

Rafael Feito Alonso

Los retos de
la participación escolar.
Elección, control y gestión
de los centros educativos





Colección: PEDAGOGÍA
Razones y propuestas educativas

Rafael FEITO

Los retos de la participación escolar

Elección, control y gestión de los Centros Educativos

Director de la colección: José Gimeno Sacristán



EDICIONES MORATA, S. L.

Fundada por Javier Morata, Editor, en 1920

C/ Mejía Lequerica, 12. 28004 - MADRID

morata@edmorata.es - www.edmorata.es

© Rafael FEITO

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar, escanear o hacer copias digitales de algún fragmento de esta obra.

© EDICIONES MORATA, S. L. (2011)
Mejía Lequerica, 12. 28004 - Madrid
www.edmorata.es-morata@edmorata.es

Derechos reservados
Depósito Legal: M-10893-2011
ISBN: 978-84-7112-632-0

Compuesto por: Ángel Gallardo Servicios Gráficos, S. L.
Printed in Spain - Impreso en España
Imprime: ELECE Industrias Gráficas, S. L. Algete (Madrid)
Diseño de la cubierta: Equipo Táramo

Contenido

SOBRE EL AUTOR	7
INTRODUCCIÓN	9
¿Qué significa la participación?, 9.—Precedentes del debate sobre la participación, 10.—Los agentes de la participación, 12.—Apéndice: La estructura de este libro, 18.	
CAPÍTULO PRIMERO: La libertad de enseñanza: El derecho de los padres a elegir el tipo de educación	21
La Iglesia, ¿defensora de la libertad de enseñanza?, 23.—¿Tiene el Estado la obligación de subvencionar a la enseñanza no estatal?, 26.—La escuela de ideario, 29.	
CAPÍTULO II: La “nueva escuela pública”: La comunidad escolar como gestora de centros educativos	34
La escolarización de toda la población en edad escolar, 37.—Una nueva pedagogía, 38.—Escuela única, 39.—Escuela laica, 40.—La imagen de la enseñanza privada en los textos de las alternativas, 41.—La democratización de la escuela, 42.	
CAPÍTULO III: La regulación legal de la elección, el control y la gestión de los centros educativos	46
La regulación constitucional de la participación, 46.—La LOECE: La participación desde la plataforma de la libertad de enseñanza, 51.—La LODE: La participación en los centros sostenidos con fondos públicos, 61.—Modificaciones ulteriores del marco legal: LOPEG, LOCE y LOE, 74.	
CAPÍTULO IV: CONCAPA y CEAPA: Dos modelos de intervención de los padres en la gestión de la enseñanza	78
La CONCAPA y las escuelas de ideario, 80.—La CEAPA: La lucha por una escuela pública de calidad, 85.—Interpretaciones de la participación de los padres, 86.—Conclusiones, 94.	
CAPÍTULO V: La participación en la práctica. La vida de los Consejos Escolares	96
Participación en la elección de miembros de Consejos Escolares, 98.—Cuestiones abordadas en los Consejos Escolares, 101.—La participación del profesorado, del alumnado y de los padres y madres, 106.—Apéndice sobre aspectos técnicos de los Consejos Escolares, 115.—Conclusiones, 118.	
REFERENCIAS	124

COLECCIÓN RAZONES Y PROPUESTAS EDUCATIVAS

Director: José Gimeno Sacristán

Es una serie de obras de divulgación dirigida al profesorado, a quienes se inician en los estudios sobre la educación, así como a aquellas personas que, sin estar relacionadas profesionalmente con el ámbito educativo, tienen interés por uno de los sistemas que construyen el presente y determinan el futuro de las sociedades modernas.

La complejidad de la vida en el mundo actual dificulta la participación en las discusiones, en el planteamiento de iniciativas y en la toma de decisiones sobre temas y problemas que afectan a todos. La educación en una sociedad democrática —como actividad esencial de ésta, que implica a tantos sujetos y que concita sobre sí intereses tan diversos— corre el riesgo de ser sustraída del debate público por diversas razones. Una de ellas es la distancia que se establece entre las formas de ver, de entender y hasta de nombrar los problemas. Los lenguajes “expertos” se alejan inevitablemente, aunque más de lo deseable, del sentido común de la gran mayoría de la población; un distanciamiento que dificulta la posibilidad de establecer consensos sociales amplios para entender las realidades, dirimir los conflictos y apoyar la empresa colectiva que es el sistema educativo.

