa de acuerdo a nuestro sistema democrático, la *Ley Orgánica 5/1980, de 19 de julio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE)*.

Este primer desarrollo del artículo 27 de nuestra Constitución contó con oposición frontal de la mayoría de las restantes fuerzas políticas y de amplios sectores de la sociedad, al entender que rompía el consenso conseguido en la elaboración de la Carta Magna, especialmente en los principios de libertad e igualdad.

*"Entendía la oposición socialista que el proyecto era no sólo una lectura ideológica conservadora del artículo 27, lo que sin duda era legítimo, sino también una interpretación de la libertad de enseñanza basada sólo en la creación de centros, con grave lesión de otros derechos y libertades amparados también por la Constitución. La oposición intentó no un pacto escolar, que consideraba formalizado en el artículo 27, sino un acuerdo básico de aplicación del pacto que permitiera en el futuro la permanencia de la LOECE y, de este modo, la estabilidad legal de la educación."*

(De Puelles, 1996a: 33)

En idéntico sentido se manifiestan Colom y Domínguez (1997), cuando afirman contundentemente:

*"La LOECE tiene como característica primordial el decantarse de la estructura consensual lograda en la redacción del artículo 27 de*

*nuestra Constitución, al resaltar la libertad de creación de centros escolares y especialmente el derecho de los titulares de los mismos a establecer un ideario que ha de aceptarse por los integrantes de la comunidad escolar a la que dan lugar tales centros". [...] "En este sentido, no cabe la menor duda de que el contenido de la LOECE pretendía ir más allá de los límites ideológico-constitucionales..."*

(Pág. 130)

También influyó sobremanera en la elaboración de la LOECE la composición heterogénea, y con frecuencia enfrentada, de los diferentes sectores ideológicos que integraban la coalición gubernamental.

*"Promulgada por un partido de centro-derecha, con un ministro democristiano en la cartera de Educación y Ciencia, fue el producto del precario equilibrio del momento entre las distintas tendencias de la extinta Unión del Centro Democrático, entonces partido mayoritario (o 'minoría mayoritaria') en el parlamento español. La UCD repartió salomónicamente el pastel de la enseñanza para intentar contentar a todos, y entregó la cartera de Universidades e Investigación a un 'socialdemócrata' y la de Educación y Ciencia a un 'democristiano'."*

(Fernández Enguita, 1992: 97. Los términos destacados corresponden al autor)

#### **4.2.2. Modelo de participación indirecta**

La LOECE contemplaba la participación de los diferentes miembros de la comunidad escolar en el artículo 16., al afirmar:

*"Los profesores, los padres, el personal no docente y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos".*

La participación se debía vehicular a través, básicamente, de los órganos de gobierno y de las Asociaciones de Padres de Alumnos (APA's). En este sentido creaba los órganos de gobierno unipersonales (Director, Jefe de Estudios y Secretario) junto a otros colegiados (Claustro de profesores, Consejo de Dirección y Junta Económica).

No obstante, la participación de la comunidad educativa, en cuanto a incidir en el nombramiento de la dirección del centro, no estaba contemplada. La Administración controlaba totalmente el acceso a la función directiva en los centros públicos, recogido en el artículo 25.2., como sigue:

“La Administración seleccionará y nombrará al Director, de acuerdo en todo caso con los principios de mérito, capacidad y publicidad”.

La participación en los citados órganos de gobierno también estaba muy limitada para los padres y alumnos. Así, el Consejo de Dirección de los centros públicos, recogida en el artículo 24., estaba integrado por:

- a) El Director
- b) El Jefe de Estudios
- c) Cuatro representantes de los profesores, elegidos por el Claustro
- d) Cuatro representantes de la Asociación de Padres de Alumnos
- e) Dos alumnos de segunda etapa, elegidos por los delegados
- f) Un representante elegido por el personal no docente
- g) Un miembro de la corporación municipal
- h) El Secretario del centro, con voz y sin voto.

Respecto a la composición del Consejo de Dirección de los centros privados, la LOECE sólo establecía que los padres y los profesores tendrían el mismo número de representantes y no menos de la mitad del total, conjuntamente, remitiendo su regulación a lo que se estipulara en el correspondiente Reglamento de Régimen Interior de cada centro subvencionado. Esta cuestión fue motivo de un recurso de inconstitucionalidad, presentado por el grupo socialista, al entender que la participación debía regularse por ley, de conformidad con lo expresado en el artículo 27.7., cuando mantiene que

“Los profesores, los padres y, en su caso los alumnos intervendrán en el control y la gestión de todos los centros sostenidos por la

Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.”

Efectivamente, el Tribunal Constitucional dictó sentencia sobre este tema, junto a otras cuestiones, el 13 de febrero de 1981, declarando la inconstitucionalidad de dicha regulación y estableciendo la necesidad de regular la participación por ley. Esta sentencia sienta doctrina básica sobre la participación y se incorpora así a nuestro ordenamiento jurídico, tal y como recogen Colom y Domínguez (1997: 131), Embid Irujo (1987: 28) y De Puelles (1996a: 34), entre otros.

*“Así, el Tribunal Constitucional ha recordado la necesidad constitucional (arts. 53 y 81 CE) de que el desarrollo de la regulación de los derechos fundamentales se lleve a cabo mediante ley en cuanto que se intenten regular cuestiones que trasciendan del mero detalle. Por ello, la remisión de la LOECE al reglamento de régimen interior para regular la intervención y participación de profesores, padres y alumnos en la gestión de los centros sostenidos con fondos públicos (artículo 27.7 CE) era inconstitucional en cuanto no se cubrían las exigencias de reserva legal.”*

(Embid Irujo, 1987: 28)

Es evidente que el modelo participativo implantado tenía claras limitaciones. Por un lado, la representación de padres y alumnos en el Consejo de Dirección era de “segundo orden”, puesto que eran elegidos a partir de la APA en el caso de los padres, y de los delegados en el caso de los alumnos. Además, la APA debería ser única para cada centro, con lo que el pluralismo democrático reconocido en la Constitución quedaba en entredicho. En este mismo sentido se pronuncia Fernández Enguita (1992), al mantener:

*“Sintetizando, lo característico de esta ley es la fuerte concentración de poderes en las figuras del Director, en los centros públicos, y del titular en los privados, con el consiguiente vaciado de contenido de la participación colegiada de los distintos sectores. En los primeros, esto se concreta en la selección y nombramiento del Director por la Administración, sin intervención alguna de profesores, padres y alumnos, ni siquiera prevista en términos consultivos. A mayor abundamiento, los representantes de estos dos últimos sectores surgen a través de procedimientos indirectos, de estructuras más manejables*

*por el aparato del centro -por tanto, por la dirección-, como son las APA y los delegados de grupo o de curso."*

(Pág. 100)

#### **4.2.3. Modelo de gobierno de los profesores y de la titularidad**

Además de lo ya dicho, el modelo de gobierno de los centros queda delimitado por el alcance competencial de sus órganos de gobierno. Las competencias más relevantes del Consejo de Dirección de los centros públicos eran:

- a) Aprobar el Reglamento de Régimen Interior, elaborado por el Claustro de profesores junto con la APA.
- b) Definir los principios y objetivos educativos generales.
- c) Informar la programación general.
- d) Velar por el cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre admisión de alumnos.
- e) Aprobar el Plan de administración de los recursos elaborado por la Junta Económica, previa audiencia del Claustro.
- f) Asistir y asesorar al Director en los asuntos de su competencia.

El análisis de sus funciones revela el limitado alcance de este Consejo de Dirección como órgano de gobierno. Es un órgano con competencias de aprobación (funciones a) y e)) sobre cuestiones en cuya elaboración no participa, por lo que pueden catalogarse más bien de ratificación o confirmación de lo que otros ya han determinado. Naturalmente, surge la duda de qué ocurre si el Consejo de Dirección no aprueba el Reglamento propuesto por el Claustro y la APA, porque no coincide con sus criterios.

Al considerar las otras funciones, en conjunto, se perfila más como un órgano de consulta o asesor que como un auténtico órgano de gobierno. Por contra, el Claustro de profesores y el Director en la enseñanza pública, en nuestra opinión, gozan de amplias competencias de gobierno, dentro del marco legal estipulado. Esta

consideración, aún es mayor si nos referimos a las competencias reservadas para los titulares de los centros subvencionados.

Todo ello coloca a padres y alumnos en una clara situación de inferioridad respecto a su incidencia en el gobierno del centro si la comparamos con los otros sectores, además de lo ya expresado respecto a su no-intervención directa en el proceso electoral, que mina su representatividad. Esta es opinión ampliamente compartida por, entre otros, Fernández Enguita (1992a: 97-101) y Soler Santaliestra (1998: 437-458).

*“En resumen, los derechos reconocidos genéricamente a profesores, padres y alumnos quedan siempre supeditados a las prerrogativas de la Administración y a las competencias del director, en los centros públicos, y a los derechos del titular y al contenido, en su caso, del ideario, en los centros privados.”*

(Fernández Enguita, 1992a: 100)

### 4.3. La LODE: primero atacada, después loada

La *Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE)*, deroga la LOECE y desarrolla legislativamente, de nuevo, los preceptos fundamentales recogidos en la Constitución, para los niveles no universitarios del sistema educativo.

#### 4.3.1. El contexto

Con la victoria electoral de los socialistas en 1982 y tras la ya comentada sentencia del Tribunal Constitucional de 1981, la LOECE tenía los días contados. El nuevo Parlamento, a instancias del partido gobernante acometió la elaboración y aprobación de una nueva ley que sustituyera a la LOECE, desde una nueva interpretación del marco constitucional. Por el valor añadido que representa la contemporaneidad para su cabal interpretación, reproducimos la siguiente cita de Gómez Dacal:

*"La Ley Orgánica del Derecho a la Educación es, según hemos indicado ya, una reinterpretación del artículo 27 de la vigente Constitución, con cambios sustanciales, sobre todo en el terreno de lo ideológico, respecto de los planteamientos de la LOECE..."*

(1985: 26)

Tal pretensión contó con la oposición frontal de algunas otras fuerzas políticas y, especialmente, de algunos sectores de la patronal de la enseñanza privada, dando lugar a manifestaciones públicas multitudinarias y otros actos de protesta, desencadenando una auténtica "*guerra escolar*", al entender que era una ley con un marcado cariz partidista y sectario, agresiva con la enseñanza privada, a la que condenaría al ostracismo.

A pesar de esas duras críticas, lo cierto es que el contenido de la futura ley garantizaba las aportaciones de fondos públicos a la enseñanza privada, con lo que quedaban desmontadas. Tampoco las acusaciones vertidas argumentando que se trataba de una ley con un elevado perfil político-partidista tuvieron éxito. La mayoría de los especialistas, por el contrario, pensaban se efectuaba una lectura mucho más

equilibrada del marco constitucional. En este sentido se pronuncia De Puelles (1996a), al mantener:

*“Aunque elaborada teniendo en cuenta el programa electoral (se refiere al del PSOE), la LODE no nació como una ley de partido en el sentido estricto del término (lo que no dejó de provocar críticas, algunas airadas, desde el seno del propio partido y de grupos de izquierda avanzada). No lo fue porque, aunque llevaba consigo una lectura ideológica del artículo 27 desde la perspectiva de la izquierda política, lo que sin duda era legítimo, no por ello sus autores olvidaron la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Constitucional con motivo de la impugnación de la LOECE. De ahí que sus creadores elaboraran un proyecto de ley que trataba de armonizar los diversos derechos y libertades sancionados por la Constitución desde una óptica que convencionalmente podemos denominar progresista.”*

(Pág. 35)

Posteriormente, algunos de los sectores que se enfrentaron tan duramente a la nueva ley fueron reconociendo las aportaciones de dicha norma en los temas que más les preocupaban, como la financiación de la enseñanza privada y la libertad de cátedra. Lo cierto es que la LODE institucionalizó la red mixta de prestación del servicio público educativo y, por tanto, la financiación de la enseñanza privada con fondos públicos para esos supuestos. Años después, con la aplicación de la Reforma educativa, que más adelante se tratará, los conciertos educativos se han prolongado hasta los 16 años al igual que la enseñanza obligatoria y, ahora, se critican los conciertos educativos desde posiciones diametralmente opuestas, desde los sectores que podríamos calificar de “progresistas”.

Pero volviendo de nuevo a 1985, y desde posiciones técnico-educativas, Gómez Dacal manifiesta que: “...merecen ser destacadas, desde el punto de vista organizativo, las siguientes tendencias”:

- *Consolidar el gobierno colegiado de la institución educativa [...].*
- *Reconocer a la comunidad educativa como factor básico de la educación institucional que se imparte en los centros públicos y en los privados concertados.*
- *Acercar el régimen de los centros docentes privados concertados al del Centro público [...].*

- *Equilibrar los derechos de libertad de cátedra y de enseñanza, armonizando la autonomía didáctica del profesor y el carácter propio de los centros docentes.*

(1985: 26)

#### 4.3.2. Los contenidos

La finalidad de la LODE, manifestada en su Preámbulo, es la de desarrollar *"cabal y armónicamente los principios que, en materia de educación, contiene la Constitución española, respetando tanto su tenor literal como el espíritu que presidió su redacción, y que garantice al mismo tiempo el pluralismo educativo y la equidad"*. Resulta evidente que se entiende por el legislador que la anterior ley orgánica, la LOECE, no cumplía ese cometido y así se explicita al decir que:

*"[la LOECE]... ha supuesto un desarrollo parcial y escasamente fiel al espíritu constitucional, al soslayar, por un lado, aspectos capitales de la regulación constitucional de la enseñanza como son los relativos a la ayuda de los poderes públicos a los centros privados y a la programación general de la enseñanza y, por otro, al privilegiar desequilibradamente los derechos del titular del centro privado sobre los de la comunidad escolar, supeditando la libertad de cátedra al ideario e interpretando restrictivamente el derecho de padres, profesores y alumnos a la intervención en la gestión y control de los centros sostenidos con fondos públicos."*

(LODE: Preámbulo)

Para Embid Irujo (1987), desde una posición técnica, la finalidad de la LODE es *"la descripción de las posiciones jurídicas de los implicados en el proceso educativo y los principios generales de sus interrelaciones."*

Y, con carácter más general, para Gómez Dacal (1985):

*"La Ley Orgánica del Derecho a la Educación nace, por otra parte, y es ésta otra nota diferencial respecto de la LOECE, con vocación de ser algo más que un estatuto de centros escolares, de ahí la pormenorizada relación que hace de los objetivos de la enseñanza, así como la incorporación a su texto de materias no directamente"*

*vinculadas a la actividad de la escuela (la regulación, por ejemplo, de la participación de la sociedad en la programación general de la enseñanza a través del Consejo Escolar del Estado)."*

(Pág. 27)

Efectivamente, los contenidos de su Título Preliminar son la concreción de los derechos y deberes del artículo 27 de la Constitución para todos y cada uno de los integrantes de la comunidad escolar, los padres, los alumnos y los profesores, además de explicitar los fines de la educación.

El Título Primero, "*De los Centros docentes*", desarrolla los derechos y deberes desde la perspectiva de la prestación de la educación en los centros docentes. Establece que el servicio público educativo se presta mediante una red integrada de centros públicos y centros privados concertados con los poderes públicos, que aseguran la cobertura del derecho a la educación y fija algunas de las condiciones que deben reunir.

