

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y DEMOCRÁTICA EN EDUCACIÓN

JESÚS HERNÁNDEZ GARCÍA*

En este artículo, tras algunas estimaciones sobre participación y democracia, se aborda la participación social y democrática en educación como un importante principio de la política educativa de nuestros días. Su análisis se realiza fundamente en relación con la participación en el centro a través de su Consejo Escolar, una participación que se entiende y valora como paradigma de la participación educativa. Se analizan, de este modo, aspectos referentes a su delimitación y rasgos, a sus valores o a sus relaciones con cuestiones tan relevantes en el mundo de la educación como la calidad de la enseñanza, la descentralización educativa o la autonomía de los centros. Asimismo, tras considerar el actual marco jurídico-educativo español en el que se asienta la participación social y democrática en educación, se alude a la extendida valoración de fracaso de la participación escolar y se aboga por su mejora y revitalización, en la búsqueda de formas, vías, cauces y posibilidades que hagan de ella algo realmente fructífero en pro de la vida democrática del centro, de su gestión y de la propia enseñanza.

In this article, after some appreciations about participation and democracy, the social and democratic participation in education is approached as an important principle in these days educational policy. Its analysis is mainly done tied to the participation in the educational institution o through its School Council, participation understood and valued as a prototype in the educational participation. In this way, aspects referred to its definitions and characteristics, to its values or to its relationships with such relevant matters in the educational world as teaching quality, educational decentralization or institutions autonomy are analised. Moreover, afther having considered the actual juridic-educational Spanish frame, in which is based the social and democratic participation in education, the extended valuation of schoolship participation failure is mentioned and it is pleaded for its improvement and revitalization, in the search of different and new ways and possibilities that can make of it something trully fruitful in favour of the institution democratic life, its management and the teaching itself.

1. Introducción

Cuando los dioses decidieron crear a los seres mortales, encargaron a Prometeo y a Epimeteo que, antes de sacarlos a la luz, y para su supervivencia, distribuyeran convenientemente las capacidades entre todos ellos. De este modo, Epimeteo otorgó fuerza a unos, velocidad a otros, densas pieles a éstos, garras a aquéllos, etc. Cuando Epimeteo, que era un dios con pocas luces, hubo acabado de repartir las capacidades, cayó en la cuenta de que las había gastado todas entre los animales, sin que hubiera dotado aún de nada al hombre, desnudo e inerme todavía. Para poder otorgarle alguna protección, decide entonces Prometeo robar a Atenea su sabiduría profesional y regalársela a la especie humana, de modo que

* JESÚS HERNÁNDEZ GARCÍA es Profesor Titular del Departamento de Ciencias de la Educación y Subdirector del ICE de la Universidad de Oviedo.

obtuviera saber para su vida y pudiera, así, emplearlo para alimentarse, vestirse o nombrar las cosas. No le otorgó, sin embargo, el saber político, el arte de la política –del que también formaba parte el arte de la guerra–, por lo que los hombres vivían dispersos y eran presas fáciles para las fieras. Incluso, cuando llegaban a reunirse y a fundar ciudades para defenderse de las alimañas, acababan por enfrentarse entre ellos, pues carecían de toda ciencia política. Temeroso Zeus de que la especie humana desapareciera, le ordenó entonces a Hermes que repartiera entre los hombres el sentido moral (pudor) y la justicia para que hubiera orden en las ciudades. Ante la pregunta de Hermes sobre si habría de distribuir ambos tal y como se hiciera con los conocimientos, unos a éstos y otros a aquéllos, Zeus responde que no, que el sentido moral y la justicia habrían de ser repartidos entre todos por igual para que todos fueran partícipes, pues no podría haber ciudades si sólo algunos participaran de los mismos, como ocurría con los otros conocimientos:

«Ahí tienes, Sócrates, por qué los atenienses, al igual que los demás pueblos, cuando deliberan sobre la virtud en arquitectura o en cualquier otra profesión, sólo a unos pocos les consideran con derecho a dar consejos. Y si alguien que no sea de éstos se pone a dar consejos, no le toleran (...). Pero cuando se disponen a deliberar sobre la virtud política, toda la cual deben abordar con justicia y sensatez, entonces escuchan, y con razón, a todo el mundo, como suponiendo que todos deben participar de esta virtud o, de lo contrario, no habría ciudades» (Platón: 1981, 127).

Son el mito clásico y las palabras tras su narración que Protágoras relata y dice a Sócrates en el diálogo platónico para mostrarle que la virtud es enseñable, y, como recuerda Águila (1996, 31-32), es posiblemente también uno de los primeros textos en los que se puede apreciar una justificación de la participación democrática, al entender que todos los ciudadanos pueden y deben participar en el gobierno de la ciudad, pues, al compartir el sentido moral y el sentido de la justicia, todos poseen la misma competencia política, la misma capacidad de juicio para tratar y decidir en relación con los diversos asuntos públicos. Y es esa capacidad la que permite justificar y procurar un sistema político de carácter democrático.

Ya en nuestros días, creemos que podríamos también estar todos de acuerdo si dijéramos que no puede existir en verdad una democracia política estable sin la participación real de todos los ciudadanos, o que buscar afianzar cualquier sistema político de carácter esencialmente democrático pasa de modo ineludible por el ejercicio de la participación y por la capacidad y la posibilidad efectivas de ejercerla, de intervenir, en definitiva, en los asuntos públicos, que, en cuanto tales, indefectiblemente nos afectan. Como señala Sarramona, la participación se presenta, así, «como elemento básico de la democracia, puesto que supone compartir el poder entre los miembros implicados, en contraposición a considerarlo sólo patrimonio de alguno de ellos» (Sarramona: 1995, 271).

Ahora bien, el binomio democracia y participación no se entiende o concibe de modo unívoco. Como recuerdan diversos autores (Gallardo:

1995; Águila: 1996; Cortina: 1997, 89-97; Fernández: 1999, 135-142; González Monteagudo: 1999, etc.), “grosso modo”, se podría hablar básicamente de dos perspectivas democráticas o de dos modelos de democracia: representativa o liberal, también denominada elitista, y participativa o directa.

En lo que a la participación misma se refiere, de forma sucinta y en un sentido prístino, en la primera, en el modelo democrático-representativo –y debido a lo intrincado de las cuestiones políticas, con lo que en alguna medida se duda de la igualdad de juicio político–, se regulan institucionalmente los ámbitos y las condiciones para participar, buscando en cierto modo reducir la participación directa de los ciudadanos y otorgando, por el contrario, amplios espacios de poder a los representantes elegidos mediante sufragio, por lo que se aleja al ciudadano de todo ideal de vida participativa. En palabras de Águila, «para la tradición liberal-conservadora se trataría de dar cabida al individualismo moderno, comprendiendo la democracia no como una forma de vida participativa, sino como un conjunto de instituciones y mecanismos que garantizaran a cada individuo la posibilidad de realizar sus intereses sin interferencia o con el mínimo de interferencia posible» (Águila: 1996, 33).

En la democracia participativa, en la democracia fuerte o expansiva, y más allá de considerar la participación en meros términos institucionales, se tiende, sin embargo, a promoverla y a incentivarla, a entender que la participación, la discusión y la deliberación han de ocurrir en todos los ámbitos y asuntos que interesen a la colectividad, en todos los procesos de decisión, en busca, más que del juego de mayorías y de minorías del modelo anterior, sobre todo del consenso; coadyuvando, de este modo, al incremento del juicio político y al autodesarrollo moral.