A través de lenguajes simplificados, pero sin renunciar al rigor, **Razones y propuestas educativas** quiere colaborar en la creación de un público interesado, cada vez más amplio, que debata *razones* y genere *propuestas*. Se van a ofrecer síntesis que recojan las diferentes tradiciones de pensamiento con estilos asequibles, tratando de sobrepasar las fronteras a la comprensión que establece el lenguaje especializado. Se abordarán temas y quehaceres esenciales en la práctica educativa, intentando romper el marco de la clasificación de los saberes para acercarse a quienes ven los problemas desde la práctica. Se recordarán tradiciones del pensamiento y del buen hacer que pueden contribuir a lograr una educación de calidad.

Esta colección, abierta a colaboraciones diversas, quiere hacer de la educación algo más transparente, ofreciendo argumentos a la reflexión personal para entender y dialogar sobre las funciones y las prácticas que asumen los sistemas educativos y sobre las esperanzas que “imaginamos” se podrían cumplir.

Títulos publicados

1. José GIMENO SACRISTÁN, *La educación obligatoria: su sentido educativo y social*, (3ª ed.).
2. Juan DELVAL, *Aprender en la vida y en la escuela*, (3ª ed.).
3. Francisco BELTRÁN y Ángel SAN MARTÍN, *Diseñar la coherencia escolar*, (2ª ed.).
4. Miguel Ángel SANTOS GUERRA, *La escuela que aprende*, (3ª ed.).
5. Luis GÓMEZ LLORENTE, *Educación pública*, (2ª ed.).
6. Juan Manuel ÁLVAREZ MÉNDEZ, *Evaluar para conocer, examinar para excluir*, (2ª ed.).
7. Jaume CARBONELL, *La aventura de innovar*, (3ª ed.).
8. Mariano FERNÁNDEZ ENGUITA, *Educación en tiempos inciertos*, (2ª ed.).
9. Jaume MARTÍNEZ BONAFÉ, *Políticas del libro de texto escolar*.
10. Antonio VIÑAO, *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*, (2ª ed.).
11. María CLEMENTE LINUESA, *Lectura y cultura escrita*.
12. Juan Bautista MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, *Educación para la ciudadanía*.
13. Urjo TORRES SANTOMÉ, *La desmotivación del profesorado*.
14. Jaume CARBONELL y Antoni TORT, *La educación y su representación en los medios*.
15. Manuel de PUELLES BENÍTEZ, *Problemas actuales de política educativa*.
16. Susana CALVO y José GUTIÉRREZ, *El espejismo de la Educación Ambiental*.
17. Félix LÓPEZ SÁNCHEZ, *Las emociones en la educación*.
18. Rafael FEITO, *Los retos de la participación escolar*.

Sobre el autor

Rafael FEITO ALONSO es profesor de sociología —acreditado como catedrático desde marzo de 2009— en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid. Es autor de *Nacidos para perder. Un análisis sociológico del rechazo y del abandono escolares* (Madrid, CIDE, 1990), *Estructura social contemporánea. Las clases sociales en los países industrializados* (Madrid, Siglo XXI, 1995), *Clases sociales y comportamiento político en España* (Madrid, Entinema, 1998), *Los retos de la educación obligatoria* (Barcelona, Ariel, 2000), *Una educación de calidad para todos. Reforma y contrarreforma educativas en la España actual* (Madrid, Siglo XXI, 2002), *Otra escuela es posible* (Madrid, Siglo XXI, 2006), *Construyendo escuelas democráticas* (compilador junto con J. I. LÓPEZ, Hipatia, Barcelona, 2008) y de numerosos artículos en revistas especializadas y generalistas. Ha sido colaborador del Movimiento por la Calidad de la Educación en el Sur y Este de Madrid y fue miembro de la ejecutiva de la Federación de Padres de Madrid “Giner de los Ríos”. Es colaborador del grupo de innovación educativa “Proyecto Atlántida”. Preside la Asociación española de Sociología de la Educación.

Introducción

¿Qué significa la participación?