El Título II, "*De la participación en la programación general de la enseñanza*", en desarrollo del artículo 27.5. de la Constitución, atribuye a los Poderes públicos la responsabilidad de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la educación, a través de la programación general de la enseñanza, que satisfaga la demanda social de educación y haga posible, en condiciones de igualdad, la libertad de elección de centro docente. A tal efecto, crea el Consejo Escolar del Estado, define su composición y competencias y estipula que en cada Comunidad Autónoma existirá un Consejo Escolar para su propio ámbito territorial. También establece el mecanismo de la Conferencia de Consejeros titulares de educación que, juntamente con el Ministro, se reunirán a los efectos de la programación general de la enseñanza.

El Título III, "*De los órganos de gobierno de los centros públicos*", concreta la estructura y el funcionamiento de los centros. Establece la participación de los diferentes sectores de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros, a través de los *Consejos Escolares*, órgano de *gobierno* colegiado que se crea y regula en esta ley, en desarrollo del artículo 27.7 de la Constitución. Así mismo, la LODE, tipifica el Consejo Escolar de centro educativo como órgano adecuado para *vehicular la participación* y como órgano de *control y de gestión*.

El Título IV, "*De los centros concertados*", regula los *órganos de gobierno* de los centros privados concertados y el régimen de *conciertos* a través del cual se

materializa el sostenimiento público de los centros privados que contribuyen a prestar el servicio educativo y, por tanto, a garantizar el derecho a la educación gratuita, en desarrollo del artículo 27.9 de la Constitución.

Cabe señalar aquí que su Título III, que regulaba los órganos de gobierno de los centros públicos, así como algunos otros artículos, fueron derogados y sustituidos por lo dispuesto en la LOPEGCD, como se verá más adelante.

#### **4.3.3. La red de centros resultante y sus niveles de vinculación con el sistema**

Una primera consecuencia de la aplicación de la LODE fue la reorganización del sistema educativo en su conjunto y el establecimiento de las condiciones que deberían cumplir todos los centros y las que afectarían a aquellos centros privados que quisieran integrarse en la red mixta que prestaría el servicio público de educación, de acuerdo con las nuevas prioridades.

Así, se determina que la prestación del servicio educativo a los ciudadanos se realiza en centros de titularidad pública y también en centros de titularidad privada que, a partir de la LODE, establecen voluntariamente un acuerdo (concierto económico o subvención) con la Administración competente, dando como resultado una red mixta de centros, en cuanto a su titularidad, pero con una misión básica común, garantizar el *derecho a la educación*. Además, existen otros centros de titularidad privada que también ofrecen el servicio educativo fuera de la oferta pública.

Así pues, los diferentes tipos de centros educativos (privados, privados financiados con fondos públicos y públicos) se integran en el conjunto del sistema educativo.

Esta diferente tipología de centros, caracterizada por la titularidad y por la naturaleza del servicio educativo que prestan a la sociedad, conlleva también *diferentes niveles de vinculación normativa y administrativa*, que es menor en los centros privados y mayor en los centros públicos, conformando tres diferentes niveles de vinculación, como puede verse en la Tabla adjunta 4.1.

En cualquier caso, la responsabilidad de la regulación general en materia educativa, más allá del marco legislativo general y común, recaerá en las diferentes administraciones educativas competentes, en cada caso.

<b>Privados no concertados</b>  Prestación privada del servicio educativo	Forman parte del sistema educativo	Afectados por la ordenación general del sistema educativo: Etapas, currículo, Certificaciones y titulaciones de los alumnos, Instalaciones mínimas, titulaciones del profesorado, ...		
<b>Privados concertados</b>  Prestación privada del servicio público educativo	Forman parte de la red mixta que presta el servicio público educativo	ídem	Impartición gratuita de la enseñanza, participación en el control y gestión a través del Consejo Escolar, régimen de admisión de alumnos, responsabilidades derivadas de la utilización de fondos públicos	
<b>Públicos</b>  Prestación del servicio público educativo	Forman parte de la Administración pública educativa	ídem	ídem	Representación institucional (Director) y responsabilidad administrativa como eslabón de la Administración pública educativa
<b>Tipología</b>	<b>Vinculación</b>	<b>Ámbitos de afectación normativa</b>		

Tabla 4.1. Tipología de centros y vinculación normativo-administrativa

**a) Primer nivel: el control del derecho a la educación, bien público protegible**

Como ya se ha visto anteriormente, la educación es un bien social y un derecho básico, reconocido constitucionalmente (artículo 27 CE.) que comporta también su obligatoriedad en determinadas edades y etapas educativas. Como consecuencia de ello, el proceso educativo está *regulado con carácter general* y también en múltiples aspectos concretos como el carácter prescriptivo del currículo de las diferentes etapas, las titulaciones a que dan lugar, la certificación de los estudios cursados por los

alumnos, los requisitos mínimos que deben reunir los centros educativos, las titulaciones del profesorado, etc.

Así pues, la regulación a la que están sometidos *todos* los centros educativos (privados y públicos) en este primer nivel genérico, cumple el papel de garantizar el derecho a la educación en condiciones de igualdad y eficacia, bajo el control de la administración educativa competente sobre la base de su carácter de *bien social protegible por los poderes públicos*.

Más allá de la libertad de enseñanza, resulta evidente la necesidad de regulación y control sobre la prestación del servicio educativo, tanto en los centros públicos como en los centros de titularidad privada. Así pues, el control administrativo al que los centros se ven sometidos en este primer nivel, en tanto que supervisión de que la actividad educativa se efectúa de acuerdo a las leyes y a la normativa general, pretende otorgar *garantías* a los *ciudadanos* sobre el ejercicio de su derecho a la educación y la inspección de los diferentes órganos de la administración sobre la *ejecución del proceso* educativo en los todos los centros docentes.

#### ***b) Segundo nivel: el control de la utilización de recursos públicos en la educación***

En el segundo nivel, hay que partir de la consideración de que las instituciones escolares que prestan el *servicio público* de educación (las públicas y las privadas concertadas) están *financiadas* con fondos públicos. La propia naturaleza de ese servicio y el origen público de sus recursos lleva a que una parte importante de su actividad esté reglamentada. Su ordenación, su ejecución y su control deben realizarse conforme a los principios y preceptos reguladores establecidos a tal efecto.

Concretamente, los centros privados acogidos al régimen de conciertos se comprometen al cumplimiento de determinadas condiciones, entre las cuales cabe destacar:

- Impartir gratuitamente la enseñanza.
- Acoger a todos los alumnos en condiciones de igualdad, sin discriminación.
- Seleccionar al profesorado bajo criterios de objetividad e igualdad.

- Mantener determinadas "ratios" (proporción media alumnos/profesores), semejante a la de los centros públicos.
- Establecer el Consejo Escolar de centro, como órgano de participación y control social en la gestión del centro.
- Cumplir los requisitos mínimos de calidad, establecidos por la administración.

### ***c) Tercer nivel: el centro público, eslabón de la administración educativa***

En el tercer nivel de vinculación normativa y administrativa se sitúan los centros públicos. El centro público, unidad básica del sistema en la prestación del servicio educativo, constituye la primera instancia de relación entre la Administración educativa y el ciudadano-usuario. Las instituciones escolares públicas forman parte y son un *eslabón* de la Administración educativa, lo que las confiere una determinada *representación institucional* (que recae en su Director) y una mayor *responsabilidad* en la gestión y el gobierno del centro.

Por ello los centros públicos están sometidos a una mayor regulación de su organización y funcionamiento y su gestión se realiza mediante la aplicación de un conjunto de técnicas, normas y reglas, de procedimientos estructurados por la Administración pública educativa, titular y responsable de esos centros.

#### ***4.3.4. Apuesta por la participación representativa***

La lectura que la LODE hace del mandato constitucional, mediante una interpretación conjunta de los artículos 27.1., 27.5., 27.7. y 27.9. y explicitada en el Preámbulo, considera la participación:

1. Como mecanismo para atender los derechos y libertades de los padres, los profesores y los alumnos.
2. Como ampliación de la libertad de enseñanza. La participación, entendida como elección de centro tiene un carácter limitado. Pero se profundiza en la participación cuando ésta lleva a dar vida a un determinado proyecto educativo.

3. Como medio para colaborar en la programación de la enseñanza.
4. Como medio para el control y gestión de los fondos públicos.

La opción que la LODE hace por la participación expresa una concepción no monopolista de la educación por parte del Estado. Por contra, entiende que la educación es patrimonio, en primer término, de la comunidad educativa, como se expresa en el Preámbulo al mantener que:

"[...] la opción por la participación contenida en la Constitución es una opción por un sistema educativo moderno, en el que una comunidad escolar activa y responsable es coprotagonista de su propia acción educativa."

La LODE realiza un tratamiento sistemático del derecho de participación de los diferentes miembros de la comunidad escolar. A todos les reconoce el derecho a elegir libre y directamente a sus representantes, además de regular su intervención en la gestión y el control del centro.

Todos los sectores tienen derecho a participar, a través de su representación en el Consejo Escolar, en la elección y posible revocación del Director del centro, estableciendo como única limitación, como después se verá más ampliamente, que los alumnos de la segunda etapa de la Educación General Básica no participarán en esas deliberaciones ni en esas decisiones. La elección directa de los directores por parte del Consejo Escolar debe valorarse como una contribución a la autonomía del centro. Así lo reconoce Fernández Enguita (1992), cuando dice:

*"En suma, la ley otorga competencias mucho más amplias que cualquier otra al consejo escolar, reconociendo la autonomía de los centros en su funcionamiento, lo que se expresa sobre todo en la elección de los directores de los centros públicos por los consejos."*

(Pág. 102)

O, Sanz Carrasco (1997), al afirmar:

*"El Consejo Escolar de centro, cuyos miembros son designados mediante un proceso electoral, establece un auténtico espacio de autogestión dentro del marco de autonomía de los centros."*

(Pág. 328)

Así, entre los derechos reconocidos a los alumnos en el artículo 6.1. figura el *“Derecho a participar en el funcionamiento y en la vida del centro, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley”*, y en el artículo 7.2. se incluye como finalidad de las asociaciones de alumnos la de *“Promover la participación de los alumnos en los órganos colegiados del centro.”*

También realiza un reconocimiento explícito de los derechos de los padres en el artículo 4, en el que se incluye, junto al de que sus hijos reciban una educación que esté de acuerdo con sus propias convicciones, el de elección de centro, lo que, sin duda, constituye una faceta más del derecho a la participación. El derecho de los padres a asociarse libremente es reconocido sin límites, así como las asociaciones de padres de alumnos, entre cuyas funciones figura, en el artículo 5.2., *“Promover la participación de los padres de los alumnos en la gestión del centro.”*

En el artículo 3. se estipula que *“Los profesores, en el marco de la Constitución, tienen garantizada la libertad de cátedra.”* Además, su derecho a la participación está regulado en el artículo 41.1.b), al atribuir como una de las competencias del Claustro la de *“Elegir sus representantes en el Consejo Escolar del Centro.”*

Más allá del ámbito de los centros docentes, la LODE estructura y canaliza la participación a través de otros Consejos Escolares: municipales, territoriales, de Comunidades Autónomas y del Estado, como se verá más adelante.

En suma, en los diferentes ámbitos y diversos niveles de Consejos Escolares, el modelo participativo diseñado es de tipo representativo, combinando la elección con el nombramiento, según los casos.

En el ámbito micro, y más concretamente para el Consejo Escolar de los centros docentes públicos, objeto prioritario de nuestro estudio, en el artículo 41 de la ley, se establece la siguiente composición genérica:

- a) El Director del Centro, que será su Presidente.
- b) El Jefe de Estudios.
- c) Un concejal o representante del Ayuntamiento en cuyo término municipal se halle radicado el Centro.

- d) Un número determinado de Profesores elegidos por el claustro, que no podrá ser inferior a un tercio del total de los componentes del Consejo Escolar del Centro.
- e) Un número determinado de padres de alumnos y de alumnos elegidos, respectivamente, entre los mismos, que no podrá ser inferior a un tercio del total de componentes del Consejo. La representación de los alumnos se establecerá a partir del ciclo superior de la Educación General Básica.
- f) El Secretario del Centro, que actuará de Secretario del Consejo, con voz y sin voto.

Para conocer la distribución concreta y cuantificada, en base a los diferentes tipos de centros y a sus dimensiones, se remite al desarrollo reglamentario que realicen las diferentes Administraciones educativas con competencias, en cada caso, que se analizará posteriormente.

Pero esta primera atribución de los puestos del Consejo Escolar ya clarifica, a nuestro entender, los criterios básicos que lo configuran. Se contemplan tres núcleos diferenciados, cada uno de ellos con una tercera parte de la representación: un tercio corresponde a los padres y alumnos; otro tercio a los profesores; y el último tercio a los cargos directivos más el representante del Ayuntamiento. Esta distribución de puestos parece que pretende una distribución paritaria entre profesores (1/3), de una parte, y padres y alumnos (1/3), por la otra. Además, prima los puestos de elección con dos terceras partes, frente a los de designación con sólo un tercio, resultando equilibrada, al menos desde ese punto de vista.

Por otro lado, no concreta, aunque sí insinúa, la posible participación del personal de administración y servicios, que deja a la regulación posterior que efectúen las Administraciones educativas en los correspondientes reglamentos orgánicos.

Respecto a su composición, también resulta del máximo interés analizar las diferentes vías de acceso. Unos miembros son elegidos por su correspondiente sector (padres, alumnos y profesores), por lo que se convierten en representantes a todos los efectos. También es de representación, aunque no sea elegido directamente por la comunidad escolar, el puesto reservado al representante del Ayuntamiento de la localidad. Por contra, los otros miembros del Consejo, lo son en tanto en cuanto ostentan un

determinado cargo ( Director, Jefe de Estudios y Secretario). Cabe interpretar, al menos nosotros así lo hacemos, que representan a la Administración, puesto que es ella la que les ha nombrado para ejercer el cargo unipersonal (además, en el caso del Director, tras la elección como tal por parte del propio Consejo Escolar). Que el Director sea, al mismo tiempo, el Presidente de dicho órgano, avala esta opinión, en tanto representa a la Administración que, en los centros públicos, es el “*poder organizador*”, en expresión de Sánchez de Horcajo (1979) o, más comúnmente, quien ostenta la titularidad del centro.

En suma, considerar la LODE desde el tratamiento que en ella se da a la participación lleva a catalogarla como una ley innovadora, que profundiza en el precepto constitucional de la democratización del sistema educativo. En este mismo sentido se pronuncia De Puelles (1996), cuando describe las características de la LODE y, entre ellas, destaca la siguiente:

*“Pero la LODE es también una ley reguladora de la participación, posiblemente uno de sus aspectos más innovadores y positivos. La ley establece una pirámide participativa que comienza con los consejos de centros escolares y culmina en el Consejo Escolar del Estado.”*

(Pág. 36)

#### **4.3.5. Preferencia por el control social**

El control sobre la educación recibe en la LODE un tratamiento coherente y concordante con el principio estructurador de la participación, como no podía ser de otra forma, puesto que se considera el control como una forma más de participación o, si se prefiere, como un proceso integrante de la misma.