Quizás, como indica Gallardo, conjugando en cierta medida ambos modelos, o estimando la dimensión descriptiva (el ser de la democracia) junto a la dimensión prescriptiva (el deber ser de la democracia), el ideal sería en este sentido «un modelo de democracia en el que las decisiones las tomen los representantes de todos los grupos sociales, pero que todos ellos sean representados y escuchados; en el que el consenso sea el principal modelo de decisión (...); en el que se facilite la participación de todos los grupos implicados, sean o no representantes elegidos en comicios regulares» (Gallardo: 1995, 370).

Sea como fuere, señala efectivamente Medina cómo, entre los elementos constitutivos comunes que merecen ser destacados en toda democracia como modelo de organización política, además del hecho de que ésta sea básicamente un principio de legitimidad política, además del principio de igualdad de derechos, y además también del reconocimiento y protección del principio de libertad, se encuentra, asimismo, la «existencia de instituciones de participación con arreglo a aquellos principios, que permitan de un modo directo, plebiscitario o representativo, transformar la “voluntad esencial” del pueblo en decisiones vinculantes de bien común, a través de la “voluntad reflexiva” de sus representantes, y de las leyes en que

esa voluntad se concrete». Más cuando «las democracias modernas basan la participación en la representación, lo que supone más que un sistema de autogobierno, un sistema de limitación y control en el gobierno» (Medina: 1983, 468).

2. La participación como principio político educativo y como derecho social y democrático

Y en lo que a la educación concierne, gusten más o menos, son justamente esas leyes que ha concretado la voluntad de nuestros representantes, y a las que aludiremos después, las que determinan, de una forma fundamentalmente representativa, los modos, condiciones e instituciones de participación social y democrática. Una participación escolar entendida aquí exclusivamente en sentido político, en su contexto político –no en sus contextos académico o comunitario, aunque entre los tres, como señala Gil Villa, pueda «observarse un determinado juego de relaciones internas» (Gil Villa: 1993, 50); ni tampoco en referencia a la denominada pedagogía institucional o institucionalismo (Oury, Vásquez, Lobrot) que, en palabras de Rodríguez Neira, en último término «propugna la intervención del alumno en vez de la intervención del profesor, la gestión de los aprendices, en vez de la gestión de los enseñante» (Rodríguez Neira: 1999, 40)–. Consideramos, pues, aquí la participación en la educación como cuestión política, en el sentido de criterio o de principio político-educativo, y como uno de los problemas con que se enfrenta en nuestros días la política educativa en las sociedades democráticas. No en balde, si ya en 1972 el “Informe Faure” (Faure: 1972) de la Unesco preveía que la participación educativa iría aumentando y adquiriendo cada vez mayor relieve; en nuestros días, de acuerdo con Cecilia Braslavsky (1997), la participación, junto con la calidad, la equidad y la eficiencia, se constituye en uno de los cuatro discursos principales o en uno de los conceptos estelares de las políticas educativas contemporáneas.

Si, como considera Ardoino, podemos estimar en la educación «una dimensión de la sociedad global, que tiene por principal objeto preparar al hombre para desarrollar y utilizar de modo óptimo sus condiciones de existencia» (Ardoino: 1980, 276), esa sociedad global, cualquiera que sea, pero más en una sociedad democrática –porque es sobre todo en un contexto democrático donde la participación alcanza su auténtico relieve y afirma todo su valor–, ha de participar, de intervenir de algún modo en esa educación tan esencial para la persona y para la vida humana; entre otras cosas, para garantizar el propio derecho a la educación. Como bien escribe Sarramona, «el sistema educativo significa un tipo de actividad social que requiere de manera especial la participación. Porque la actuación educativa se ejerce tanto en nombre de los intereses generales de la comunidad, como por delegación expresa de los principales responsables de la educación de los niños y jóvenes, esto es, los padres y tutores. La educación no se presenta, pues, como una simple actividad técnica que correspondería

exclusivamente a los profesionales de la misma, por cuanto incide sobre los valores sociales, sobre el conjunto de la cultura y sobre la personalidad individual de cada ciudadano» (Sarramona: 1995, 272).

Así, además de la propia normativa que pueda regular y traducir la participación educativa, de la necesaria corresponsabilidad social y de la misma democracia –que indefectiblemente exige también por su parte la educación de personas en comportamientos y valores democráticos–, el pluralismo social y la complejidad y dificultad cada vez mayores de la propia tarea educativa son otras tantas razones que avalan la participación en la educación.

3. La participación en el centro. Rasgos de la participación educativa

En España, esa participación puede llevarse a cabo, como sabemos, por ejemplo, en órganos formales o institucionales como el Consejo Escolar del Estado, o de ámbito territorial más reducido, como los Consejos Escolares de las Comunidades Autónomas o los Consejos Escolares Municipales; también a través de asociaciones de uno u otro tipo que pueden agrupar de modo diverso a alumnos, padres o profesores y que pueden llegar a constituir grupos de interés o de presión. El paradigma por excelencia de la participación educativa es, sin embargo, sobre todo la que se realiza sobre el terreno, a pie de obra, la que permite mancharse de polvo los zapatos y da cabida, cauce y posibilidad a toda la comunidad educativa, y donde ésta puede implicarse de un modo más inmediato, estrecho, cercano y directo. Es, pues, sin duda en los centros, de modo singular en nuestro país a través de sus Consejos Escolares, donde la sociedad, además de vinculada, puede ser también partícipe de la actuación educativa que se realiza en su nombre. De ahí que sea esta clase de participación la que oriente de modo especial nuestras palabras.

Ahora bien, ¿qué podemos entender por participación social y democrática en la educación? Sin duda, no es fácil su delimitación, pues, a pesar de su aparente sencillez significativa (etimológicamente “tomar parte”), se nos presenta a menudo en educación como una idea o un concepto poliédrico, al socaire siempre de las concepciones que se tengan, del ideal que se persiga, de los enfoques que se adopten o del modo en que se conciba ese “tomar parte”. Haciendo abstracción de algunos rasgos que diversos autores españoles vierten sobre ella (Bóveda: 1986, 26; Medina: 1988, 475; Feroso: 1989, 81; Antúnez: 1994, 65; Sáenz: 1995, 202; Tourián: 1996, 280; Martín Bris: 1997, 71-72; Murillo, Cerdán y Grañeras: 1999, 104, etc.), bien desde una perspectiva más pragmática o funcional, bien más “moral” o social, podríamos resaltar algunas de las notas que podrían serle características o algunos de los atributos que podrían corresponderle de modo conveniente y significativo.