El primer problema con que tropieza esta obra es el de delimitar qué se entiende por participación en los centros escolares. Se trata de un término polisémico cuyo significado puede ir desde la mera recepción de información a la adopción de decisiones con trascendencia en la vida de los centros. De este modo cabría entender que profesores y alumnos participan por el mero hecho de asistir a clase. O que padres y madres hacen lo propio cuando acuden al Centro a escuchar al tutor de la clase de sus hijos en la reunión de comienzo de curso o cuando lo hacen para hablar con un profesor. Peor aún, ya que esto es lo que ocurre habitualmente, para muchas asociaciones de padres y madres su labor no va más allá de la gestión de las actividades extra-escolares o la organización de alguna que otra fiesta.

Sin embargo, lo que nuestra Constitución dice es que profesores, padres y, en su caso, alumnos participarán en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos (lo que evita tal “molestia” a los centros de pago). Desde 1985 existe en todos los centros públicos y concertados el Consejo Escolar configurado como máximo órgano de control y gestión. El concepto de participación del que en este libro se hablará se refiere a la intervención en órganos colegiados en los que pueden estar representados los tres estamentos básicos que componen una comunidad escolar: profesorado, padres-madres y alumnado. Esto significa que no se analizará la participación, pese a su notoria importancia, en el claustro, los departamentos didácticos, las comisiones de coordinación pedagógica o las reuniones de la asociación de padres y madres y de su junta directiva. Como se verá,

ha sido la participación en órganos colegiados que abarcan al conjunto de la comunidad educativa lo que ha dado lugar a intensos debates en la sociedad española.

Por tanto, aquí nos referiremos a la participación que alienta la Constitución, es decir, la intervención en el control y gestión cuya regulación ha contado con dos leyes *ad hoc*: la LOECE, Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares, y la LODE, Ley Orgánica del Derecho a la Educación. A los debates sobre el artículo 27 de la Constitución —el referido al hecho educativo—, a estas dos leyes y a otra tres posteriores —que modificaron en parte la LODE— dedicaremos un capítulo. Siguiendo la definición de FERIR (1980) cuando hablamos de participación nos referimos a un modelo en el que los representantes elegidos democráticamente de los grupos que componen la comunidad escolar discuten los problemas comunes al nivel de la decisión (como máximo) o de la consulta (como mínimo).

Si bien es cierto que la elección de centro escolar por parte de padres y madres no es en sí mismo un acto participativo, el hecho de que una de las dos confederaciones nacionales de padres y parte de los grupos políticos del arco parlamentario lo consideren como clave de bóveda que da sentido a la participación aconseja analizar esta cuestión. Por este motivo, se dedicará un capítulo específico al tema de la libertad de enseñanza, el cual saldrá a relucir en los debates parlamentarios sobre la Constitución y las dos leyes antes citadas.

Los Consejos Escolares presuponen que la vida de los centros está regida por la democracia. Esto significaría que el alumnado presente en el Consejo Escolar debe llevar a tal órgano la voz de sus compañeros y compañeras, los cuales elegirían delegados de grupo-aula y estos a su vez se reunirían con los representantes en el Consejo Escolar para transmitirles cuanto se hubiera discutido. Igualmente, una vez celebrado el consejo los consejeros deberían informar a sus representados. No obstante, como veremos, esto es la excepción. Lo mismo cabría decir con respecto a padres y madres. Es verdad que algo se intenta hacer para combatir este estado de cosas. Por ejemplo, la comunidad autónoma de Andalucía ha instituido la figura del padre-madre delegado de grupo-aula. Algo similar debiera suceder con el profesorado. Es cierto que este es el sector que lo tiene más fácil, dado que todo él constituye uno de los órganos de gobierno de cualquier centro: el claustro. Sin embargo, lo habitual es que la representación docente en el Consejo rote entre el profesorado de manera que quienes ocupan el cargo lo hacen porque les toca y no por que representen una interpretación concreta del hecho educativo (pese a que ocasionalmente puede ser así).

Precedentes del debate sobre la participación

Antes de analizar el marco legal de la participación se explicará el debate sobre este tema en los primeros años de la transición. Para un sec-

tor de la población española, representada básicamente por los grupos conservadores, y muy especialmente la iglesia católica, el principal problema educativo de nuestro país era el de garantizar a las familias la posibilidad de elegir el centro que desearan para sus hijos. Esto es lo que se explicará al hablar de la libertad de enseñanza.