El control se ejerce, paralelamente, sobre el uso de los fondos públicos dedicados a la educación y sobre la calidad en la prestación del servicio educativo. Así, en el preámbulo de la ley se manifiesta que:

*“[...] optimizar el rendimiento educativo del gasto y velar por la transparencia de la Administración y calidad de la educación, lo que se asegura a través de la participación. En el ámbito educativo, ese control social y esa exigencia de transparencia han sido encomendados, más directamente que a los poderes públicos, a padres, profesores y alumnos,*

lo que constituye una preferencia por la intervención social frente a la intervención estatal."

Aunque los diferentes tipos de Consejos Escolares en los centros públicos y privados concertados, y en los diferentes ámbitos del sistema educativo tienen competencias variadas (aprobación, asesoramiento, dictamen,...), en todos ellos se potencia el control social frente a la intervención de la Administración, sobre la base de la representación que, efectiva y explícitamente, se reconoce a los diferentes sectores interesados e implicados en la educación. Dicho control social es compatible con el ejercicio directamente por la Administración por medio de sus correspondientes órganos (especialmente por la Inspección educativa), como refleja el artículo 18.2., al decir:

"La Administración educativa competente y, en todo caso, los órganos de gobierno del centro docente velarán por la efectiva realización de los fines de la actividad educativa, la mejora de la calidad de la enseñanza y el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado anterior de este artículo."

#### **4.3.6. Gobierno mixto y diversificado**

En lo que concierne al gobierno de los centros públicos, la LODE establece un modelo integrado conjuntamente por:

1. Órganos unipersonales (Director, Secretario, Jefe de Estudios y cuantos otros se determinen en los correspondientes reglamentos orgánicos de los centros).
2. Órganos colegiados (Consejo Escolar, Claustro y cuantos otros se determinen en los reglamentos orgánicos).

Se trata, por tanto, en una primera aproximación, de un modelo de gobierno mixto y diversificado, al contemplarlo desde dos diferentes puntos de vista: es mixto en cuanto está integrado por diferentes órganos de gobierno, con el correspondiente reparto competencial; y es diversificado, porque en él toman parte los diferentes sectores de la comunidad educativa, los *profesionales* de la enseñanza y los *usuarios* del servicio público educativo.

Otra característica, que define el tipo de gobierno de que se trata, es el carácter elegible, y por tanto representativo, del Director y de la mayoría de miembros del Consejo Escolar. No sucede así, lógicamente, en el caso del Claustro de profesores, conformado por la totalidad de los mismos.

#### ***4.3.7. Reparto competencial complejo***

Otra cuestión de la máxima trascendencia para valorar su carácter de órganos de gobierno, es la atribución de competencias que la ley realiza para cada uno de estos diferentes órganos.

Para los órganos unipersonales, la ley solamente estipula las competencias que corresponden al Director, en tanto ostenta la responsabilidad general del centro. De hecho, las funciones de los otros miembros de su equipo, que serán siempre por delegación, no son sino un desglose de las competencias del Director. En todo caso, ejercerán sus correspondientes funciones, en un ámbito específico de la actividad del centro, bajo la autoridad del Director. Las funciones del Director se refieren, con carácter general a:

- la representación del centro,
- la garantía del cumplimiento de la legalidad,
- la dirección y coordinación de todas las actividades del centro,
- el ejercicio de la jefatura del personal y
- la gestión presupuestaria y administrativa

Al Claustro de profesores se le reservan amplias competencias en el plano específico profesional, y por tanto técnico-pedagógico, de entre las cuales cabe destacar:

- la programación de las actividades docentes,
- la formulación y coordinación de los criterios de evaluación y recuperación de los alumnos,
- la coordinación de las funciones de orientación y tutoría y
- la promoción de iniciativas de experimentación e innovación pedagógica

Para el Consejo Escolar de los centros docentes públicos, la LODE determina competencias relacionadas con:

- La elección del Director y designación del equipo directivo por él propuesto.
- La propuesta de revocación del nombramiento del Director, previo acuerdo de sus miembros adoptado por mayoría de dos tercios.
- La decisión sobre la admisión de alumnos, con sujeción estricta a lo establecido en esta Ley y disposiciones que la desarrollen.
- La resolución de conflictos e imposición de sanciones en materia de disciplina de alumnos, de acuerdo con las normas que regulen los derechos y deberes de los mismos.
- La aprobación del proyecto de presupuesto del Centro.
- La aprobación y evaluación de la programación general del Centro que con carácter anual elabore el equipo directivo.
- La elaboración de directrices para la programación y desarrollo de las actividades escolares complementarias, visitas y viajes, comedores y colonias de verano.
- El establecimiento de criterios sobre la participación del centro en actividades culturales, deportivas y recreativas, así como de aquellas acciones asistenciales a las que el Centro pudiera prestar su colaboración.
- El establecimiento de relaciones de colaboración con otros Centros con fines culturales y educativos.
- La aprobación del reglamento de régimen interior del Centro.
- La promoción de la renovación de las instalaciones y equipo escolar, así como la vigilancia de su conservación.
- La supervisión de la actividad general del centro en los aspectos administrativos y docentes.

Una primera consideración de estas atribuciones del Consejo Escolar nos permite identificar dos categorías de funciones: unas, decisorias y de supervisión, con un perfil claro de gobierno y su consiguiente fase de control (elección del Director, revocación, aprobación del reglamento, etc.); otras, más propias de la gestión ordinaria del centro, poco adecuadas a lo que debería ser un órgano de esta naturaleza (resolución de conflictos disciplinarios, establecimiento de relaciones, etc.)

Por ello, en esta primera lectura nos parece que el reparto competencial pudiera resultar complejo, cuando no insuficientemente delimitado. Realizaremos un análisis más detallado de esta cuestión en el capítulo siguiente, a partir del desarrollo de las competencias en los correspondientes reglamentos orgánicos que son, de hecho, los que delimitan el ejercicio de funciones que puedan realizar cada uno de los diferentes órganos de gobierno.

#### ***4.3.8. Funcionamiento colegiado y democrático de los órganos de gobierno***

Al definir el Consejo Escolar y el Claustro de profesores como órganos colegiados, la ley ya está determinando su régimen de funcionamiento general, referenciado en otras leyes que regulan el procedimiento administrativo de este tipo de órganos, como se verá más ampliamente con posterioridad. Sus características más destacadas, conviene avanzarlas ahora, se refieren a la atribución de responsabilidades conjuntas para todos los miembros, en el ejercicio de sus funciones, y a los mecanismos de toma de decisiones, entre otras.

Pero la LODE, además, estipula algunas condiciones específicas de funcionamiento del Consejo Escolar, recogidas en los artículos 43. y 44., como sigue:

“Artículo 43.

Los alumnos participarán en las deliberaciones y decisiones del Consejo Escolar del Centro. No obstante, los representantes de los alumnos de ciclo superior de la Educación General Básica no intervendrán en los casos de elección del Director, designación del equipo directivo y propuesta de revocación del nombramiento del Director.”

Parece lógica esta limitación establecida (la única) a la participación de los alumnos de menor edad en las sesiones del Consejo Escolar dedicadas a la elección o posible revocación del Director y designación del equipo directivo. La prudencia siempre necesaria en la acción educativa aconseja no implicar a estos alumnos en tales menesteres, desde cualquier punto de vista que se contemple: ni sería bueno para los alumnos ni, probablemente, tampoco para la buena marcha del centro, en ninguno de

los dos supuestos contemplados. Pensamos que esta limitación no modifica ni rebaja el carácter de gobierno del Consejo Escolar del centro.

“Artículo 44.

En el seno del Consejo Escolar del Centro existirá una Comisión económica, integrada por el Director, un Profesor y un padre de alumno, que informará al Consejo sobre cuantas materias de índole económica se le encomienden. En aquellos Centros, en cuyo sostenimiento cooperen corporaciones locales formará parte asimismo de dicha comisión el Concejal o representante del Ayuntamiento miembro del Consejo Escolar.”

El Consejo Escolar es, como hemos visto, un órgano amplio, con numerosos integrantes. Ello le incapacita para determinadas tareas de gestión que, en general, exige realizarse a partir de grupos reducidos, en aras a la operatividad. Por ello, crear la Comisión Económica, como órgano delegado del Consejo Escolar puede resultar eficaz en las tareas de gestión económica. Incluir al representante del Ayuntamiento, por otra parte, además de lógico pudiera resultar eficaz en la medida en que será más ágil la comunicación con dicha entidad, especialmente en los casos en que ésta colabore al mantenimiento del centro.

Finalmente, tanto para el Consejo Escolar como para el Claustro de profesores se fija la frecuencia mínima de reuniones en una al trimestre y, además, siempre que lo convoque el Director o cuando lo soliciten un tercio de sus respectivos componentes, al menos. Al estipularse una temporalidad mínima trimestral se refuerza, desde un punto de vista normativo, que exista una cierta continuidad en las labores de gobierno, gestión y control. Al establecerse, también, la posibilidad de solicitar al Presidente-Director la celebración de alguna sesión extraordinaria, se potencia el carácter de órganos de participación de sus miembros, y el de control, en el caso del Consejo Escolar.

En suma, estas son las aportaciones más relevantes de la LODE a nuestro ordenamiento jurídico educativo. Pensamos que, desde el punto de vista del análisis legislativo realizado, vinieron a desarrollar con acierto el espíritu constitucional en materia educativa, estableciendo cauces para la participación de los diferentes

miembros de la comunidad escolar de forma equilibrada. En semejantes términos se manifiestan Colom y Domínguez (1997) al decir:

*“La LODE, en definitiva, intenta solucionar y articular el gran problema político-educativo español y que no es otro que el derecho a la libertad de enseñanza, que aquí es entendida como derecho a crear y dirigir centros privados, al mismo tiempo que el derecho a la elección de centro y el derecho a un cierto ideario, que quizás pueda parecer que entra en contradicción con otros derechos muy próximos como el de libertad de conciencia y el derecho a la no discriminación. Ante tal situación, cabe recordar el enmarque de esta ley orgánica dentro de la Constitución de 1978, que fundamenta un marco axiológico válido y que suaviza de principio cualquier contradicción al declarar preeminentemente los valores que deben orientar nuestra convivencia.”*

(Pág. 142)

#### 4.4. La LOGSE: todos implicados en la "Reforma" educativa

Una vez instaurada la LODE en el sistema educativo, éste se enfrenta al reto pendiente de la actualización y modernización de la enseñanza cuya regulación se remontaba a 1970, con la Ley General de Educación. La llegada de la democracia había traído la Constitución y, a partir de ella, el desarrollo del derecho a la educación, con la LODE. Pero la ordenación general y la estructura del sistema educativo no se había actualizado en casi 20 años.

##### 4.4.1. El contexto

Los cambios experimentados en la sociedad española en los últimos años requerían una urgente revisión del sistema educativo de carácter global para adaptarlo a las nuevas necesidades sociales desde el punto de vista de sus contenidos, de sus métodos, de su ordenación en etapas y ciclos, de su adecuación al nuevo marco constitucional y autonómico, de su encaje a la nueva situación del país incorporada a las instituciones europeas y, en definitiva, de avanzar en la consecución de más altas cotas de calidad. Estos son los retos que se asumen en el largo proceso de elaboración de lo que, después sería una nueva ley. Sobre la necesidad de acometer esta reforma global y las circunstancias en que se gestó se pronuncian De Puelles (1991 y 1996), Gento (1994) y Colom y Domínguez (1997), entre muchos otros. Concretamente, los últimos autores citados, justifican así esa necesidad de reforma:

*"La última reforma global del sistema educativo se prolongaba desde 1970, por lo que en un nuevo contexto democrático se hacía palpable la necesidad de una reorganización del mismo de acuerdo no sólo con el mandato y las exigencias constitucionales, sino también para dar respuestas a las nuevas necesidades socioeconómicas propias de la evolución del país y de su integración en la Unión Europea. Era a todas luces necesaria no sólo una nueva legislación, sino una reforma educativa a la que la nueva legislación tendría que someterse; era necesario contar con un sistema educativo que [...] se abriese a la innovación y a la capacidad de readaptarse constantemente a las necesidades sociales. No sólo cambios políticos importantes y aun determinantes, sino también cambios en los valores, en el mercado*

*laboral, en los conocimientos científicos y en los avances tecnológicos, hacían imprescindible un cambio importante del sistema educativo.”*

(Colom y Domínguez, 1997: 143)

Ya a partir del año 1984 se inicia la experimentación de algunas reformas parciales (como la de los contenidos del ciclo superior de la EGB y la de las enseñanzas medias) que pretenden dar luz sobre algunas cuestiones parciales de lo que después será la reforma general. El entonces Ministro de Educación, José M. Maravall (1984) publica un libro titulado *“La reforma de la Enseñanza”*, en el que avanza algunas de sus ideas y propuestas al respecto. Por otro lado, en 1986 se publica un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que realizó un examen de nuestro sistema educativo y en el cual se incluyen diversas recomendaciones de los expertos en el sentido de ampliar y dar continuidad a las reformas iniciadas (OCDE, 1986).

Pero será a partir de 1987, con la publicación del documento titulado *“Proyecto para la reforma de la enseñanza. Propuesta para el debate”*, cuando se producirá una profunda y generalizada reflexión entre los sectores más directamente vinculados a la actividad de la enseñanza que, por otro lado, coincide con grandes movilizaciones sindicales y huelgas generalizadas en la enseñanza. Las aportaciones generales de este debate se integran y dan lugar, en 1989, a un nuevo documento ministerial titulado *“Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo”*, de carácter más definitivo sobre las líneas de la futura reforma.

#### **4.4.2. Los contenidos**

Finalmente, tras los oportunos trámites parlamentarios, se aprueba la *Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)*.

Esta Ley introduce cambios de orientación, estructurales y funcionales de gran importancia, en congruencia con planteamientos comunes y de acercamiento a soluciones generales adoptadas en el ámbito europeo. Establece la nueva ordenación y estructura del sistema educativo y se constituye en la base de la Reforma educativa. En el Preámbulo de la ley se explicita la razón de ser última de la Reforma del sistema Educativo, que es la de propiciar un cambio sustancial orientado a conseguir una mayor y mejor adecuación entre las demandas de la sociedad actual y los resultados

que ofrece el sistema educativo; es decir, a posibilitar un incremento notable de la calidad de la educación.

En el Título Preliminar se recoge las finalidades de la educación, los principios en que debe basarse la actividad educativa, la clasificación de las diferentes enseñanzas y la participación de las diferentes Administraciones educativas en el establecimiento de las enseñanzas mínimas y del currículo.

El Título Primero versa sobre la ordenación las enseñanzas de régimen general, que integran la educación infantil, la primaria, la secundaria, la formación profesional y la educación especial.

El Título Segundo está dedicado a la ordenación de las enseñanzas de régimen especial, que incluye las enseñanzas artísticas y las enseñanzas de idiomas.

En el Título Tercero se fijan los objetivos de la educación de las personas adultas y se determina la responsabilidad y las actuaciones que deberán realizar las Administraciones educativas al respecto.

El Título Cuarto establece las medidas a adoptar por las Administraciones educativas con relación a los factores que se considera favorecen la calidad de la enseñanza.

Finalmente, el Título Quinto fija acciones y políticas a implementar por las Administraciones tendentes a la compensación de las desigualdades en la educación.