Se entiende, así, que la participación educativa o escolar, de carácter representativo –lo que no quiere decir, como señalábamos anteriormente, que los sectores representados no sean escuchados y

consultados sobre los asuntos que abordarán sus representantes y, posteriormente, también participados; de modo que se pueden complementar y coordinar la participación directa (asamblea de padres, claustro de profesores, etc.), con la indirecta mediante la representación en el Consejo de quienes hayan sido elegidos en los diversos grupos de la comunidad educativa—: forma parte de un estilo democrático, que no es ausencia o falta de autoridad, sino una forma distinta de considerarla y de practicarla; supone un conjunto de actividades, acciones o actuaciones no prescriptivas, sino voluntarias, por parte de aquellos miembros de la comunidad educativa que desean y deciden participar; tales actividades, acciones o actuaciones implican intervenciones en diversas áreas: elección de cargos directivos, gestión de los centros, toma de decisiones en el gobierno de los mismos, procesos de planificación, ejecución o evaluación de determinados ámbitos o tareas, etc.; tiene un carácter instrumental al servicio de la actividad educativa, etc. Pero, además, a la participación le son inherentes también las ideas de pertenencia a un grupo o comunidad, de compromiso de los distintos actores educativos, de diálogo, de concitación y conjunción de esfuerzos, de cooperación y también de responsabilidad y corresponsabilidad. Escribe, por ejemplo, Touriñán:

«La participación se configura como la garantía de que las decisiones tomadas serán la resultante del diálogo, de la negociación y de la valoración por medio de las opiniones de los implicados, porque, en la organización democrática, la participación es la vía legal por la que se presta o se retira el consentimiento hacia un proyecto educativo y se garantiza la responsabilidad de los miembros de una comunidad social.

Esto es así porque en el concepto de participación entra tanto la idea de representatividad, como la de responsabilidad» (Touriñán: 1996, 280).

Desde estas perspectivas, este compromiso y esta responsabilidad de los diferentes sectores y miembros participantes pueden traducirse, sin embargo, de acuerdo con la propia normativa al efecto, pero también, sin duda, con la propia idiosincrasia del centro y de su comunidad educativa, en diferentes grados o niveles, como se ha reiterado por doquier: desde la simple información a la autogestión, desde la participación consultiva hasta la ejecutiva, pasando por la propuesta, la decisión, la delegación, etc.; y tanto en aspectos que afecten a cuestiones de carácter más pedagógico como de mera gestión, tanto también en vertientes de planificación y realización como de supervisión, control o evaluación.

4. Valor de la participación educativa

En todo caso, sí, de modo general, podemos decir que la acción política tiende al bien común, y si podemos decir también que el principio de la participación social y democrática en educación se tiene hoy como necesario e incuestionable en la política educativa de las modernas sociedades democráticas, sin duda, la participación, aparte de su valor intrínseco, se ha de considerar valiosa para aquello de lo que y en lo que se

participa: la propia educación. Como escribe Medina, «puesto que los hombres sólo pueden ser libres e iguales si participan en la determinación y gestión de los asuntos que más directamente les afectan, como es la educación, existe un creciente convencimiento de que la “participación social” en la educación es el medio más directo para ejercitar el derecho a la educación y realizar unos objetivos democráticos de la educación a través de ese derecho» (Medina: 1988, 475-476).

Además de lo que ya aparece implícito o expreso en estas palabras de Rogelio Medina, “a priori” y de modo teórico, el valor de la participación educativa, de acuerdo con las consideraciones de sociólogos, teóricos de la educación o profesores se extiende también a otros muchos aspectos. Entre ellos, por ejemplo, a los siguientes:

- la participación coadyuva al conocimiento de los problemas educativos, y, consecuentemente, a su mejor resolución;
- mediante la colaboración y la aportación de los diversos sectores de la comunidad, contribuye a la mejora de la compleja gestión de un centro, además de a su control democrático;
- permite una mayor coherencia entre las expectativas educativas de la comunidad y el proyecto que se plantee y que se avale, acercando, por tanto, el sistema a la realidad, a las necesidades y a lo “propio”;
- procura una mayor implicación, motivación y responsabilidad de la comunidad educativa en la consecución de los logros y fines que se persiguen;
- dota de mayor validez y legitimidad a las decisiones tomadas democráticamente;
- salvaguardando el papel o las funciones del poder político o de los propios profesores, hace que la educación, que afecta a toda la sociedad, no sea coto o patrimonio exclusivo de uno y de otros;
- se constituye, pues, también, en este sentido, en un factor de democratización educativa;
- evita la jerarquización autoritaria;
- abre el centro educativo a la sociedad en la que se inserta y a la que sirve y pertenece, evitando el aislamiento y facilitando una ósmosis beneficiosa;
- la participación, en general, y también la educativa, supone construir y generar nuevas formas de legitimación y representación en la sociedad democrática;
- contribuye a promover esferas de deliberación pública;
- contribuye también a desarrollar en todos los participantes la creatividad personal y el espíritu crítico;
- así como a fomentar el diálogo, la responsabilidad, la capacidad de comprensión o la búsqueda del pacto y la transacción, favoreciendo de este modo el surgimiento de la colaboración y el compromiso que permitan crear una colectividad interesada y preocupada por la mejora de la convivencia y el bien común;

- procura al educando la posibilidad de tomar parte en las decisiones que le afectan personalmente y que en mayor o menor medida se estrechan con su propio proceso educativo;

- le sirve, asimismo, a éste para aprender a participar y para formarse en la vida y responsabilidades participativas y en los valores democráticos, llegando incluso a relacionarse actitud ante el sistema escolar y actitudes ante el propio sistema político, y a entender la transformación de la educación como necesaria para ampliar y consolidar el sistema democrático. En este sentido, por ejemplo, Salonia recuerda las siguientes palabras de Federico Mayor Zaragoza ante la asamblea de la Unesco:

«La educación aparece como un proceso permanente de liberación, de adquisición de soberanía personal, de posibilidades efectivas de participación relevante, es decir, como requisito de ciudadanía de un sistema democrático estable. “Participo, luego existo” constituye la piedra angular del edificio genuinamente democrático» (Salonia: 1996, 68).

Podríamos seguir señalando bondades políticas, educativas y político-educativas generalmente atribuidas a la participación social y democrática en la educación. Baste en este sentido, pero en otro plano, añadir sólo cómo se entiende, asimismo, como un factor favorable para la innovación educativa y se relaciona estrechamente con la mejora de la calidad de la educación; hasta el punto de que Delgado, por ejemplo, afirma cómo «diversas teorías que han ido creciendo en las últimas décadas, nos demuestran que la participación de la sociedad en las decisiones y gestión educativa representa, donde se da y según en qué grado, un importante factor de calidad de educación. Teorías que empiezan a sostener y a tener en cuenta la mayoría de los organismos internacionales a la hora de evaluar y medir la calidad de los diferentes sistemas educativos» (Delgado: 1997, 105).

Ante esta relación reiterada por doquier entre participación y calidad, hay, sin embargo, que adoptar una actitud al menos de cierta cautela. Que la participación educativa sea un derecho, que se configure como incuestionable en una sociedad democrática, y que conlleve una serie de indudables valores no significa, en principio, que en cualquier caso y condición correlacione positivamente con la calidad de la educación. Otra cosa es que la participación se pueda tomar como indicador de calidad. Y, en cualquier caso, aparte de que habría que considerar los contextos específicos, y sin querer entrar ahora en ello, el concepto de calidad de la educación o de la enseñanza es últimamente una expresión tan gastada que ha acabado por prostituirse y por casi perder su valor referencial. Baste simplemente señalar cómo, en educación, “calidad”, a más de una aspiración que nunca acaba de colmarse en ningún nivel ni en dimensión alguna, es, sabemos, un término tan complejo y esquivo, incluso engañoso, que en absoluto es fácil su delimitación, a pesar de que puedan existir y se contemplen por doquier diversos componentes, criterios e indicadores desde unos lustros atrás hasta nuestros días.