Por el contrario, para los movimientos de renovación pedagógica, los colegios de doctores y licenciados, los principales sindicatos del profesorado, las asociaciones de vecinos y los partidos políticos de izquierda, el principal problema educativo era el de garantizar una plaza escolar en los niveles de educación obligatoria —cosa que no se consigue hasta comienzos de los años ochenta—, democratizar la enseñanza y liberarla de la tutela del clero y de los principios fundamentales del Movimiento. Esto es lo que se presentará bajo el epígrafe de “nueva escuela pública”.

A diferencia de lo que ocurre con los sindicatos de profesores o los movimientos de renovación pedagógica, para padres y madres su presencia en la escuela cobra sentido al hilo de la participación en los órganos colegiados y en las asociaciones de padres y madres o de la elección de centro. Esto es lo que explica que las dos principales confederaciones de padres de ámbito nacional, la laica CEAPA —Confederación Española de Asociaciones de Padres de Alumnos— y la católica CONCAPA —Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos—, hayan elaborado sólidos discursos sobre qué entienden por participación a los que se dedicará un capítulo. Para la CEAPA la clave de bóveda de la participación es el Consejo Escolar de Centro. Sin embargo, para la CONCAPA lo fundamental es que las familias sepan elegir Centro. Aunque, como ya se ha señalado, la elección de centro educativo no es en sí un acto participativo, se trata de un acto que configura la oferta educativa: por activa o, más bien, por pasiva. Si consideramos la importancia trascendental que se concede a este acto desde la plataforma de la libertad de enseñanza no nos queda más remedio que considerar la elección de centro como paso previo a la participación de los padres.

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

En los últimos años del franquismo y en los primeros de la transición los movimientos de renovación pedagógica y otros enseñantes progresistas —agrupados en sindicatos y en colegios profesionales— y las asociaciones de padres de alumnos de centros públicos coincidían plenamente

en la necesidad de democratizar la gestión de las escuelas, lo que incluía la participación de padres, alumnos, personal de administración y servicios (y, en algún caso, movimientos vecinales).

Como respuesta al temor por el crecimiento de la escuela pública anunciada en los Pactos de la Moncloa de octubre de 1977 los grupos partidarios de la enseñanza privada elaboraron distintos textos que defendían la libertad de enseñanza entendida como libertad de los padres para elegir un centro educativo distinto a los públicos.

La Constitución permite que el legislador articule unos mecanismos de participación similares a los propuestos desde la plataforma de lo que se dio en llamar —y que más adelante analizaremos— “nueva escuela pública”. Sin embargo, las cosas no fueron así. La primera ley que desarrolló su artículo 27, la LOECE, era escasamente favorable a la concepción de profesores, padres y alumnos como co-gestores de los centros educativos. El triunfo del PSOE en las elecciones de 1982 y su promesa de anular la LOECE alentó nuevas esperanzas. No obstante, la LODE no trajo consigo el esperado entusiasmo participativo de la comunidad escolar y muy especialmente de los padres.

Los discursos sobre la libertad de enseñanza y la nueva escuela pública recuerdan a la contraposición que hiciera CONSTANT (2010) entre la libertad de los antiguos y la de los modernos. La primera concepción es la de libertad entendida como participación al estilo de la Grecia clásica. Para que el ciudadano sea libre ha de participar directamente en la vida de la polis. Como explicaba PEÑA (2008) el individuo, por sí solo, no puede alcanzar la libertad. Para conquistarla es necesaria la colaboración con las demás personas, de modo que no tiene sentido contraponer la libertad individual con la esfera pública. La libertad de los modernos, que nace con el ascenso de la burguesía, es la libertad como no interferencia —o intromisión mínima— del poder público sobre las opciones de los ciudadanos. Conviene tener en cuenta que no es una mera libertad negativa. De hecho, es el sustento de las libertades individuales, de la libertad de expresión, de prensa, etc.

El cuadro de la página siguiente trata de sintetizar estas dos posturas referidas al ámbito de la educación.

Los agentes de la participación

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

En general, la derecha y el centro-derecha han sido partidarios de restringir la potestad de decisión de los profesores, los padres y los alumnos. Lo vamos a ver en sus dos propuestas de participación en el período democrá-