Dado el gran alcance de esta ley, sintetizar aquí los contenidos más destacados y comentarlos adecuadamente sería una tarea prolija y, seguramente, poco útil para nuestra investigación. Quizás resulte más acertado presentar sus aportaciones desde tres vertientes complementarias: (a) considerando el propio proceso de elaboración e implantación, puesto que lo que se pretende es una reforma de todo el sistema; (b) considerando los cambios estructurales que genera en el sistema educativo; (c) analizando los principios y valores que incorpora a la "cultura" de los sistemas educativo y escolar.

- a) Cuando una ley, como es el caso, pretende una transformación profunda del sistema educativo, no basta con la simple promulgación. Se requiere, además, un amplio proceso que consiga implicar a los agentes llamados a aplicarla. Desde esta

perspectiva (De Puelles, 1996a: 38-44), en tanto que ley promotora de una reforma educativa, las características y virtualidades de la LOGSE, son:

1. Es una ley que obedece a una amplia experimentación y a un amplio debate público. Ello pretendía, sin duda, sensibilizar e implicar a los sectores más directamente afectados, especialmente al profesorado.
2. Es una ley que impulsa una reforma compleja y profunda del sistema educativo, por lo que se requiere información y formación específica que facilite la existencia de un amplio consenso.
3. Es una ley que concibe la reforma educativa como un proceso continuo de cambio, por lo que exige modificar la cultura tradicionalmente “continuista” del profesorado y vencer las resistencias que siempre aparecen en todo proceso de innovación (De la Torre, 1995 y 1998), además de potenciar la actuación de los “agentes motores del cambio”.
4. Es una ley que trata de conjugar la unidad del sistema educativo con la descentralización y desconcentración del mismo, implicando a las diferentes Comunidades Autónomas y a los propios centros.

b) Desde la segunda perspectiva, a partir de los cambios estructurales que introduce y propicia en el sistema educativo, los aspectos más relevantes de esta ley son:

1. Regula la hasta entonces denominada enseñanza preescolar y la integra plenamente en el sistema educativo y en el marco general de ordenación de la enseñanza. Será la “educación infantil”, de carácter voluntario, pero considerada ya como etapa educativa a todos los efectos y, por tanto, con un currículo propio.
2. Prolonga la escolaridad obligatoria, general y gratuita hasta los 16 años, en lo que constituye la enseñanza básica del artículo 27.4 de la Constitución.
3. Reorganiza los diferentes niveles de la enseñanza no universitaria: infantil (0-6 años), primaria (6-12 años), secundaria obligatoria (12-16 años) y secundaria postobligatoria (bachilleratos y ciclos formativos de formación profesional específica).

4. Introduce profundos cambios en la concepción misma del currículo, dotándolo de coherencia y continuidad en todos sus aspectos y para todos los niveles educativos no universitarios.
5. Reorganiza y transforma completamente la formación profesional: formación profesional de base, común y universal incorporada en la educación secundaria obligatoria y en los bachilleratos, y formación profesional específica, estructurada en ciclos formativos de grado medio y de grado superior, orientada a la capacitación para el acceso al mundo laboral.
6. Identifica y promueve una serie de medidas orientadas al incremento de la calidad, finalidad última de la Reforma.
7. Potencia la función directiva, en crisis creciente por ausencia de candidatos, al considerarla elemento imprescindible para el éxito de la Reforma a implantar.
8. Establece las bases para la autonomía curricular, organizativa y económica de los centros educativos, básica para la contextualización de la Reforma.
9. Promueve el uso generalizado de instrumentos de planificación y gestión de la actividad educativa de los centros: Proyecto Educativo, Proyecto Curricular y Programaciones, Reglamento de Régimen Interior, Presupuesto, Programación anual, Memoria, elementos imprescindibles para configurar la identidad institucional y al servicio de la autonomía de los centros.

La normativa específica sobre la Reforma educativa, además de la ya citada LOGSE, cuenta con los Reales Decretos sobre el desarrollo curricular, entre otras normas de aplicación general a las diversas Comunidades Autónomas.

- c) Finalmente, la LOGSE incorpora o refuerza, según los casos, una serie de valores y principios a nuestro sistema educativo, (Colom y Domínguez, 1997: 148-154). Siguiendo el esquema propuesto por estos autores, los resumimos brevemente, en torno a los siguientes apartados:

1. *Formación permanente.* Se incluye la formación permanente como un elemento para la calidad del sistema educativo y, por tanto, como un principio básico del mismo.
2. *Igualdad de oportunidades.* Reconocido como principio del ordenamiento educativo-legislativo, se desarrolla en esta ley en diversos aspectos: en el planteamiento que se realiza de la educación infantil; en el tratamiento dado a la pluralidad de lenguas y culturas; en la actuación preventiva y compensatoria ante las desigualdades sociales; en la gratuidad ampliada hasta los 16 años; en la gratuidad del transporte y comedor escolar en la educación obligatoria cuando los alumnos deben ser desplazados de sus lugares de residencia; en la adaptación de la programación a las necesidades específicas de los alumnos; en las becas y ayudas al estudio; en la compensación en la educación especial y de adultos; en el currículo básico para todos los alumnos.
3. *Libertad.* Más allá del amplio tratamiento dedicado en la LODE a la libertad en educación, en la presente ley se insiste en lo relativo a los objetivos últimos de la educación (artículo 1.b) y, también en el tratamiento dado a la materia de Religión al incluirla como obligatoria en los centros y de carácter voluntario para los alumnos.
4. *Democratización y participación.* Entendida como la aplicación de los principios sociopolíticos democráticos a la educación escolar, implica la extensión de la educación obligatoria y gratuita, además de una metodología activa que fomente la participación de los alumnos. También se propugna la educación en valores democráticos y se reclama mayor participación de los padres para asegurar el cumplimiento de los fines educativos.
5. *Autonomía.* Se reconoce a los centros autonomía organizativa, pedagógica y en la gestión económica. La autonomía deberá propiciar la elaboración, por parte de los equipos de profesores, de proyectos curriculares propios, adaptados a las características de sus alumnos y al contexto en que se encuentran.
6. *Formación personalizada.* La finalidad de la educación de contribuir al pleno desarrollo de la personalidad del alumno, confiere al derecho a la educación una indudable dimensión individual. La institucionalización de la escuela se realiza, pues, para la prestación de un servicio, el

desarrollo personal del alumno, en cuanto individuo singular, con identidad propia. Por ello la LOGSE se orienta a conseguir una formación personalizada que propicie el desarrollo de las capacidades del alumno.

7. *Evaluación continua.* La ley propone la evaluación como garantía de la adecuación del sistema educativo a las demandas sociales y se aplicará a los alumnos, profesorado, centros, procesos y sobre la propia Administración. A tal efecto, se plantea un tipo de evaluación continuada y global, para los alumnos.
8. *Calidad.* La ley dedica una atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad y la mejora de la enseñanza, entre los cuales incluye: la cualificación y formación del profesorado, la programación docente, la dotación de recursos humanos y materiales a los centros, la innovación e investigación educativas, la orientación educativa y profesional, la inspección educativa y la evaluación del sistema educativo.

Hasta aquí se han presentado, globalmente, las líneas maestras de la LOGSE. Ahora analizaremos, específicamente, aquellas cuestiones que afectan más directamente al tema que nos ocupa. Esta ley no trata directamente de los Consejos Escolares, pero sí incide en cuestiones que afectan a la democratización, a la participación y al gobierno de los centros docentes.

#### **4.4.3. Reafirmación del valor democratizador de la educación**

La democratización del sistema educativo y su incidencia en la democracia social están presentes en esta ley en términos semejantes a los ya anteriormente descritos: como instrumento de transformación de la sociedad, como extensión de la educación y como descentralización (véanse los apartados correspondientes del Capítulo 2.).

La LOGSE insiste recurrentemente en la idea de que la educación tiene un efecto relevante sobre los cambios sociales y, específicamente útil para profundizar en la democratización social, explicitado en el Preámbulo cuando mantiene:

“Los sistemas educativos desempeñan funciones esenciales para la vida de los individuos y de las sociedades. Las posibilidades de desarrollo armónico de unos y de otras se asientan en la educación que aquéllos proporcionan”.

“En la educación se transmiten y ejercitan los valores que hacen posible la vida en sociedad, singularmente el respeto a todos los derechos y libertades fundamentales, se adquieren los hábitos de convivencia democrática y de respeto mutuo, se prepara para la participación responsable en las distintas actividades e instancias sociales.”

(LOGSE, Preámbulo)

También tiene presente la democratización del propio sistema educativo, entendida como la implicación y participación decidida de las diversas administraciones educativas, coherente con la descentralización propiciada por el marco constitucional de las Comunidades Autónomas. Ello, no obstante, debe conseguirse manteniendo la unidad del sistema educativo, a partir de la igualdad de todos los españoles ante el derecho a la educación y la consiguiente necesidad de que la formación tenga un contenido común. En este sentido se manifiesta al afirmar:

“... se atribuye al Gobierno la fijación de las enseñanzas mínimas que constituyen los aspectos básicos del currículo. A su vez, las Administraciones educativas competentes, respetando tales enseñanzas mínimas, establecerán el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo. La ley encuentra su fundamento en la igualdad ante el contenido esencial del derecho a la educación, así como en las competencias que la Constitución Española atribuye al Estado [...]. Igualmente favorece y posibilita, con idéntico respeto a las competencias autonómicas, un amplio y rico ejercicio de las mismas.”

(LOGSE, Preámbulo)

Desde la misma perspectiva centrada en el reparto competencial, auspicia la implicación de los Ayuntamientos en la puesta en marcha efectiva de la reforma y prevé que:

"... atendiendo a una concepción educativa más descentralizada y más estrechamente relacionada con su entorno más próximo, las Administraciones locales cobrarán mayor relevancia."

(LOGSE, Preámbulo)

En la ley se efectúa una interpretación de la democratización del sistema educativo como extensión de la escolarización y, por tanto, de la igualdad de oportunidades. De las múltiples referencias al respecto, cabe destacar:

"La extensión de la educación a la totalidad de la población en su nivel básico, las mayores posibilidades de acceso a los demás tramos de aquélla, unidas al crecimiento de las exigencias formativas del entorno social y productivo, han avivado la legítima aspiración de los españoles a obtener una más prolongada y una mejor educación."

"Con la consecución de objetivos tan fundamentales como la ampliación de la educación básica, llevándola hasta los dieciséis años, edad mínima legal de incorporación al trabajo, en condiciones de obligatoriedad y gratuidad [...] esta ley trata no sólo de superar deficiencias del pasado y del presente, sino, sobre todo de dar respuesta adecuada y ambiciosa a las exigencias del presente y del futuro".

(LOGSE, Preámbulo)

#### **4.4.4. Énfasis en la participación activa**

Aunque ya la LODE desarrollaba ampliamente los aspectos relativos a la participación, la propia concepción de la Reforma educativa auspiciada por la LOGSE aconsejaba insistir en esta cuestión, puesto que su aplicación requiere de la colaboración de todos, "desde una concepción más participativa y de adaptación al entorno", como se reconoce en el Preámbulo. Pero la reiterada apelación a la participación activa se interpreta también desde la LOGSE en clave de calidad, objetivo manifiesto de la Reforma educativa. En este sentido la ley incluye llamamientos a la participación como:

"La modernización de los centros educativos, incorporando los avances que se producen en su entorno, la consideración social de la importancia de la función docente, la valoración y atención a su cuidado, la participación activa de todos los sujetos de la comunidad educativa, la

relación fructífera con su medio natural y comunitario, son, entre otros, elementos que coadyuvan a mejorar esa calidad.”

(LOGSE, Preámbulo)

Además, parece razonable pensar que en el ánimo del legislador-impulsor de la reforma estaban presentes los no muy satisfactorios resultados conocidos de las dos primeras convocatorias electorales para formar parte de los Consejos Escolares, realizadas en 1986 y 1988. Así se manifiesta por el Consejo Escolar del Estado (1988 y 1989) en el *“Informe sobre el estado y situación del sistema educativo”*, correspondiente a estos ejercicios:

*“... el Consejo Escolar del Estado, en cuanto órgano de ámbito nacional para la participación de los sectores afectados en la enseñanza, insta a todas las Administraciones Educativas a que adopten cuantas medidas sean necesarias para que, una vez completados en los aspectos normativos y formales de desarrollo de la LODE, la participación de la comunidad escolar en los centros sea cada vez más efectiva.”*

(1989: 73-74)

Tampoco arrojaba un balance muy entusiasta al respecto la publicación de los primeros estudios sobre la participación (Elejabeitia y otros, 1987; Álvarez y Sánchez, 1988; Servicio central de Inspección Técnica de Educación, 1988; CEAPA, 1988; Corraliza y otros, 1989; Sánchez Martín, 1990; o nuestra propia aportación, Gradailla y Carnicero, 1990) ya que, en general, junto a una valoración positiva del papel a desarrollar por los órganos de participación y, específicamente del Consejo Escolar, se hacían eco de la general preocupación por la escasa participación de los padres en la enseñanza primaria, y de los padres y los alumnos en la enseñanza secundaria. En este sentido puede interpretarse el énfasis puesto en el párrafo que, significativamente, cierra el Preámbulo de esta ley:

“Ninguna reforma consistente, tanto más si se trata de la educativa, puede arraigar sin la activa participación social. Particularmente relevante para la consecución de sus objetivos es la participación de los distintos sectores de la comunidad escolar, singularmente de los padres, profesores y alumnos. Esta participación, consagrada por nuestra Constitución y garantizada y regulada en nuestro ordenamiento jurídico, se verá fomentada en el marco de esta reforma, y se recogerá en los

distintos tramos y niveles del sistema educativo. A todos estos sectores les corresponde igualmente aportar el esfuerzo necesario en beneficio de la colectividad."

(LOGSE, Preámbulo)

#### **4.4.5. Potenciación de la autonomía y de la conexión con el entorno**

Otro de los elementos claramente destacados por la LOGSE es el de dotar a los centros de un mayor margen de autonomía del que hasta entonces disponían. Entre otras razones, el modelo curricular propuesto por la ley así lo exige, al menos en el ámbito pedagógico. El currículo de las diferentes etapas educativas, de carácter abierto, necesita después desarrollarse y completarse en diferentes niveles de concreción. El centro docente y los profesores pasan, por ello, a ocupar un papel clave en ese proceso, de protagonistas, junto a los alumnos, de la acción educativa. Ya en el Preámbulo se manifiesta que la ley:

"Reconoce igualmente a los Centros la autonomía pedagógica que les permita desarrollar y completar el currículo en el marco de su programación docente".

Además, a partir de la Educación Secundaria se incorpora la optatividad de algunas materias, para mejor adaptar el currículo a los intereses y necesidades de los alumnos, lo que abunda en la necesidad de autonomía para los centros, como queda recogido

"Artículo 21.3.

Las Administraciones educativas, en el ámbito de lo dispuesto por las leyes, favorecerán la autonomía de los centros en lo que respecta a la definición y programación de las materias optativas."

La tantas veces mencionada orientación de la LOGSE a la consecución de más altos niveles de calidad también se hace patente en los niveles de autonomía. El Título cuarto de la ley, "*De la calidad de la enseñanza*", amplía los ámbitos en los cuales se reconoce la autonomía, al incluir el organizativo, especialmente en relación con el trabajo que deben realizar los profesores, como sigue:

“Artículo 57.4.