No ponemos en duda, sin embargo, y siempre que se defina el sentido de “calidad de la educación”, que la participación bien realizada, que es otro aspecto que puede ser motivo claro de disensión y controversia, pueda, entre otros muchos factores, contribuir a mejorar la educación. Gutiérrez Moar y otros, por ejemplo, en relación con algún aspecto que ya hemos estimado antes al considerar el valor de la participación, relacionando calidad y eficiencia del sistema educativo, y yendo también más allá del centro, escriben: «las políticas educativas que quieran mantener una eficiencia externa e interna alta, al establecer las prioridades en materia educativa, deben permitir la participación de los grupos sociales que se consideren necesarios para poder explicitar mejor las expectativas sociales respecto de la educación» (Gutiérrez Moar, Lorenzo, Rodríguez Martínez y Santos: 2001, 11).

Además de todo ello, queremos poner de relieve también dos aspectos que enraízan la participación social y democrática en educación en dos cuestiones importantes de política educativa: la participación como un principio y un elemento esencial de la descentralización educativa o, como señala Touriñán (1995, 405), la participación como instrumento de descentralización, y la participación como uno de los pilares fundamentales de la “gobernabilidad” de los sistemas educativos.

Respecto de la primera cuestión, obviamente, no podemos ahondar aquí en la descentralización misma y en todo lo que conlleva. Baste sólo recordar con Fernández Soria que la descentralización «implica redistribución del poder y la consiguiente cesión de la facultad de decidir» (Fernández Soria: 1995, 362); o, con Touriñán, cómo «la descentralización educativa es un fenómeno social de consecuencias muy distintas al simple proceso de desconcentración de funciones. Puede existir desconcentración de funciones en una organización fuertemente centralizada (...). La descentralización exige la creación de órganos de gobierno con competencias en cada territorio, pues una organización descentralizada no es simplemente la que acerca el poder a cada demarcación de influencia, sino la que desarrolla una organización horizontal del poder con lazos de interdependencia coordinados bajo el principio de atribución territorial de la autonomía de decisión» (Touriñán: 1995, 397).

En cualquier caso, entre las ventajas que se atribuyen a la descentralización (democratización, legitimidad, etc.), Fernández destaca también la participación, por cuanto «la descentralización culmina en la participación y ésta encuentra en la descentralización su escenario natural» (Fernández: 1999, 175). Es más, se podría señalar que la descentralización lleva a la participación, que la descentralización requiere forzosamente de la participación, que ésta se integra con aquélla o que aquélla sin ésta no sería sino una descentralización meramente nominal o formal, un policentrismo o un nuevo centralismo de diferente ámbito pero del mismo cuño. De ahí que a los logros en la descentralización le hayan forzosamente de corresponder nuevos logros en la participación social y democrática en la educación. Podríamos incluso afirmar con Viñao su mutua y refleja

necesidad, en el sentido de que «la descentralización exige la participación y, viceversa, la participación sin descentralización significa su sentencia de muerte tras el rápido agotamiento de las expectativas abiertas» (Viñao: 1994, 34). Y, en todo caso, como afirman Fernández Soria y Mayordomo «el compromiso de la descentralización es coadyuvar a la eficacia y a la democratización por el diálogo, la comunicación y la participación» (Fernández Soria y Mayordomo: 1996, 87).

Por todo ello, la “responsabilidad descentralizada” no puede estancarse ni parar su curso en el ámbito regional o autonómico, sino que, regulada, no obstante, y dentro siempre también de determinados parámetros socioeducativos, ha de llegar en mayor grado a otros espacios, como el municipal, tal y como, por ejemplo, reclama Puelles (1996, 189), y también a aquél en el que la decisión y la participación tienen mayor inmediatez, conocimiento y validez dentro de su propio espacio de responsabilidades: la escuela, el centro educativo o, en palabras de Viñao, «ese último escalón territorial de la conexión entre descentralización y participación» (Viñao: 1985, 133); un escalón que –siempre en relación, sin embargo, con los ámbitos administrativos y territoriales superiores– es donde en verdad se asienta la educación en toda su complejidad, pero, a su vez, en toda su riqueza, peculiaridad y relación con el medio social. De lo contrario, puede llegar a ocurrir que tanto la descentralización como la participación queden ahogadas en su propia inercia y en la mera complacencia institucional y normativa. Recordamos al respecto estas ilustrativas palabras de Rodríguez Neira, refiriéndose en primer lugar al Estado:

«... dentro de un proceso democrático asentado, se ha ido tejiendo la intervención política de los Estados, en ocasiones con tal celo y minuciosidad, con tal profusión y abundancia, que la realidad misma ha quedado oscurecida por la espesura de las normas. No se trata, como diría Foucault, de la propensión del poder a dominar, capciosa y ocultamente, las conciencias y sus representaciones. Sucede, más bien, que la multitud de leyes, órdenes, decretos, planes y programas, directa y expresamente formulados, cierran y tupen de tal modo las vías de circulación, que no dejan espacio alguno para la responsabilidad personal, para la decisión individual, para la intervención de organismos, de asociaciones, colectividades u otros elementos capaces de asumir distintas determinaciones. Y cuando los Estados delegan en “comunidades” autónomas funciones legislativas, se suele apoderar de éstas un furor normativo que deja empobrecido el afán regulador del mismo Estado. Así acontece, sobre todo, con la educación y la enseñanza, objeto de codicia política y de dirigismo gubernativo. Los Estados y las comunidades parece que tienen el convencimiento de que, si consiguen controlar la educación, controlarán las mentes de quienes, en última instancia, legitimarán el poder que ejercen y desempeñan» (Rodríguez Neira: 1995, 205).

También son en sí mismas elocuentes las siguientes palabras de Antonio F. Salonia, referidas a la realidad argentina:

«La descentralización no tiene terminal en las capitales de provincia, ni los vicios de las burocracias –absorbentes y escleróticas– son menos vicios porque ahora se entronican en las jurisdicciones y desde allí ejerzan su dominio» (Salonia: 1996, 99).

Sin duda, la participación efectiva y real, a pie de obra, como decíamos, es parte de la triaca para no caer en esta esclerosis. Estamos, así, de acuerdo con Calzón, Castro, Lucio, Murillo y Paredes (1995, 79) cuando afirman que la consecución de un sistema educativo verdaderamente descentralizado no implica de modo exclusivo la distribución de competencias entre las administraciones nacional, regional y local, sino también la promoción e incentivación de la participación social, el lograr que los centros se conviertan en auténticas comunidades educativas mediante el fomento de la participación de todo los actores implicados.

No faltan voces, sin embargo, como recuerdan Fernández Soria y Mayordomo (1996, 82), que advierten cómo una participación libre y abierta a todos puede quizás aumentar la desigualdad en la enseñanza si son sólo los grupos más fuertes o más aventajados los que utilicen en mayor medida las posibilidades que ofrece la libre participación; sobre todo cuando la creencia o percepción de individuos o de grupos sobre su capacidad pueda condicionar la conducta participativa en educación o hacer que se inhiban. No olvidemos, nos obstante, cómo la idea de responsabilidad ha de ser consustancial al propio proceso participativo en la educación; y, en todo caso, como señalan los últimos autores mencionados, en estas circunstancias, es obligado «plantear el ámbito la participación como una cuestión, también, de compensación de desigualdades», siendo necesario para fomentarla «disminuir vacíos, fosos o deficiencias socioculturales» (Fernández Soria y Mayordomo: 1996, 98).

Obviamente, cuando hablamos de descentralización y participación en el nivel de centro, o del último escalón de la descentralización, es fácil advertir que estamos también hablando de dotar a los centros de parcelas suficientes de autonomía, de autonomía de la escuela, de autonomía de los centros educativos; dentro siempre, como es lógico, de principios y cauces establecidos, y siempre considerada también desde la participación, desde la decisión compartida. Como escribe Touriñán haciendo referencia a Husén, «en el fondo, se trata de que, sea el tipo de institución educativa que sea, ha de respetar los principios constitucionales y ha de organizarse con autonomía, porque el límite entre la prestación del servicio público “educación” y la pública intromisión en el derecho de cada uno a elegir su proyecto de vida, lo tenemos que resolver en cada institución en la misma medida que la ley garantice el derecho de todos los implicados a participar en las decisiones» (Touriñán: 1999, 136).

Una autonomía, pues, que, de acuerdo, por ejemplo, con Antúnez (1994, 79-81), se puede asentar en diversas razones que la justifican; entre otras: en que el centro se constituye en una unidad de acción claramente diferenciada y es el verdadero protagonista de la educación, no un colectivo en particular, por lo que debe establecer sus propias estrategias y proyectos

en relación con las directrices emanadas de los poderes públicos; en que la excesiva concentración de competencias de las administraciones educativas dificulta realmente la atención a las realidades particulares; en que la autonomía en sí misma es un objetivo de la propia educación; en que toda reforma e innovación ha de realizarse considerando a los centros; y en el derecho a la diferencia de los propios centros.

Sin duda, además, la tendencia general en educación y en política educativa, sobre todo por razones y connotaciones de carácter social y político, es justamente la de ir otorgando a los centros cotas más altas de autonomía; «las únicas excepciones a esta norma son aquellos países como Inglaterra o los Países Bajos que, partiendo de una absoluta descentralización, están descubriendo las ventajas de poseer algunos elementos comunes para todo el territorio» (Murillo, Cerdán y Grañeras: 1999, 98).

La autonomía escolar, como sabemos, puede ser fundamentalmente de tipo administrativo, financiero o pedagógico; y puede desarrollarse en ámbitos diversos. Nuestro país, por ejemplo, de acuerdo con estos autores (Murillo, Cerdán y Grañeras: 1999, 98-100), que toman como referencia los indicadores al efecto de la OCDE, respecto de la autonomía y el porcentaje de decisiones tomadas en centros de Secundaria (referidas tanto a decisiones tomadas con autonomía total como con autonomía limitada a las posibilidades normativas y administrativas), se colocaría en conjunto en un nivel intermedio en relación con Europa. Más específicamente: alto en lo que concierne a la organización de la enseñanza (metodología docente, de evaluación, agrupamiento de alumnos, etc.); muy bajo en lo que atañe a la gestión de personal (la única decisión es la elección de director o directora); relativamente alto en lo que afecta a planificación y estructura (proyecto y elaboración de programas, definición de los contenidos de enseñanza, propuesta de nuevas materias, etc.)¹; y bajo en las decisiones relativas a los recursos.

No hemos de caer, sin embargo en la idea de creer que la autonomía de los centros es la panacea de la enseñanza y el bálsamo para sus males y sus sempiternas crisis. Como todo en la vida, también es bifronte; como todo río, tiene dos orillas; y como todo en educación, conlleva sus ventajas y sus inconvenientes. Dicho sucintamente con palabras prestadas, es cierto que la autonomía escolar «permite una mayor participación de los actores educativos en la gestión del centro y un mayor control de las decisiones adoptadas, pero también exige una mayor especialización en las tareas, requiere mayor tiempo, formación y recursos; además puede potenciar el compromiso del profesorado con el centro y con su propio desarrollo, pero también puede servir como coartada para diluir y ocultar responsabilidades por parte de las Administraciones, por ejemplo en la adecuada dotación económica a los centros (...). Es un instrumento que se puede utilizar con fines muy desiguales y que puede servir como forma de “legitimación” de ideas muy diferentes, es decir, basándose en el concepto de autonomía se

pueden tratar de justificar actuaciones desde intereses, culturas y valores muy dispares» (Murillo, Cerdán y Grañeras: 1999, 99).

En íntima relación con todo ello, la otra cuestión de política educativa en que, decíamos, se enraizaba la participación social y democrática en educación era su estima como uno de los tres pilares fundamentales de la “governabilidad” de los sistemas educativos; junto con los principios de legitimidad (basada en el consenso y adhesión a una serie de valores y principios que informan socialmente a los sistemas educativos) y eficiencia (basada en la capacidad de responder a las demandas sociales). Bástenos decir, para no extendernos, que así lo consideran, por ejemplo, Puelles y Urzúa (1996); quienes, dentro del marco democrático, entienden por gobernabilidad de los sistemas educativos lo referido a su capacidad para atender las demandas, en el doble requerimiento y equilibrio de valores individuales y de valores colectivos, y las necesidades de educación tanto de la población escolar como de la sociedad en general, así como también la aptitud para resolver los conflictos internos que se producen en su seno. En otras páginas, afirma, asimismo, Puelles que, «en sentido estricto, la gobernabilidad de los sistemas educativos se refiere, dentro del marco más general de la gobernabilidad de los sistemas políticos, a los problemas derivados de la legitimación, la eficiencia y la participación» (Puelles: 1999, 199).

A esta “governabilidad”, junto a la legitimidad y la eficiencia, coadyuva, pues, la participación; una participación que ambos autores enlazan también positivamente con la descentralización y la autonomía, pues, con sus palabras, «la descentralización no se agota en transferir el poder de decisión a los poderes públicos que dependen del Estado. En educación, la descentralización no puede detenerse en los umbrales del aula si queremos que efectivamente los profesores, las familias y los alumnos participen activamente en el proceso educativo. Para ello es preciso descentralizar la gestión de la misma escuela y descentralizar el currículo, esto es, hay que devolverle a la escuela la autonomía que alguna vez tuvo y dar participación a la comunidad escolar» (Puelles y Urzúa: 1996, 132).

5. Marco jurídico-educativo español de la participación en educación

Los mismos autores señalan que para todo ello es necesario crear las estructuras que faciliten la participación y delimitar sus fines y sus contenidos; es decir, dotar de la norma que abra los cauces y regule el derecho a la participación social y democrática en educación; el derecho social a la participación educativa que, en cierta medida y con timidez y ambigüedad, se recoge ya en el artículo 27.1 de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” cuando proclama que “toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten”.