Las Administraciones educativas fomentarán la autonomía pedagógica y organizativa de los centros y favorecerán y estimularán el trabajo en equipo de los profesores”.

Finalmente, para los centros públicos, se establece también la autonomía en cuanto a la gestión económica, como sigue

“Artículo 58.2.

Los centros públicos dispondrán de autonomía en su gestión económica en los términos establecidos en las leyes”.

Este reconocimiento de autonomía en los ámbitos pedagógico, organizativo y de la gestión económica debería incidir, lógicamente, en elevar el perfil de gobierno, aumentando su margen de maniobra y su capacidad de decisión. La autonomía pedagógica afecta de forma más directa al Claustro de profesores y a los cargos directivos del centro, pero no tanto al Consejo Escolar. La reconocida autonomía de gestión económica está formulada genéricamente y remite a “lo establecido en las leyes”, por lo que parece más una declaración de buenas intenciones que otra cosa. Por otro lado, una competencia debe llenarse de contenido para que sea real y efectiva. Los centros públicos, singularmente los de educación primaria aunque no exclusivamente, manifiestan reiteradamente la escasez de recursos económicos con que cuentan y parece que ese argumento relativiza la importancia de la manifestada y reconocida autonomía de gestión económica. En idéntico sentido se manifiesta también el Consejo Escolar del Estado (1989) al incluir en su anual “Informe” un apartado titulado “La autonomía de gestión de los Centros públicos no universitarios”, en el que manifiesta:

*“El Consejo llama la atención de la Administración sobre la necesidad de hacer efectiva la autonomía de gestión, mediante una notable ampliación de los recursos materiales, económicos y humanos de los Centros educativos.”*

(Pág. 80)

#### 4.4.6. Inquietud por la función directiva, elemento de calidad

La ley incluye también, entre los factores que favorece la calidad y la mejora de la enseñanza, a la función directiva, en los siguientes términos:

“Artículo 58.3.

Las Administraciones educativas favorecerán el ejercicio de la función directiva en los centros docentes mediante la adopción de medidas que mejoren la preparación y la actuación de los equipos directivos de dichos centros.”

La inclusión de la acción directiva como uno de los elementos favorecedores de la calidad en el marco de una ley que, como es el caso de la LOGSE, no regula cuestiones relativas al gobierno de los centros, supone un reconocimiento explícito de la importancia del desempeño de tales funciones para la buena marcha de la vida del centro. Los directivos juegan un destacado papel en la implantación y diseminación de las innovaciones educativas, en la consecución del trabajo en equipo de los profesores y, en general, en la animación de todo tipo de tareas relativas a potenciar la cultura del cambio.

Por otro lado la función directiva había entrado en una cierta crisis. El modelo directivo implantado con la LODE no parecía estar dando los resultados esperados ya que había una ausencia generalizada de candidatos y, en numerosos centros, los Directores debían ser nombrados por la Administración, como puede verse en la Tabla 4.2.:

EVOLUCIÓN DEL NOMBRAMIENTO DEL DIRECTOR EN EGB			
	1985/86	1986/87	1989/90
Elección por el Consejo Escolar del centro	63,27	18,23	25,97
Designación por la Administración	36,73	81,77	74,03

Tabla 4.2. Evolución del nombramiento de Director según el órgano que lo elige o designa. Fuente: Consejo Escolar del Estado (1991: 34)

Sobre esta cuestión son insistentes las advertencias del Consejo Escolar del Estado (1988 y 1989) para que se tomen medidas tendentes a paliar la situación, como las que siguen:

*“... En cualquier caso el problema reviste una especial gravedad y su solución debería ser abordada por la Administración educativa, una vez detectadas las causas, adoptando medidas de apoyo a la Dirección de los centros y las destinadas a fomentar, en su caso, la ordenada convivencia dentro de los mismos”.*

(Consejo Escolar del Estado, 1988)

*“El Consejo Escolar del Estado manifiesta su gran preocupación por la no presentación de candidaturas entre el profesorado a la responsabilidad de Director de centro; por tanto, insta al Ministerio a potenciar esta figura tan importante con las medidas que se consideren oportunas, analizando las causas de la abstención y propiciando líneas de estímulo y motivación al profesorado para aquellos fines. El Consejo es consciente de que la no elección democrática de los directores dificulta la labor a realizar por parte de éstos, ya que el Director nombrado por la Administración puede no sentirse identificado con el Proyecto de Centro (no realizado por él), y el hecho de que este nombramiento sea por el plazo de un año hace además imposible cualquier planificación conjunta del Proyecto educativo, tan necesario para una mejora de la calidad de la enseñanza.”*

(Consejo Escolar del Estado, 1989)

Aunque las diferentes Administraciones educativas estaban desarrollando Cursos de Formación de Directores desde la implantación de la LODE, muchos de los directores formados, pasado el primer año de ejercicio, abandonaban la función directiva. En este contexto interpretamos, también, la manifestada voluntad de favorecer el ejercicio de la función directiva recogido en el artículo 58.3. antes citado.

#### **4.4.7. Retoques al modelo de gobierno: el Administrador**

Las razones expuestas en el apartado anterior permiten comprender, también, la creación de un nuevo cargo directivo, el Administrador, recogida por la LOGSE en los siguientes términos:

“Artículo 58.4.

Las Administraciones educativas podrán adscribir a los centros públicos un administrador que, bajo la dependencia del director del centro, asegurará la gestión de los medios humanos y materiales de los mismos. En tales centros, el Administrador asumirá en todos los efectos el lugar y las competencias del secretario. Asimismo, se incorporará como miembro de pleno derecho a la Comisión económica a que se refiere el artículo 44 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio, reguladora del Derecho a la Educación.

Los administradores serán seleccionados de acuerdo con los principios de mérito y capacidad entre quienes acrediten la preparación adecuada para ejercer las funciones que han de corresponderles”.

La creación de esta nueva figura, formando parte del equipo directivo y sustituyendo al secretario, en su caso, despertó cierta inquietud entre los profesores ya manifestada en la fase de trabajos previos a la aprobación de la ley. La poca información facilitada sobre su posible implantación y la manifiesta ambigüedad del artículo en cuestión, no ayudaron a despejar las dudas.

En todo caso, la posible adscripción del Administrador a los centros, modifica el modelo directivo de la LODE. Dicho modelo directivo se basa, como vimos en el apartado correspondiente, en la elección del Director por el Consejo Escolar que propone, después, a los demás miembros de su equipo para que sean designados por el mismo órgano colegiado. El Administrador, por contra, es seleccionado y adscrito al centro directamente por la Administración escolar, sin que medie participación alguna de su Director ni de su Consejo Escolar. Es, en definitiva, un retoque al modelo de gobierno de los centros docentes públicos, al menos en su diseño.

Además, la reforma traía aparejado, entre otros, un cambio estructural de gran trascendencia para el sistema educativo referido a la reconfiguración de la pirámide educativa (Carabaña, 1997: 89) y a las dimensiones de los centros docentes públicos.

Con la nueva ordenación de las etapas educativas se debía producir una disminución generalizada en el número de alumnos de la nueva enseñanza primaria (6-12 años) respecto a la Educación General Básica (6-14 años) y el consiguiente aumento en la nueva educación secundaria de dos promociones de alumnos. A ello debe añadirse la generalización en los nuevos centros de secundaria de oferta formativa correspondiente a la Educación Secundaria Obligatoria, a los nuevos Bachilleratos y a los Ciclos Formativos de Grado Medio y de grado Superior (en conjunto, 12-20 años). Este mayor volumen de alumnado (Carabaña, 1997:98) y la mayor diversificación de oferta educativa comporta la existencia de centros de educación secundaria más complejos en cuanto a su gestión. En este contexto se produce la creación de la nueva figura del Administrador que puede resultar de gran eficacia en determinados supuestos, por cierto, no explicados en la ley.

Respecto al Consejo Escolar, aunque la LOGSE no se ocupa de él, sí que le afecta, en su composición. Con la progresiva y escalonada aplicación de la reforma, a lo largo de más de diez años, se producirá el desplazamiento de los alumnos de 12 a 14 años a los centros de secundaria, como ya hemos descrito anteriormente. Eran estos alumnos, precisamente, los que tenían participación en el Consejo Escolar de los centros de primaria. Por ello, como veremos más adelante, desaparecerá la representación de los alumnos en el Consejo Escolar de los centros de educación primaria y se producirán reajustes en los de secundaria, consecuencia indirecta de la aplicación de la reforma educativa.

Desde otra perspectiva mucho más genérica, la de la nueva ordenación curricular y sus contenidos (que incluyen conceptos, procedimientos, y actitudes, valores y normas, con lo que éstos últimos conllevan de fomento de los valores democráticos y de convivencia, de solidaridad, cooperación, tolerancia,...), la de la nueva orientación metodológica (fomentando el aprendizaje significativo y la mayor implicación del alumno en la construcción-reconstrucción de su propio conocimiento, el énfasis en el trabajo en equipo, el aprender a aprender y a emprender, el acento puesto en el desarrollo de capacidades y no tanto conocimientos memorísticos, el fomento de la capacidad analítica y crítica del alumno, la autonomía personal, en fin,...), la reforma

aporta múltiples elementos que inciden sobre el concepto de la participación social y en el sistema educativo.

Desde esta vertiente técnico-pedagógica, pero que ahonda en lo sociopolítico, que no hemos analizado por desbordar ampliamente el objeto de nuestra investigación, compartimos la valoración efectuada por Colom y Domínguez (1997), al decir:

*"Consideramos que la reforma del sistema educativo era necesaria por diversas e importantes razones; quiérase o no, la educación juega un papel importante en las actitudes sociopolíticas de la población y, evidentemente, el paso de un régimen monpartidista, propio de una dictadura, a otro de libertad democrática, requería de un cambio en el sistema público de educación, y no sólo por razones estéticas. La necesidad de nuevos mensajes cívico-sociales, de una nueva cultura democrática tanto social como escolar, y el aprendizaje, por parte de la ciudadanía de la participación política, hacía imprescindible, cara al futuro, ajustar el sistema de transmisión ideológica por excelencia, tal como es el escolar."*

(Pág. 144)

En semejante sentido se pronuncia Pedró (1996), al reconocer el valor democrático y de socialización de los alumnos en la escolaridad obligatoria.

*"Ciertamente, una sociedad democrática y que quiera favorecer la igualdad de oportunidades educativas no puede permitirse el lujo de prescindir de un período de escolaridad obligatoria durante el cual se garantice una correcta socialización en todos los órdenes: político, social, cultural y laboral."*

(Pág. 98)

Así pues, en clave estrictamente participativa y de gobierno de los centros, la LOGSE reafirma el llamamiento a la participación e implicación activa. En este mismo sentido se pronuncia Soler Santaliestra (1998), en el que constituye, seguramente, una de las últimas revisiones sobre este tema, al afirmar:

*"La LOGSE (...) viene a refrendar su esencia participativa y a postular más altas cotas en la descentralización administrativa y la autonomía de los centros, decisiones que, apriorísticamente, conllevan mayor*

*protagonismo para cada comunidad educativa a la hora de gobernarse, un margen de actuación más amplio en este ámbito, que apela, en lógica correspondencia, a enriquecer cuantitativa y cualitativamente el grado de implicación de todos sus miembros.”*

(Pág. 492)

En suma, y en lo que afecta más directamente a nuestra investigación, la LOGSE:

1. Reitera el carácter participativo de nuestro sistema educativo.
2. Fomenta la descentralización del sistema.
3. Otorga un cierto grado de autonomía a los centros.
4. Potencia la función directiva.
5. Modifica, aunque sea en parte, el modelo de gobierno.

#### **4.5. La LOPEGCD: corrección del modelo de gobierno, en la búsqueda de la ansiada calidad**

A partir de la publicación de la LOGSE, los centros de interés que aglutinan la preocupación y la actividad mayoritaria de la comunidad educativa y de la propia Administración son, lógicamente, las condiciones y los avatares de la gradual implantación de la Reforma educativa, referenciada en la paulatina publicación de las muy abundantes y diversas normas de desarrollo legislativo al respecto.

Pero, paralelamente, crece la preocupación por la calidad, manifestada tanto por la Administración y los profesionales de la enseñanza, como por los usuarios, padres y alumnos.

##### **4.5.1. El contexto**

La implantación de la reforma encuentra oposición en algunos sectores de padres y profesores por muy diversas razones. En algunos casos, esa oposición se manifiesta en el rechazo al desplazamiento de los alumnos de 12 y 13 años a otras localidades diferentes de la de residencia (desplazamiento provocado por su paso a centros de educación secundaria), especialmente en el ámbito rural. En otras ocasiones, la oposición se centra en la sospecha de que la nueva ordenación curricular de la enseñanza secundaria provoca un menor nivel de conocimientos o, al menos, así se argumenta. También se comienza a detectar una incipiente tendencia en los alumnos a desplazarse desde la enseñanza pública a la privada concertada, especialmente en las clases medias de las ciudades, argumentando que la calidad de la enseñanza, en esas últimas instituciones, es mejor.

En el tema que más específicamente nos interesa, la preocupación viene dada por el continuado declive de la participación y por la escasa eficacia del gobierno de los centros (ahora, más complejos, en la educación secundaria), que se hacen patentes en algunas disfunciones de su gestión.

El Consejo Escolar del Estado (1992, 1993, 1994) continúa reclamando de la Administración medidas que ayuden al fomento de la participación.

*"Al igual que se ha hecho en informes anteriores, el Consejo Escolar del Estado manifiesta su preocupación por la escasa participación del grupo de padres y madres en las elecciones de los miembros de Consejos Escolares de Centros públicos y Centros concertados, observando que esta escasa participación presenta dos características especiales. Una de ellas, un descenso progresivo de la participación desde 1986, en que tuvieron lugar las primeras elecciones a Consejos Escolares. Otra, que el menor índice de participación se da entre los padres y madres con hijos matriculados en los niveles de Enseñanza Secundaria."*

(1994: 46)

De igual modo, el Consejo Escolar del Estado (1992, 1993, 1994) insiste en su preocupación por la situación del gobierno de los centros y pide medidas urgentes que ayuden a paliar la consabida escasez de candidatos a la Dirección de los centros. Además, esta reclamación se acompaña de algunas sugerencias (en el sentido de profundizar en el perfil profesionalizado de la función directiva mediante la formación y, además, aumentando los complementos económicos por el ejercicio del cargo), por si pudieran resolver el problema:

*"El Consejo Escolar del Estado estima que es urgente establecer un claro perfil profesional de la figura del Director, considerado pieza clave para la revitalización de los Centros escolares en línea con la renovación de la enseñanza perfilada en la LOGSE. Para ello, y sin perjuicio de las reformas legales que fuera preciso ejecutar, habría que acometer sin dilación la formación técnico-profesional de los que actualmente desempeñan el cargo, incluso mejorando su nivel retributivo, a fin de hacerlo más atractivo."*

(1992: 35)

En este contexto, el Ministerio de Educación y Ciencia hace público, en 1994, un documento titulado *"Centros educativos y calidad de la enseñanza. Propuestas de actuación"* en el que se recogen 77 medidas para mejorar la calidad de la enseñanza, en torno a seis ámbitos básicos: educación en valores, igualdad de oportunidades, autonomía de los centros, dirección y gobierno de los centros, profesorado y evaluación e inspección. A partir de este documento se recogieron múltiples propuestas y sugerencias. No obstante, algunas de las 77 medidas propuestas, especialmente las referidas a la función directiva, contaron con la frontal oposición de

la mayoría de los sindicatos y organizaciones del profesorado. Dichos sindicatos opinaban que esas medidas constituían una marcha atrás en los planteamientos legislativos anteriores y un obstáculo a la democratización del sistema.