En lo que a España y a nuestros días concierne, la Constitución de 1978, aparte del famoso artículo 27, y como recuerda bien Fermoso (1989, 91), ampara también otros artículos en los que se avala claramente la participación social en general y, por ende, también en el campo educativo. Tales son, por ejemplo, los artículos 9.2 (*Corresponde a los poderes públicos (...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*), 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*), 28.1 (*Todos los ciudadanos tienen derecho a sindicarse libremente...*), o 48 (*Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural*). Ya en el artículo 27, recordemos, que el punto 5 alude a que *los poderes públicos garantizarán el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados...*; que el 7 afirma que *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*; y que en el 10 y último *se reconoce la autonomía de las Universidades...*

Pues bien, como sabemos, en lo que afecta a la mal llamada enseñanza no universitaria, la ley establece efectivamente los términos de esa participación; mejor dicho, las leyes (la LODE, la LOGSE y la LOPEG o LOPEGCE) y sus respectivos desarrollos son los que establecen efectivamente los términos de esa participación y profundizan en este derecho constitucional. Y no olvidemos, como escribe Sáenz Barrio, que, «dicho con claridad, cuando la legislación regula los modos de participación, de lo que se habla en el fondo es de distribución del poder» (Sáenz: 1995, 482).

No queremos ni podemos extendernos aquí en los aspectos legislativos; sólo busquemos recordar cómo, si bien en la LOECE, de corta vida, se contemplaban ya algunos aspectos referidos a la participación escolar, será en la LODE, que la deroga, donde se expongan de manera más determinante estas cuestiones. Así, por ejemplo, en la misma, además de regular la participación social en la enseñanza en los niveles estatal, autonómico y local mediante los Consejos Escolares correspondientes, en lo que de modo más directo concierne a los centros docentes: se garantiza la libertad de asociación de padres de alumnos en el ámbito educativo y se determinan sus finalidades (art. 5); se garantiza, en función de su edad, la libertad de asociación de alumnos y se determinan sus finalidades (art. 7); o se establece el Consejo Escolar de Centro como órgano colegiado de gobierno de los centros públicos, su composición, sus atribuciones, etc. (arts. 36, y 41a 44). Lo mismo en relación con los concertados (arts. 54 a 58). Un Consejo Escolar de Centro que, de acuerdo con el RD 2376/1985 de 18 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de los Órganos de Gobierno de los Centros Públicos de EGB, Bachillerato y FP se considera

ya como el *órgano propio de participación en el mismo de los diferentes miembros de la comunidad escolar.*

La LOGSE no modifica lo dispuesto por la LODE. Hemos de recordar, sin embargo, cómo al final de su preámbulo se enfatiza el valor de la participación en la educación cuando se declara que *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 educativa, 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.*

Será, así, la LOPEG o LOPEGCE (Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes) la ley que, modificando de forma parcial aspectos de la LODE, sirva actualmente de marco jurídico para la participación social y democrática en la educación española en lo que se refiere a los centros no universitarios. Así, se puede leer en su preámbulo la necesidad de *adaptar a la nueva realidad educativa (LOGSE) el planteamiento participativo y los aspectos referentes a organización y funcionamiento que se establecieron en la LODE.* Recordemos sólo cómo es en el Título I en donde se establece la participación de la comunidad educativa; en el II donde se considera la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los recursos; en el Capítulo I del Título III donde se redefinen las cuestiones referentes al Consejo Escolar de los centros públicos: composición, competencias o participación; y en las disposiciones transitorias, los aspectos concernientes al Consejo Escolar de los centros concertados.

La LOPEG, que no tuvo una gestación tan difícil como la LODE, sí ha recibido, sin embargo fuertes críticas en diversos aspectos; entre otros, en lo que a la participación se refiere. Curiosamente, sin embargo, esta ley de 1995, y en relación con la de diez años antes, no modifica de modo sustancial lo que atañe al principal órgano de participación de la comunidad educativa: el Consejo Escolar; cuestionado, sin embargo, ya con anterioridad por el predominio del estamento "profesorado". Así, Peña por ejemplo, señala que, desde la LODE, no se discute sobre el valor de la participación, aunque, y refiriéndose a la LOPEG, escribe que «por la puerta de atrás muchas cosas se han ido modificando» (Peña: 1997, 86); o Fernández afirma, por su parte, que esta ley «parece propiciar un modelo proclive a modos participativos más débiles» (Fernández: 1999, 295).

Si no ha habido tantos o tan esenciales cambios en lo que al mismo Consejo se refiere, ¿qué ha ocurrido entonces para sentir merma de participación, para que el último autor mencionado considere, por ejemplo, que se ha pasado de lo que denomina una participación intensiva o integral propia de la LODE a la participación mínima o clientelar de la LOPEG.

El mismo Fernández, que sigue a Viñao, y para decirlo sucintamente con sus palabras, ve menguada la participación y el valor del Consejo en todos los sentidos por cuanto, la LOGSE «surge en un ambiente en el que los sistemas educativos europeos siguen la pauta del eficientismo, en los que se vuelve a recuperar la concepción de la educación como factor de desarrollo y de riqueza económica, pero ahora con la exigencia de sumisión a los requerimientos de la competitividad, de la búsqueda de la excelencia y de la rendición de cuentas. En consecuencia, la política educativa socialista ya en 1990, y más aún en 1995, aunque sin abandonar la cultura de la participación en la que la comunidad escolar sigue ocupando un lugar esencial, se pasa a otra cultura, la de la evaluación, asentada en objetivos de calidad, en logro de objetivos (...), de profesionalización de la función directiva» (Fernández: 1999, 295).

Y es en el cambio que a ésta, a la función directiva, afecta en la LOPEG donde, de modo singular y en lo que a participación se refiere, se ve el corrimiento de tierras más profundo, por cuanto, por ejemplo, mientras en la LODE se destacaba la preeminencia y la relevancia del Consejo Escolar en la vida del centro educativo y en el seno de su comunidad, así como la supremacía de los órganos colegiados y participativos sobre los unipersonales; ahora, con la LOPEG, entre otras cosas, se refuerza, por contra, la figura del director, y a la legitimidad que le otorgaba el Consejo, se añade una condición o un criterio previo incrustado en las mismas entrañas de la elección, una condición de carácter profesional o administrativo otorgada por los poderes públicos, con lo que el papel del Consejo Escolar se resiente y queda devaluado².

6. ¿Fracaso de la participación?

En todo caso, es inevitable otra pregunta, si pocos dudan desde la teoría de las bondades de la participación social y democrática en educación, ni de su amplio espectro de valores; si la cultura de la participación está realmente tan arraigada como algunos dicen; si, aunque con críticas, están establecidos los cauces legales que la posibilitan y hasta la alientan; si se reclamaba con ahínco cuando no se reconocía el derecho o no se establecían los caminos apropiados para ejercerlo; si, cuando llegó a nuestros feudos, con alguna que otra reticencia, se recibió en general por parte de los diversos sectores educativos con satisfacción y hasta con esperanza; si es el signo de los tiempos, si es un criterio o principio esencial en la política educativa de nuestros días en las sociedades democráticas; si, en palabras de García Crespo, «se puede advertir, en la última década, una línea constante de las Políticas de Educación de la Unión Europea, tratando de incrementar la participación de los padres como elemento imprescindible para poder hacer de la escuela una comunidad democrática de aprendizaje, en cuyo diseño y funcionamiento participen todos: profesores, alumnos, familias, agentes sociales» (García Crespo: 2001, 40), etc., ¿qué ha ocurrido para que, de un modo bastante extendido, se atribuya a la participación

educativa el marchamo de fiasco y de fracaso?, ¿para que se conciba por doquier que no ha proporcionado los frutos que se esperaban?

No es necesario hacer una extensa relación de los artículos, estudios, trabajos e investigaciones, más cualitativas o más cuantitativas, que reiterativamente inciden en ello; tanto en el decenio de la LODE como a partir de 1995. Tampoco sería preciso relacionar las causas de los bajos índices de la participación en las elecciones de padres y alumnos al Consejo Escolar de Centro o de su relativo fiasco, que también se reflejan por doquier en multitud de análisis, y que van desde la apatía por desinterés al desinterés por considerarla estéril, desde la participación como conflicto, sobre todo entre padres y profesores, hasta el conflicto por no hallar caminos de transacción y de encuentro, etc.

Baste sólo recordar, por ejemplo, cómo, poco después de entrar en vigor la LODE, Medina (1988, 477-478), ateniéndose a estudios del momento, afirma entre otras cosas que, si bien la participación no se considera negativa, no cumple, sin embargo, con las expectativas que se depositaron en ella. Por causas diversas, entre otras: desconocimiento técnico de lo que supone la práctica participativa, falta de efectividad de los Consejos Escolares e interferencias de los padres, sentimiento de pérdida de tiempo y carencia de sentido grupal, escasa predisposición a asumir responsabilidades, ausencia de un liderazgo, falta de estructuras motivacionales en los centros, desinterés en una buena parte de padres y alumnos, fallos en los mecanismos de la representatividad, escasas recompensas personales, utilización de la participación como plataforma de poder, etc. Y no olvidemos, como escribe Peña, que el Consejo Escolar debería acomodarse «a una estructura de funcionamiento tal que sirva de “modelo” al conjunto de las relaciones que se dan en el centro. Si en el Consejo se da una atonía participativa, ésta tenderá a ser la pauta de la dinámica escolar. Por el contrario, si el Consejo es dinámico, ágil y participativo, esta realidad tenderá a extenderse a los demás ámbitos» (Peña: 1991, 31).

En el año en que ve la luz la LOPEG, Fernando Gil Villa (1995, 133-139) llega a algunas de estas conclusiones en relación también con los Consejos Escolares: tendencia por parte de padres y alumnos a disminuir su participación en las elecciones; escasa duración de los Consejos; más de la mitad de las sesiones tienen que ver con el control (presupuestos, calendarios, horarios, etc.); escasas intervenciones de padres y de alumnos; ausencia de mediación de organizaciones intermedias, salvo en el caso de los profesores, a través del Claustro; absentismo, sobre todo de padres, alumnos y representantes de los ayuntamientos, etc. De modo que, ese mismo año, Sáenz puede escribir que «no hay un solo autor que se haya acercado al tema que no comience o termine su trabajo con la dura constatación de que más allá de la participación formal de los padres en los Consejos Escolares no hay más que fracaso, con las excepciones que se quieran –más bien pocas–, pero fracaso al fin y al cabo» (Sáenz: 1995, 476).

En vigor ya la LOPEG, Fernández Enguita (1997, 170-171), por ejemplo, nos habla de la rutina de la participación, o Peña escribe que son muchos los que piensan que el modelo español de gestión participativa «no ha funcionado, que los resultados alcanzados son poco satisfactorios y que, en realidad, ha supuesto más una traba que un acicate en la consecución de logros» (Peña: 1997, 86).

Conociendo que en la realidad de los Consejos Escolares existen de hecho ciertas disfunciones, y por referirnos ahora sólo al “Proyecto Educativo” –cuya aprobación y evaluación es responsabilidad del Consejo de cada centro–, sabemos que, mediante su inspiración, elaboración y puesta en práctica, deben participar en él todos los componentes de la comunidad educativa; no puede quedar nunca «en un documento burocrático formal, sino que ha de ser un vehículo que sirva para conformar y perfeccionar la realidad educativa del Centro, en la convicción de que los mayores beneficios se obtienen mientras se dialoga, se interioriza y se proyecta» (Álvarez Pérez, Soler y Hernández García: 1998, 14). La realidad nos dice, sin embargo, quizás por falta de experiencia y de “rodaje” en su realización, a veces quizás también por comodidad, otras por ciertas fricciones entre los diversos estamentos de la comunidad educativa, o por otros motivos, que a menudo se reduce en muchos casos a cumplir con otra exigencia formal y administrativa más, en papel, oficialmente y en un plazo determinado; cuando no ocurre que algo que debe ser peculiar y mostrar la idiosincrasia de un centro se elabora, y no sólo en la forma, de acuerdo con modelos al uso. Cierto es también que no son pocos los centros en los que, en este sentido, el empeño es encomiable en todos los aspectos; pero aún es necesario que esa participación y ese “proyecto” se resuelvan cada día mejor y en mayor extensión.

7. Hacia la mejora de la participación escolar

¿Qué hacer, pues, para que la participación en los centros no sólo sea real, sino fructífera, en pro de la vida democrática del centro, de su gestión y de la enseñanza? Sin duda, no es fácil responder a esta pregunta. Si lo fuera, ya se habría dado. En todo caso, no sirve decir que la “participación” no ha funcionado para negarle valor en sí misma y reducir o replegar los modos participativos y los órganos en los que la participación puede llevarse a cabo; especialmente el Consejo Escolar. Es indudable que, además del compromiso de los propios agentes de la comunidad educativa, corresponde a los políticos de la educación encontrar vías para fomentarla y para hacerla realmente valiosa y útil.

Quizás se podría ahondar en la descentralización y en una mayor autonomía, bien entendida, con objeto de buscar una mayor implicación y compromiso por parte de todos los sectores educativos, lo que conllevaría, asimismo, la asunción directa de mayores responsabilidades y la revalorización y revitalización del Consejo Escolar. Quizás se podrían buscar y fomentar nuevos cauces para que esa participación representativa

no obviara una participación más directa de todos los colectivos. Y sobre todo se podría profundizar en la educación cívico-política, en la educación para la democracia, como señala Peña (1997).

Para este autor, gran parte del fracaso de la participación escolar se debe a que se ha hecho derivar fundamentalmente de los apartados del artículo 27 de nuestra Constitución que se refieren a la gestión de los centros sostenidos con fondos públicos, a la planificación general de la educación y a la libertad de los padres, y a los que ya hemos aludido; olvidándose, sin embargo, del apartado segundo, que declara cómo *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*, y al que habría que volver la mirada. De ahí que escriba que «se habla de educación vial, para la salud, sexual, para la paz, educación moral o ética, etc., pero no se da un paso más, no se plantea una educación de contenido netamente político. Se ha considerado innecesaria, inútil, que se obtendría por socialización difusa, etc., y, sin embargo, ahí parece estar una de las claves de la cuestión» (Peña: 1997, 87). Cuestión aparte es cómo plantear esta “educación de contenido netamente político”.

Y en todo caso tampoco han de ser estériles las palabras de Gallardo cuando afirma que «debemos buscar el nexa entre la necesidad política de participar más en la educación y la necesidad social de educar más en la participación» (Gallardo: 1995, 366).