*"La acogida de las 77 medidas fue muy desigual [...] Especialmente críticos han sido los sindicatos y las asociaciones de profesores que estimaron que este programa fue demasiado precipitado, que las medidas no habían sido previamente consultadas a los miembros de la comunidad educativa y que algunas de ellas son totalmente rechazables, en especial las relativas al refuerzo de la figura y competencias del director, que estiman una jerarquización encubierta de la función docente [...] Algunos sectores de la educación han comenzado incluso a decir que estamos ante una auténtica contrarreforma, ante una desviación importante de los aspectos definidos por la LODE y por la LOGSE."*

(De Puelles, 1996a: 46)

Pese a la comentada oposición, fue aprobada la *Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros docentes (LOPEGCD)*. El desarrollo normativo de la ley, en los correspondientes reglamentos se efectuó con gran rapidez, en el mismo curso escolar 95/96.

#### **4.5.2. Los contenidos**

La LOPEGCD, también orientada a la consecución de una enseñanza de calidad (insistentemente reiterada en la exposición de motivos), pretende completar y redefinir el modelo de participación, incrementar la autonomía de gestión de los centros, regular su evaluación y la inspección educativa y modifica el gobierno de los centros establecido en la LODE, derogando íntegramente su Título III (que regulaba el gobierno de los centros públicos).

En el Título Preliminar define las actuaciones que deberán llevar a cabo los poderes públicos para garantizar una enseñanza de calidad, que no son otras que las que desarrolla en los demás títulos de la ley.

En el Título I, *“De la participación”*, recoge principios sobre la participación de la comunidad escolar en el gobierno de los centros, en la elaboración de sus proyectos institucionales y regula la autonomía de gestión.

El Título II, *“De los órganos de gobierno de los centros docentes públicos”* desarrolla todo lo concerniente al Consejo Escolar de centro (composición, competencias, funcionamiento), al Claustro de profesores y a la Dirección (acceso, funciones, duración del mandato, etc.).

El Título III, *“De la evaluación”*, estipula los organismos que participarán en la evaluación interna y externa de los centros y en la del sistema educativo.

En el Título IV, *“De la inspección educativa”*, atribuye a las Administraciones educativas la responsabilidad en la supervisión e inspección del sistema, determina las funciones y el desarrollo de su ejercicio por funcionarios docentes del Cuerpo de Inspectores de Educación, así como su organización y los requisitos para acceder a dicho cuerpo.

Las novedades más destacables, en lo que a nuestra investigación se refiere, son:

1. Establece medidas concretas tendentes a posibilitar la efectiva autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los recursos de los centros educativos.
2. Fomenta la participación de la comunidad educativa en la organización y gobierno de los centros sostenidos con fondos públicos.
3. Regula de nuevo los órganos de gobierno de los centros, introduciendo algunas modificaciones en la composición, en las competencias y en el régimen de funcionamiento.
4. Establece procedimientos para la evaluación del sistema educativo, de los centros y de la función docente, implicando en ello al Consejo Escolar del centro, siempre en el ámbito interno del centro.
5. Modifica el modelo directivo, en el sentido de profundizar en algunos aspectos profesionalizadores como son: el requisito de formación previa y de la correspondiente acreditación para el ejercicio del cargo; la introducción de elementos configuradores de una carrera profesional, como el mantenimiento de una parte de las retribuciones

correspondientes al complemento específico de dirección, una vez acabado el ejercicio del cargo; el aumento de las funciones decisorias del Director; y la consolidación de la figura del Administrador profesional, entre otras.

Esta ley, efectivamente, supone un replanteamiento del modelo de gobierno de los centros, ante los preocupantes resultados de la aplicación de la LODE. Sin cambiar la orientación participativa y democrática de dicha ley, se otorga mucho más poder a los órganos unipersonales (especialmente al Director), en la esperanza de aumentar el control y la efectividad de los centros, en fortalecer la gestión. También se pretende incrementar la participación de la comunidad escolar, favoreciendo su mayor estructuración y con la existencia de una figura directiva más profesional, sin abandonar el sistema electivo. Coincidimos plenamente con Colom y Domínguez (1997), cuando mantienen:

*"Por la LODE y con la constitución de los consejos escolares como órganos de representación y de participación, se pretendía y se creía que ya se había encontrado la fórmula adecuada para lograr esos objetivos, pues los ciudadanos tenían la puerta abierta par integrarse en la gestión de aquellos servicios de los que se benefician. Sin embargo, la democratización de los centros no es tal si los ciudadanos no ejercen su derecho a elegir y ser elegidos y se repiten las mismas personas en los mismos cargos durante años, y no se produce su relevo por el desinterés del resto; recuérdese que el languidecer de la democracia en Grecia comenzó por el desinterés por la participación en la Asamblea de ciudadanos."*

(Pág. 156)

#### **4.5.3. Nuevo llamamiento a la participación**

Ante los magros resultados participativos que arrojan todas las informaciones disponibles, la ley pretende relanzar la implicación activa de la comunidad educativa en el gobierno de los centros y, en general, en la educación. Por ello se acometen algunas medidas que puedan favorecer la participación más allá de lo ya regulado para el Consejo Escolar. Se pretende que la vida asociativa sea favorecida e impulsada, estructurando la conexión entre los representantes en el órgano máximo de gobierno y los sectores a los que representan, mediante el reconocimiento del papel destacado que

deben desempeñar las asociaciones de padres de alumnos y las asociaciones de alumnos.

“Artículo 2.2.

Los padres podrán participar también en el funcionamiento de los centros docentes a través de sus asociaciones. Las Administraciones educativas regularán el procedimiento para que uno de los representantes de los padres en el Consejo Escolar sea designado por la asociación de padres más representativa en el centro.

Asimismo, las Administraciones educativas reforzarán la participación de los alumnos y alumnas a través del apoyo a sus representantes en el Consejo Escolar.”

También se realiza una llamada a los Ayuntamientos y a las asociaciones sociales para que se impliquen más activamente en las actividades complementarias y extraescolares, mediante el establecimiento de convenios de colaboración con los centros docentes.

“Artículo 3.1.

Las administraciones locales podrán colaborar con los centros educativos para impulsar las actividades extraescolares y complementarias y promover la relación entre la programación de los centros y el entorno socioeconómico en que éstos desarrollan su labor.”

En idéntico sentido, para reforzar la articulación y estructuración de la participación, se considera la creación de nuevos foros de participación, los Consejos Escolares de ámbito intermedio, que den continuidad y salven el vacío existente entre los Consejos Escolares de centro, los municipales y los de Comunidad Autónoma. La delimitación del ámbito territorial concreto se deja a la decisión de cada Administración educativa competente, par así mejor adaptarlo a cada caso concreto, como se recoge en el artículo 4. de la ley.

#### **4.5.4. Aumento de la autonomía de gestión**

A partir del convencimiento, recogido en el Preámbulo, de que el gobierno participativo de los centros exige que sus competencias sean sustanciales, la Ley regula un destacable incremento de la autonomía en los ámbitos organizativo, pedagógico y de funcionamiento, que deberá explicitarse en los correspondientes proyectos educativos, curriculares y en los reglamentos interiores, como queda regulado en los artículos 5 y 6.

Además, se estipula, que los centros harán públicos esos proyectos institucionales, con el apoyo de las Administraciones educativas. Esta medida, creemos, guarda un cierto paralelismo con lo establecido en otros países de nuestro entorno, especialmente con algunas directrices establecidas en el Reino Unido, desde una posición que prima el carácter clientelar de los usuarios del servicio público educativo, como ya vimos anteriormente.

“Artículo 6.2.

Las Administraciones educativas establecerán el marco general y colaborarán con los centros para que éstos hagan público su proyecto educativo así como aquellos otros aspectos que puedan facilitar información sobre los centros y orientación a los alumnos y a sus padres o tutores, y favorecer, de esta forma, una mayor implicación del conjunto de la comunidad educativa.”

No obstante, la mayor novedad en cuanto a la autonomía de los centros, al menos sobre el texto de la ley, es la relativo a la gestión económica, que se concreta en la capacidad para la adquisición de bienes y en la posibilidad de contratación directa de obras, servicios y suministros. Claro está que ésta ampliación legislativa de la autonomía deberá tener luego su correspondiente refrendo normativo y la transferencia efectiva de los fondos económicos que la posibiliten, si no se quiere que sea únicamente nominalista y se convierta en “papel mojado”, en expresión popular pero certera.

En todo caso, la ejecución de esta ampliación de la autonomía, se atribuye, más que al Consejo Escolar, directamente a los directores, a los que se responsabiliza de su buen uso.

“Artículo 7.4.

Las Administraciones educativas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos las competencias que éstas determinen, responsabilizando a los Directores de la gestión de los recursos materiales puestos a disposición del centro.

#### ***4.5.5. Nueva regulación del gobierno de los centros***

Como ya se ha comentado, la LOPEGCD regula de nuevo los órganos de gobierno de los centros, estableciendo los siguientes, con carácter general:

“Artículo 9

Los centros docentes públicos tendrán los siguientes órganos de gobierno:

- a) Colegiados: Consejo Escolar, Claustro de profesores y cuantos otros determinen reglamentariamente las Administraciones educativas.
- b) Unipersonales: Director, Jefe de Estudios, Secretario o, en su caso. Administrador y cuantos otros determinen reglamentariamente las Administraciones educativas”.

Como puede observarse, la ley remite a su desarrollo en los correspondientes reglamentos orgánicos para el posible establecimiento de otros órganos de gobierno. Efectivamente, algunas Administraciones educativas han regulado la existencia de otras figuras directivas en los centros con un elevado número de alumnos o de gran complejidad organizativa, como las jefaturas de estudios adjuntas de educación secundaria obligatoria, de bachillerato y de formación profesional, o la figura del coordinador pedagógico, entre otras.

Regula en sus artículos 10 al 16 los aspectos más relevantes respecto a los órganos colegiados, Consejo Escolar y Claustro de profesores, con algunas novedades respecto a la anterior normativa.

El Consejo Escolar es confirmado como máximo órgano de gobierno, de participación y de control social del centro. En su composición se incluye un representante del personal de administración y servicios. En los centros que impartan formación profesional específica o artes plásticas y diseño se podrá incorporar, con voz y sin voto, un representante propuesto por las organizaciones empresariales o instituciones laborales presentes en el ámbito de acción del centro.

La participación de los alumnos se establece a partir del primer ciclo de la educación secundaria obligatoria, manteniendo la restricción, que ya existía en la regulación anterior para los alumnos de estas mismas edades, en lo relativo a la elección y posible cese del Director.

Las competencias del Consejo Escolar, recogidas en el artículo 11, versan sobre:

- El establecimiento de las directrices para la elaboración del proyecto educativo del centro, su aprobación y evaluación, sin perjuicio de las competencias que el claustro de profesores tiene atribuidas en relación con la planificación y organización docente.
- La elección del Director y la propuesta de revocación del nombramiento del Director, previo acuerdo de sus miembros adoptado por mayoría de dos tercios.
- La decisión sobre la admisión de alumnos, con sujeción estricta a lo establecido en esta Ley y disposiciones que la desarrollen.
- La resolución de conflictos e imposición de correcciones con finalidad pedagógica cuando la conducta de los alumnos perjudique gravemente la convivencia en el centro, de acuerdo con las normas que establezcan las Administraciones educativas.
- La aprobación del proyecto de presupuesto del centro y la ejecución del mismo.
- La aprobación y evaluación de la programación general del centro y de las actividades escolares complementarias.
- La fijación de directrices para la colaboración, con fines culturales, con otros centros, entidades y organismos.
- La aprobación del reglamento de régimen interior del Centro.
- La promoción de la renovación de las instalaciones y equipo escolar, así como la vigilancia de su conservación.

- El análisis y valoración del funcionamiento general del centro, la evolución del rendimiento escolar y los resultados de la evaluación que del centro realice la Administración educativa.

Un análisis comparativo entre estas competencias y las recogidas en la LODE permite constatar sus diferencias en las siguientes cuestiones:

1. Se incluye como competencia del Consejo la elaboración de las directrices para la elaboración del proyecto educativo, limitándola a las competencias propias del Claustro de profesores, que no aparecía en la LODE.
2. En la elección del Director, se exige explícitamente que el Consejo conozca los méritos y el programa, además de las condiciones que permitieron su acreditación.
3. Se aminora la intervención del Consejo Escolar en el proceso de nombramiento de los otros miembros del equipo directivo, que pasa de “designación” a mera “información”.
4. Se cambia el carácter de la intervención del Consejo (de “supervisión” antes, pasa a ser de “análisis y valoración”, ahora) sobre la actividad general del centro.
5. Se incluyen, en dicho análisis, los resultados de la evaluación realizada por la Administración educativa.
6. Se incrementa la intervención del Consejo en lo concerniente a las actividades complementarias y extraescolares.

#### ***4.5.6. Mayores competencias y requisitos para los directores***

La Ley regula la función directiva en los artículos 17 al 26, introduciendo, también, algunas novedades.

Se modifica el sistema de acceso a la función directiva, pudiéndose presentar como candidatos, solamente aquellos profesores que hubieran sido “acreditados” por la

Administración para el ejercicio del cargo, además de una antigüedad de, al menos, 5 años en el cuerpo y destino definitivo en el centro durante un curso completo. La acreditación exige superar cursos de formación sobre la función directiva (o poseer determinadas titulaciones relacionadas directa o indirectamente con ella), experiencia y valoración positiva.

Se recogen las competencias que se asignan al Director, pero no las de los otros órganos unipersonales, estipulando que serán las diferentes administraciones educativas competentes las que completarán y extenderán la distribución competencial al resto de los órganos unipersonales.

El Director de los centros docentes públicos, máximo responsable de su gestión, tiene atribuidas las siguientes funciones

- a) Dirigir y coordinar todas las actividades del centro hacia la consecución del proyecto educativo del mismo, de acuerdo con las disposiciones vigentes y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo Escolar del centro y a su Claustro de profesores.
- b) Ostentar la representación del centro y representar a la Administración educativa en el centro, sin perjuicio de las atribuciones de las demás autoridades educativas.
- c) Cumplir y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones vigentes.
- d) Colaborar con los órganos de la Administración educativa en todo lo relativo al logro de los objetivos educativos del centro.
- e) Designar al Jefe de Estudios, al Secretario, así como a cualquier otro órgano unipersonal de gobierno que pueda formar parte del equipo directivo, salvo el Administrador, y proponer sus nombramientos y ceses a la Administración educativa competente.
- f) Ejercer la jefatura de todo el personal adscrito al centro.
- g) Favorecer la convivencia en el centro e imponer las correcciones que correspondan, de acuerdo con lo establecido por las Administraciones educativas y en cumplimiento de los criterios fijados por el Consejo Escolar del centro.
- h) Convocar y presidir los actos académicos y las reuniones de todos los órganos colegiados del centro y ejecutar los acuerdos adoptados en el ámbito de su competencia.