Referencias bibliográficas

- Águila, R. del (1996). “La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad”. *Revista Iberoamericana de Educación*, 12, 31-44.
- Álvarez Pérez, L.; Soler, E. y Hernández García, J. (1998). *Un Proyecto de Centro para atender la diversidad*. Madrid: S.M.
- Antúnez, S. (1994, 2ª ed.). *Claves para la organización de centros escolares*. Barcelona: ICE Universitat de Barcelona-Horsori
- Ardoino, J. (1980). *Perspectiva política de la educación*. Madrid: Narcea.
- Bóveda, A. (1986). “Participar, urgencia educativa”. *Crítica*, 735, 21-31.
- Braslavsky, C. (1997). “Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas”; en G. Frigerio, M. Poggi y M. Giannoni (comps.), *Políticas, instituciones y actores en educación* (29-40). Buenos Aires: CEM-Novedades Educativas.
- Calzón, J.; Castro, M.; Lucio, M.; Murillo, F.J. y Paredes, J. (1995). *Panorámica del sistema educativo español*. Madrid: MEC.
- Cortina, A. (1997 2ª ed.). *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos.
- Delgado, F. (1997). *La escuela pública amenazada. Dilemas en la enseñanza*. Madrid: Popular.
- Faure, E. (Coord.) (1972). *Aprender a ser*. Madrid: Alianza-Unesco.
- Fermoso, P. (1989). “Educación y políticas educativas”; en J. M. Esteve (ed.) (1989), *Objetivos y contenidos de la educación para los años noventa* (81-106). Málaga: Universidad de Málaga.

- Fernández, J.M. (1999). *Manual de política y legislación educativas*. Madrid: Síntesis.
- Fernández Enguita, M. (1997). "La escuela como sistema: comunidad, participación y profesionalismo"; en M. Fernández Enguita (coord.), *Sociología de las instituciones de Educación Secundaria* (170-180). Barcelona: ICE Universitat de Barcelona-Horsori.
- Fernández Soria, J.M. (1995). "Las elecciones a Consejos Escolares de Centro. Un estudio sobre la participación social en la Comunidad Valenciana"; en Varios Autores, *Política y educación. V Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación* (354-365). Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Fernández Soria, J.M. y Mayordomo, A. (1996, 2ª ed.). *Política Educativa y sociedad*. Valencia: Nau Llibres.
- Gallardo, M. (1995). "Educación y participación en sociedades democráticas"; en Varios Autores, *Política y educación. V Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación* (366-372). Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- García Crespo, C. (2001). "Políticas educativas en la Unión Europea. La democratización de la escuela"; en B. Espejo (coord.), *Políticas educativas para el nuevo siglo* (31-45). Salamanca: Hespérides
- Gil Villa, F. (1993). "La participación democrática en los centros de enseñanza no universitarios". *Revista de Educación*, 300, 49-61.
- Gil Villa, F. (1995). *La participación democrática en los centros de enseñanza no universitarios*. Madrid: MEC-CIDE.
- González Monteagudo, J. (1999). "Retos e interrogantes del binomio democracia y educación. Discusión general y aportaciones freirianas"; en T. Rodríguez Neira, L. Álvarez Pérez, J. V. Peña, J. Hernández García, C. Rodríguez Menéndez, E. Soler, S. Torío y P. Viñuela (coords.), *Cambio educativo: Presente y futuro. VII Congreso Nacional de Teoría de la educación. Comunicaciones* (283-291). Oviedo: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.
- Gutiérrez Moar, M.C.; Lorenzo, M.M.; Rodríguez Martínez, A. y Santos, M.A. (2001). "La calidad como eje de la evaluación de las políticas educativas"; en L. Núñez, C. Romero, R. Cruz, J. C. González Faraco, F. López Noguero, L. Llerena y J. Romero (eds.), *VIII Congreso Nacional de Teoría de la Educación. Evaluación de Políticas Educativas* (1-15, CD). Huelva: Universidad de Huelva.
- Martín Bris, M. (1997). "Participación y clima en el ámbito escolar". *Bordón*, 49 (1), 71-86.
- Medina, R. (1983). "Educación y pluralismo político-administrativo". *Revista Española de Pedagogía*, 161, 463-486.
- Medina, R. (1988). "Estructura y naturaleza de la participación educativa". *Revista Española de Pedagogía*. 181, 475-490.
- Murillo, F.J.; Cerdán, J. y Grañeras, M. (1999). "Políticas de calidad y equidad en el sistema educativo español". *Revista de Educación*, 319, 91-113.
- Peña, J.V. (1991). *El sistema de relaciones*. Madrid: MEC.
- Peña, J.V. (1997). "Educación política y participación escolar". *Cuadernos de Pedagogía*, 256, 86-89.
- Platón (1980). *Protágoras*. Oviedo: Pentalfa.

- Puelles, M. de (1996). "Educación y autonomía en el modelo español de descentralización". *Revista de Educación*, 309, 163-193.
- Puelles, M. de (1999). "Política de la educación: viejos y nuevos campos de conocimientos". *Revista de Ciencias de la Educación*, 178-179, 187-206.
- Puelles, M. de y Urzúa, R. (1996). "Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos". *Revista Iberoamericana de Educación*, 12, 107-135.
- Rodríguez Neira, T. (1995). "El papel de la política educativa local y la política general del Estado"; en Varios Autores, *Política y educación. V Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación* (205-216). Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Rodríguez Neira, T. (1999). *Teorías y modelos de enseñanza. Posibilidades y límites*. Lleida: Milenio.
- Sáenz, Ó. (1995). "Participación de los padres en la gestión y control del centro escolar". *Revista Española de Pedagogía*, 202, 469-492.
- Salonia, A.F. (1996). *Descentralización educativa, participación y democracia: Escuela autónoma y ciudadanía responsable*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.
- Sarramona, J. (1995). "Participación democrática en la educación"; en Varios Autores, *Política y educación. V Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación* (269-287). Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Touriñán, J.M. (1995). "La descentralización educativa. Análisis desde la experiencia universitaria de Galicia". *Revista Española de Pedagogía*, 202, 397-435.
- Touriñán, J.M. (1996). "La libertad de enseñanza, democratización y autonomía escolar. Nuevas propuestas en la encrucijada de las políticas educativas". *Bordón*, 48 (3), 273-297.
- Touriñán, J.M. (1999). "Déficits del sistema educativo"; en J. M. Touriñán (dir.), *Educación y sociedad de la información: Cuestiones estratégicas para el desarrollo de propuestas pedagógicas* (127-156). Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.
- Viñao, A. (1985). "Nuevas consideraciones sobre la descentralización y participación educativas". *Educación y Sociedad*, 3, 129-150
- Viñao, A. (1994). "Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España". *Revista Iberoamericana de Educación*, 4, 29-46.

Notas

1. Sin duda, la estimación de este aspecto habría que matizarla hoy muy a la baja a raíz de la publicación del RD 3473 / 2000, de 29 de diciembre (BOE de 16 de enero de 2001), que modifica el RD 1007 / 1991 y que establece las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria.

2. Es más, ahondando en esta misma dirección de merma del valor del Consejo y de refuerzo de la figura unipersonal del director del centro, parece que éste, en la nueva Ley de Calidad que prepara el actual Gobierno del Partido Popular –y de acuerdo con lo aparecido en algunos medios de comunicación, pues aún se conoce poco de la futura ley–, será elegido directamente por la Administración entre una terna de candidatos, excluyendo al Consejo Escolar de su función y su papel en la elección.