- i) Autorizar gastos de acuerdo con el presupuesto del centro, ordenar los pagos y visar las certificaciones y documentos oficiales del centro.
- j) Realizar las contrataciones de obras, servicios y suministros, de acuerdo con lo que se establece en el artículo 7.2 de la presente Ley.
- k) Cuantas otras competencias se le atribuyan en los correspondientes reglamentos orgánicos.

Como puede observarse, se incrementa notablemente la capacidad ejecutiva del Director en la gestión del centro, respecto a lo anteriormente estipulado en la LODE, especialmente en lo relativo a la organización y regulación de la actividad del centro y en la gestión económica.

Si a ello unimos la exigencia de “*acreditación*” para el ejercicio del cargo, que implica formación específica y experiencia, podremos concluir que existe una evolución del modelo directivo hacia una mayor “*profesionalización*”, en línea con lo demandado, entre otros, por el Consejo Escolar del Estado.

#### **4.6. La ley del procedimiento administrativo y el funcionamiento de los órganos colegiados**

Como ya señalamos anteriormente, la consideración del centro educativo público en tanto que *eslabón* de la administración pública educativa requiere que su funcionamiento respete los postulados fundamentales establecidos en el artículo 103 de la Constitución Española, como marco genérico de actuación.

Por ello, la actividad de los centros educativos está sometida también a la legislación genérica que regula los procedimientos administrativos en el conjunto de las diversas Administraciones Públicas a las cuales están vinculados. Generalmente, las diferentes Administraciones Públicas educativas establecen normas específicas reguladoras de los diferentes procesos y actividades de gestión administrativa, de gestión académico-administrativa y de gestión económica de los centros educativos.

No obstante, en los aspectos de índole general, en tanto no estén regulados específicamente por otra norma, la actividad de los centros educativos estará referenciada y delimitada por el conjunto de normativa constituyente del denominado procedimiento administrativo general, especialmente por la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE del 27-11-1992)*, que contiene aspectos genéricos de funcionamiento y procedimiento administrativo, como es el caso de la regulación de los órganos colegiados, entre otros.

Los órganos colegiados de los centros, Consejo Escolar y Claustro de profesores, son afectados por dicha ley en cuanto a su funcionamiento ordinario en las siguientes cuestiones que, aquí, nos limitamos a reseñar:

- *Miembros*. Se estipulan los derechos y funciones.
- *Presidente*. Se regulan sus funciones y atribuciones.
- *Secretario*. Se establece su intervención y funciones.
- *Convocatorias y sesiones*. Se reglamenta el procedimiento a seguir con carácter general.
- *Actas*. Se recogen los requisitos y efectos de las mismas.

#### **4.7. La existencia de diferentes Administraciones educativas, resultado de la democratización del sistema**

A raíz de nuestra Constitución, de 1.978, y de acuerdo con su artículo 2, España es un Estado integrado por diversas nacionalidades y regiones con derecho a la autonomía política y administrativa.

Las 17 Comunidades Autónomas que configuran el Estado Español se constituyeron entre 1979 y 1983, englobando a las 52 Provincias en que anteriormente se organizaba la Administración española. Todas las Comunidades Autónomas no tienen el mismo grado de autogobierno, ni las mismas competencias. Cada una de ellas cuenta con un Estatuto de Autonomía que concreta su organización y sus competencias.

También en el ámbito educativo, la Constitución regula la descentralización de la administración de la enseñanza en el Estado de las Autonomías, mediante la atribución de competencias educativas a las diferentes administraciones. El traspaso de competencias en materia de educación ha sido un largo proceso en el tiempo, parcelado y gradual en cuanto a la naturaleza de las competencias traspasadas a las diferentes Comunidades Autónomas y no exento de dificultades, que se completó, finalmente, en el año 2000.

Las disposiciones generales sobre educación, como las leyes anteriormente analizadas, son de ámbito estatal, reguladas a través de disposiciones de base que afectan a todo el territorio español. Estas normativas generales son desarrolladas, adaptadas y completadas, en su caso, por las administraciones educativas correspondientes en cada Comunidad Autónoma, configurando un sistema con tres niveles.

La existencia de esta distribución de competencias educativas supone un elemento más de la democratización de nuestro sistema, por la misma existencia de diferentes órganos implicados que, en nuestro análisis, se concreta especialmente los diferentes Consejos Escolares, como se verá a continuación.

#### **4.7.1. Las competencias del Estado. El Consejo Escolar del Estado**

Como ya se avanzó al describir el marco constitucional, el artículo 149.1.30. establece las competencias exclusivas del Estado en materia de educación. No obstante, el citado apartado no agota las competencias del estado, puesto que también cabe considerar lo dispuesto en el artículo 149.1.1. sobre la garantía de igualdad en el derecho a la educación, en el artículo 149.1.13. sobre la planificación general de la actividad económica que incluye, lógicamente, la educativa y en el artículo 149.1.31. sobre estadísticas estatales en general, junto a lo recogido en la LODE.

Por ello, y siguiendo a De Puellas (1991: 440), las competencias del Estado en materia educativa son, con carácter general:

- a) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales (artículo 149.1.30 CE).
- b) Las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución (artículo 149.1.30 CE).
- c) La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la educación (artículo 149.1.1 CE).
- d) Las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en la que debe subsumirse la planificación educativa (artículo 149.1.13 CE).
- e) Las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, que alcanzan también a los funcionarios docentes (artículo 149.1.18 CE).
- f) Las estadísticas educativas de ámbito nacional (artículo 149.1.31 CE).
- g) La ordenación general del sistema educativo (disposición adicional primera de la LODE).
- h) La fijación de las enseñanzas mínimas (disposición adicional primera de la LODE).
- i) La programación general de la enseñanza en concurrencia con las Comunidades Autónomas (disposición adicional primera de la LODE).
- j) La alta inspección para garantizar el cumplimiento de las leyes estatales (disposición adicional primera de la LODE).

k) Las competencias que sobre la Universidad le otorga la LRU.

Especial relevancia tiene para nuestro análisis el Consejo Escolar del Estado, regulado en los artículos 28 a 33 de la LODE en los siguientes términos:

“El Consejo Escolar del Estado es el órgano de ámbito nacional para la participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza y de asesoramiento respecto de los proyectos de ley o reglamentos que hayan de ser propuestos o dictados por el Gobierno.”

En él estarán representados los profesores, los padres de alumnos, los alumnos, el personal de administración y servicios de los centros docentes, los titulares de los centros privados, las centrales sindicales, las organizaciones patronales, las Universidades, personalidades de reconocido prestigio en el campo de la educación y la Administración educativa del Estado, todos ellos designados por sus respectivas organizaciones o por el Ministerio de Educación y Ciencia, en su caso.

El Consejo Escolar del Estado será consultado, preceptivamente, y emitirá el correspondiente dictamen, sobre las siguientes cuestiones:

- a) La programación general de la enseñanza.
- b) Las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución.
- c) Los proyectos de reglamento, en desarrollo de la legislación básica.
- d) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales.
- e) Las disposiciones referidas a la igualdad de derechos y oportunidades en la educación.
- f) La ordenación general del sistema educativo.
- g) La determinación de los requisitos mínimos de los centros.

También informará sobre cualquier otra cuestión que el Ministerio decida someterle a consulta y, por iniciativa propia, podrá formular propuestas relativas a la calidad de la enseñanza.

Finalmente, se estipula que, anualmente, elaborará y hará público un informe sobre el sistema educativo.

#### **4.7.2. Las competencias de las Comunidades Autónomas. Los Consejos Escolares de las CCAA**

Las competencias que la Constitución no atribuye como exclusivas al Estado, corresponderán a las Comunidades Autónomas en función de sus respectivos estatutos de autonomía.

Desde el punto de vista de la administración educativa todas las Comunidades Autónomas tienen actualmente competencias plenas, aunque no exclusivas, y gestión directa en materia de enseñanza en su respectivo territorio. Así, cabe considerar que la enseñanza es una competencia concurrente de hecho entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El traspaso de las competencias educativas a las diferentes Comunidades Autónomas ha dado lugar a la configuración de *administraciones educativas propias* con asignación de funciones y medios para gestionar el sistema educativo de su territorio. Los medios personales y económicos proceden, fundamentalmente, de los que anteriormente tenía el Estado en la comunidad respectiva, que se han traspasado, según acuerdos entre la Administración Central y las autonómicas.

En el ámbito de nuestro estudio resulta de interés la consideración de los Consejos Escolares de Comunidades Autónomas, cuya composición y funciones son reguladas por ley de las respectivas Asambleas, garantizando siempre la participación de los sectores afectados.

En todo caso, desde la perspectiva sociopolítica de la participación (Gento, 1994: 92), dichos Consejos Escolares de Comunidades Autónomas, realizan su actividad centrada en el seguimiento y la valoración del funcionamiento del sistema educativo en sus respectivos ámbitos territoriales.

#### **4.7.3. Las competencias de las Administraciones locales. Los Consejos Escolares Municipales**

También las Administraciones Locales tienen competencias en educación. La Ley de Bases del Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de Abril) determina, como competencias municipales, en su artículo 25.2.:

"Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria."

Además de estas funciones, algunos municipios desarrollan otras actividades complementarias como pueden ser la creación de servicios de asesoramiento psicopedagógico, de orientación, de formación permanente del profesorado, actividades artísticas, etc.

Por otro lado, las diferentes leyes preveían la posibilidad de creación de Consejos Escolares de otros niveles. En desarrollo de ello, algunas Comunidades Autónomas han regulado los Consejos Escolares Municipales, con carácter de órganos consultivos para la planificación de la enseñanza en su propio ámbito territorial y para la colaboración con los centros docentes del municipio en diversas actividades, además del asesoramiento al propio Ayuntamiento.

Así, pues, las competencias de los municipios se centran en la colaboración para la creación de centros, en el mantenimiento, en la participación en el Consejo Escolar del Centro mediante un representante y en la creación de los Consejos Escolares Municipales y su funcionamiento.

#### **4.8. Algunas conclusiones sobre el gobierno, el control y la participación**

La política educativa, que emana de los principios constitucionales, se concreta en el entramado jurídico-legislativo, de acuerdo con las tendencias sociales y las demandas en materia educativa, interpretadas por la correlación de fuerzas e influencias mutuas entre el poder dominante y los agentes sociales, en cada momento.

Nuestro marco legislativo vigente en materia educativa, como se ha visto ampliamente, está conformado por las leyes orgánicas LODE, LOGSE y LOPEGCD, básicamente. Como desarrollo de estas tres leyes orgánicas existen numerosas normas, de diferentes rangos y amplitud que no analizaremos aquí por ser de aplicación limitada a sus propios territorios, en algunos casos, o por tratar temas específicos ajenos al contenido de este trabajo.

A partir de este marco se perfilan los elementos fundamentales que caracterizan a nuestro sistema educativo en sus aspectos estructurales y, también, en sus dinámicas funcionales. Nuestro análisis legislativo y, antes el sociopolítico, sin olvidar otras cuestiones relevantes que configuran el sistema educativo, ha prestado especial atención a los aspectos en que se centra nuestro estudio: el gobierno, la participación y el control.

A modo de conclusiones se presentan las características que, a nuestro entender, tipifican esos aspectos en los diferentes planos interrelacionados que representan el sistema educativo y los centros docentes. Aunque el interés prioritario de nuestro estudio se refiere a los centros docentes, creemos que el marco general del sistema escolar delimita esas características en su concreción final en los centros por lo cual ha sido objeto de nuestra atención y análisis.

Las conclusiones sobre la participación, el gobierno y el control en los centros, se aborda desde las diferentes tipologías de centro resultantes del marco legislativo (ya presentadas en el análisis realizado sobre la LODE).

#### 4.8.1. En el sistema: descentralización regulada

A partir del modelo autonómico consagrado por la Constitución, una de las tareas prioritizadas en los últimos años ha sido la democratización de nuestro sistema educativo, en el sentido de descentralización del mismo a las diferentes Comunidades Autónomas.

Esta descentralización, regulada por las diferentes leyes orgánicas analizadas, afecta a los tres ámbitos del gobierno, el control y la participación en el sistema, como puede verse en la Tabla 4.3. siguiente:

	<b>Gobierno</b>	<b>Control</b>	<b>Participación</b>
<b>Características del Sistema Educativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Democratización del sistema</li> <li>• Descentralización regulada a las CCAA</li> <li>• Reserva competencial del Estado</li> <li>• Administraciones educativas propias en las diferentes CCAA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervisión del cumplimiento de las condiciones estipuladas por la ley para la actividad educativa</li> <li>• Evaluación del sistema, de los centros y de los profesores</li> <li>• Alta Inspección del Estado: homogeneidad y equidad</li> <li>• Inspección educativa en cada territorio: CCAA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Escolar del Estado: información y consulta</li> <li>• Consejos Escolares de las CCAA: información y consulta</li> <li>• Conferencia de Consejeros de Educación de las CCAA y el Ministro de Educación: programación de la enseñanza</li> </ul>

Tabla 4.3. Gobierno, control y participación en el sistema, según el marco legislativo

El gobierno del sistema educativo se realiza a partir del reparto de competencias entre el Gobierno del Estado y los de las Comunidades Autónomas. El primero mantiene algunos ámbitos de decisión política, fijados constitucionalmente en la denominada “reserva competencial del Estado”, como ya se vio oportunamente, mientras que la gestión y administración del sistema en cada territorio está totalmente descentralizada en la actualidad.

En idéntico sentido, lógicamente, se ha producido la descentralización del control y la supervisión del sistema que los poderes públicos están encargados de ejercer sobre la actividad educativa para velar por las condiciones de su eficaz realización. A tal efecto, el gobierno central cuenta con la Alta Inspección del Estado como garante de la homogeneidad del sistema y de la igualdad del derecho a la educación, mientras que la inspección educativa en cada territorio corresponde a las Administraciones educativas competentes. La evaluación global del sistema corresponde al Estado (Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, INCE), con la cooperación de las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios.

La participación se articula a través de los diferentes Consejos Escolares del Estado y de las Comunidades Autónomas, además de la Conferencia de Consejeros titulares de educación de las CCAA y el Ministro de Educación, para la programación general de la enseñanza.

El proceso descentralizador se materializa en los trasposos de competencias a las diferentes Administraciones educativas del Estado, culminado en el año 2000, configurando un modelo altamente descentralizado.

*"Por lo que respecta a la gestión global del sistema educativo, el modelo español ha seguido la tendencia lógica hacia la progresiva descentralización. El modelo centralista heredado del franquismo ha dejado paso a un sistema mixto de gestión [...] Esto permite un margen considerable de potestad legislativa y política a las Comunidades Autónomas con plenas competencias, cuyo alcance varía en función de los Estatutos de cada Comunidad. Aspectos tan importantes como la aprobación o supresión de centros docentes, la posibilidad de contratar conciertos con los centros privados o la política de acceso o contratación del profesorado..."*

(Bonal, 1999: 172-173)

No obstante, existen diferencias de opinión y, por tanto, controversias políticas, sobre el alcance de esa descentralización y del reparto competencial fijado. Algunas Comunidades Autónomas reclaman mayores competencias en algunos temas como la gestión de becas y ayudas al estudio, la fijación de determinados aspectos del currículo, etc., en función de lo determinado en sus correspondientes Estatutos de Autonomía. Así, el recientemente aprobado Real Decreto sobre Humanidades, además de otros nuevos proyectos de reforma anunciados como la Ley de la Calidad en

Educación (que vendría a modificar la LOPEGCD y, por tanto el gobierno, la participación y la evaluación de los centros) y futura Ley de la Formación Profesional), no han sido ajenos a esta polémica sobre posible invasión de competencias.

Por otro lado, en línea con las demandas de acercar la gestión de la educación al ciudadano y desde planteamientos arraigados en algunos países de nuestro entorno cultural, se suscita el debate sobre la conveniencia de traspasar la gestión de los centros de educación infantil y primaria a las Administraciones Locales, con la argumentación de que sería más eficaz.

En todo caso, habrá que esperar el desarrollo de los acontecimientos político-educativos de los próximos años para ver cómo evoluciona finalmente el sistema en cuanto a su grado de descentralización institucional.

#### ***4.8.2. En los centros: coexistencia de diversos modelos***

A estas condiciones que afectan a la organización y al funcionamiento del sistema se añade el cambio operado también en el modelo organizativo de los centros. Analizar las características sobre el gobierno, el control y la participación en los centros docentes requiere plantearse, previamente, que las diferentes tipologías de centros existentes en nuestro sistema tienen diversos niveles de vinculación normativa, que se derivan de la titularidad y de la naturaleza del servicio educativo prestado, como queda reflejado en la Tabla 4.4., siguiente:

Para tipificar el modelo de gobierno de los centros nos inspiramos en la propuesta y clasificación de Fernández Enguita (1992a: 91-105) sobre los diferentes modelos de gestión y participación presentes en las leyes educativas, ya comentado en el capítulo primero. El citado autor identifica un “*modelo burocrático-profesional*” en la Ley General de Educación (1970), un “*modelo patrimonial-profesional*” en la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (1980) y un “*modelo profesional-comunitario*” en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (1985).

Por nuestra parte, nos permitimos adaptar esa propuesta al modelo actual de centro, diferenciando según se trate de centros privados, privados concertados o públicos.

	<b>Gobierno</b>	<b>Control</b>	<b>Participación</b>
<b>Centros Privados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No regulado</li> <li>• Modelo resultante "patrimonial"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control administrativo: condiciones generales</li> <li>• Control interno de la titularidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No regulada</li> </ul>
<b>Centros Privados concertados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulado</li> <li>• Modelo resultante: Patrimonial-profesional-comunitario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control administrativo: utilización de recursos públicos</li> <li>• Evaluación externa</li> <li>• Control de la titularidad</li> <li>• Control social</li> <li>• Evaluación interna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulada</li> <li>• Consejo Escolar</li> <li>• Claustro</li> <li>• APA's</li> </ul>
<b>Centros Públicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulado</li> <li>• Modelo resultante: Burocrático-profesional-comunitario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control administrativo: eslabón de la Administración</li> <li>• Evaluación externa</li> <li>• Control social</li> <li>• Desregulación centralizada: autonomía</li> <li>• Evaluación interna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulada</li> <li>• Consejo Escolar</li> <li>• Claustro</li> <li>• APA's</li> </ul>

Tabla 4.4. Gobierno, control y participación en los centros, según el marco legislativo.

Para los centros privados no existe regulación educativa alguna sobre sus mecanismos de gobierno, ni tampoco sobre la participación, por lo que cabe catalogarlo, en la clasificación antes reseñada, como "patrimonial". El control de la Administración versa sobre las condiciones generales de la prestación del servicio educativo a sus

clientes y, además, la titularidad ejerce el control interno propio de toda institución privada. Pese a no estar normativizada la participación, su carácter de *principio constitucional* lleva a algunos autores, con quienes coincidimos plenamente en esta cuestión, a propugnar su efectiva implantación, y a que ello sea exigible por los poderes públicos, sin menoscabo de los derechos que asisten a los titulares de tales centros.

*“La participación en los centros educativos privados (que no entran en la consideración de sostenidos con fondos públicos por la Administración) ha de establecer canales de participación a los sujetos del proceso educativo, de acuerdo con la significación como principio participativo constitucional, y por formar parte del contenido esencial del derecho a la educación. Por lo tanto, en cualquier centro educativo privado no sostenido con fondos públicos ha de existir un contenido participativo mínimo que refleje los intereses pertinentes, sin desdibujar su perfil haciéndolo irreconocible, el cual ha de garantizar los poderes públicos sin dejarlo a criterio de los titulares de los centros privados como parece definir la LODE en el artículo 26.1.”*

(Sanz Carrasco, 1997: 328)

El resultado de la afectación de las diversas leyes orgánicas sobre los centros privados concertados, configura un gobierno mixto *“patrimonial-profesional-comunitario”*, con reparto de competencias para la titularidad, para los docentes y para los padres y alumnos, que se integran en el Consejo Escolar. Junto al control administrativo ejercido por la Administración, existe el ejercido por la titularidad y el control social realizado a través de sus órganos de participación, en los diferentes aspectos ya comentados. La participación está también normativizada a través del Consejo Escolar, el Claustro de profesores y las Asociaciones de Padres de Alumnos, en su caso.

En los centros públicos, el gobierno se realiza a través de sus correspondientes órganos unipersonales y colegiados. Considerando que el Director representa, a efectos de gobierno, a la Administración competente, cabe calificar el modelo de *“burocrático-profesional-comunitario”*. La participación se realiza también a través del Consejo Escolar, el Claustro y las Asociaciones de Padres. El control administrativo y la evaluación externa recae, lógicamente, en la Administración correspondiente teniendo presente, además, que el centro público forma parte de la propia Administración educativa, como ya quedó comentado al tratar de la LODE, y el

control social es ejercido por la comunidad escolar a través de los órganos de gobierno y participación, además de la evaluación interna.

#### **4.8.3. Tendencia legislativa: desregulación centralizada**

Por otro lado, al comparar las diferentes leyes orgánicas educativas se observa una evolución en lo concerniente al control externo e interno y, consiguientemente, al grado de intervención de la Administración en los centros públicos. Se detecta una tendencia manifiesta en la legislación estatal hacia una "desregulación centralizada" (Bonaf, 1999), cuestión del máximo interés, a nuestro entender, que analizaremos a continuación.

A raíz de los trasposos de competencias realizados por parte del Estado a las Comunidades Autónomas (en una primera fase a Cataluña y el País Vasco; después a Andalucía, Canarias, Galicia, Navarra y Valencia), éstas articularon sus respectivas Administraciones educativas que, en líneas generales, tenían un marcado carácter centralista, al menos en la práctica, respecto a su propio territorio. Se pasaba así del centralismo del Estado al nuevo "centralismo y dirigismo de las Comunidades Autónomas", en expresión ampliamente utilizada en los ámbitos educativos.

No obstante, los principios que presidían y guiaban ese proceso descentralizador del Estado a las Comunidades Autónomas, también estaban presentes en las leyes estatales respecto a incrementar la autonomía de los centros educativos. Como ya se comentó reiteradamente, las diferentes leyes orgánicas (LODE, 1985; LOGSE, 1990 y LOPEGCD, 1995) explicitan y confirman el interés por aumentar progresivamente la autonomía de los centros de enseñanza. La creación de los consejos escolares como órganos de gobierno, de participación y de control social, la regulación de la autonomía económica o la exigencia de elaboración por los centros de planteamientos institucionales propios (recogidos en el Proyecto Educativo, Proyecto Curricular o Programación General) son ejemplos de esa intencionalidad de profundizar en la autonomía de los centros.

Esta evolución de nuestro sistema educativo con una orientación decantada hacia el aumento de la *autonomía de gestión* de los centros educativos, se produce bajo el supuesto de que dicha autonomía institucional mejorará la eficacia. No obstante, el aumento de autonomía, en la práctica, es muy desigual: se produce con más

profundidad en algunos ámbitos de gestión (como el curricular), es menor en otros (como el económico) y resulta prácticamente inexistente en algunos aspectos (como en la contratación de personal, elaboración de plantillas,...).

Por otro lado la baja participación en las diversas convocatorias electorales a miembros de Consejos Escolares, especialmente en el sector de los padres, deslegitima, al menos en parte, el modelo de gobierno y de gestión instaurado por la LODE (1985). El deseo de obtener una mayor eficacia en la gestión, lleva a su replanteamiento y modificación a través de la LOPEGCE (1995), que dará más competencias al Director y aumentará los requisitos para el acceso, abriendo una vía a su profesionalización, al menos parcial.

Además, la LOPEGCD, aunque mantiene funciones de control social de la actividad del centro entre las competencias del Consejo Escolar, potencia los mecanismos de evaluación interna y externa, más próximos conceptualmente a los modelos y sistemas de auditoría de empresas, que otorgan un mayor protagonismo a los profesionales. De esta forma, el control social cede terreno al control profesional.

A todo ello deben añadirse los cambios operados en el modelo de gestión económica. Aunque no puede hablarse en sentido estricto de autonomía en la gestión económica, se abre la posibilidad de obtención de ingresos para los centros docentes públicos mediante el alquiler de sus instalaciones, la prestación de servicios o la venta de productos que se deriven de su actividad, entre otros.

Todo ello confirma la tendencia hacia la “desregulación”, en el sentido de una menor intervención directa de las Administraciones educativas en la gestión, control y evaluación de los centros docentes y un aumento de la autonomía de gestión y de las atribuciones de los Directores, en quienes, como representantes que lo son de la Administración, ésta delega la ejecución de más competencias. Estas modificaciones legislativas implican, en opinión que compartimos con Bonal (1999) entre otros, una “desregulación centralizada” al ser impulsada por leyes orgánicas y, por tanto, para todo el Estado.

*“La lógica del Estado paralelo aparece también, por lo tanto, en el terreno de la participación. La regulación de la participación como mecanismo de legitimación del Estado no se traduce en condiciones que faciliten la aplicación efectiva de la ley. En estas circunstancias, los procesos regulativos a partir de los años noventa avanzan en una*

*dirección de desregulación centralizada. Es decir, se confirman tendencias hacia la desregulación (menor intervención del Estado y posibilidades de diversificación de las fuentes de financiación de los centros) y la autonomía de los centros, al tiempo que se refuerzan, como ya hemos señalado, los mecanismos de evaluación. Por lo tanto, la crisis de participación no se resuelve por medio de la búsqueda de vías que impliquen colectivamente a la comunidad educativa, sino a través de regulaciones que generan las condiciones para acercar a las escuelas a las relaciones de tipo mercantil (mayor poder al director del centro como gestor educativo, acceso a recursos económicos complementarios, flexibilización de los criterios de admisión) y que se basan en la evaluación como criterio de calidad para garantizar la eficacia del sistema. En este sentido, la LOPEG, sin ser una ley que liberalice completamente las relaciones entre proveedores y demandantes de educación, crea condiciones parecidas a las de otros sistemas educativos europeos, en los que desde finales de los años ochenta se establecen cuasi mercados que coexisten con tendencias recentralizadoras, tanto a nivel curricular como de evaluación del sistema."*

(Pág. 172)

Un doble proceso como el hasta ahora descrito, de descentralización y de desregulación, conlleva cambios profundos tanto en el sistema educativo como en los centros docentes y afecta tanto a los profesores como a los directivos y, en general, a los diferentes sectores de la comunidad escolar, aunque el avance hacia esa nueva concepción de centro autónomo no siempre pueda constatarse en las normas y actuaciones de las diferentes Administraciones educativas, en los últimos años.

#### **4.8.4. El modelo resultante de centro público**

Bien sea por adaptación o por coherencia voluntariamente buscada con el marco social y sus nuevas demandas (recuérdese lo anteriormente descrito en este sentido), o como imperativo que necesariamente se deduce de los cambios normativos analizados (De Puelles, 1991 y 1996; Fernández Enguita, 1992; Viñao, 1997; Colom y Domínguez, 1997; Pedró, 1995 y 1996; Bonal, 1999; Gomà y Subirats, 1999), los centros educativos públicos, en los que centraremos nuestro análisis posterior, *evolucionan*

hacia ese nuevo modelo de institución escolar autónoma (Gairín 1996). Algunos de los aspectos más destacables de esta nueva orientación que inciden, directa o indirectamente en el gobierno, el control y la participación de los centros educativos quedan sintetizados a continuación:

- a) *La comunidad escolar como vertebradora y constructora de la institución.* Los órganos de gobierno y de participación de los centros (Consejos Escolares, Claustro de profesores y Equipos Directivos) desempeñan un papel fundamental y sus funciones son consideradas de gran importancia para conseguir un funcionamiento eficaz.
- b) *El incremento de la autonomía.* Se establecen medidas concretas que posibilitan el ejercicio de mayores cuotas de autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los recursos de los centros educativos.
- c) *La apertura del centro al entorno.* La redefinición y ampliación del marco de actuación de los centros en el sentido que estén más ligados a su entorno (Martín-Moreno, 2000) y con mayor participación de la comunidad educativa en su organización y gobierno.
- d) *La existencia de proyectos institucionales propios.* El fomento del uso generalizado de instrumentos de *planificación y gestión* de la actividad en los centros educativos, configurando proyectos institucionales propios a partir del Proyecto Educativo de Centro, del Reglamento de Régimen Interior, del Presupuesto, de la Programación General y de la Memoria anual.
- e) *La exigencia de autorresponsabilidad y autoevaluación.* El establecimiento de procedimientos para la *evaluación* interna y externa de las instituciones escolares, de su gobierno y de la función docente.
- f) *El fortalecimiento de la función directiva.* La potenciación y modificación de las funciones y de los *modelos directivos*, en el sentido de profundizar en algunos de sus aspectos más profesionalizadores como son el requisito de formación específica previa, el aumento de las funciones decisorias del Director y la

implantación de la figura del Administrador profesional en los centros más complejos y de mayor volumen de gestión, entre otras.

Hasta aquí, se han presentado algunas conclusiones sobre el gobierno, el control y la participación en el sistema y en los centros docentes, derivadas del análisis legislativo realizado.

Todo parece indicar que las tendencias reseñadas tendrán continuidad en el futuro inmediato, y todas ellas apuntan a un paulatino desplazamiento de la gestión de los recursos desde otras unidades externas hacia los centros, a un incremento importante de sus competencias y funciones y, consiguientemente, a una mayor complejidad y dificultad de la gestión de los recursos humanos, económicos y materiales. El gobierno de los centros, en este contexto, ocupa un lugar destacado no exento de preocupación. Parece imprescindible una revisión que potencie la complementariedad y coherencia de sus funciones y, en definitiva, el mayor encaje entre esos diferentes órganos de gobierno y gestión.

Desde el marco vigente, resultante de las sucesivas modificaciones y reformas legislativas, se nos ha presentado "*formalmente*" al Consejo Escolar, objeto de nuestro análisis, como el máximo órgano de gobierno del centro. Pero el auténtico alcance del Consejo Escolar deberá interpretarse a partir del análisis de sus competencias en relación con las funciones atribuidas a los restantes órganos de gobierno, de su régimen de funcionamiento y, en definitiva, de su posición y engarce en la organización y distribución de poderes del centro, que analizaremos en el siguiente Capítulo.