

# Participación Educativa

NÚMERO 14



## La participación educativa a los 25 años de la LODE

## **Los consejos escolares abrieron los centros educativos y la educación a la sociedad**

Hay que felicitar al Consejo Escolar del Estado por dedicar este número monográfico de su revista al vigésimo quinto aniversario de la aprobación de la LODE, que supuso la implantación en España de un modelo de educación derivado de la Constitución. Puede decirse que con la LODE culminó en España la transición educativa y la democracia entró en las aulas.

Es una buena ocasión para reconocer el avance sin precedentes de la educación en este país desde entonces. Los logros, que son visibles y han sido puestos de manifiesto por indicadores internacionales que comenzaron a elaborarse precisamente unos años después de la aprobación de la LODE, le deben mucho a esta norma.

La LODE fue la primera ley de la democracia española que desarrolló el mandato constitucional (derecho de todos los españoles a una educación básica obligatoria y gratuita) y estableció un modelo educativo cuyas características esenciales han permanecido estables en paralelo con el activo debate educativo, político e ideológico de la sociedad española. Sentó también las bases de la organización y el funcionamiento democrático de los centros educativos y, particularmente, clarificó la participación de la comunidad educativa en las tareas de decisión. Con la LODE se especificó el importante papel de todos los agentes implicados en el ámbito de la enseñanza (incluidos padres y alumnos) y se crearon los consejos escolares –el del Estado, los de las comunidades autónomas, los de los centros escolares y los municipales–, que abrieron los centros educativos y la educación a la sociedad.

El Consejo Escolar del Estado y los Consejos Escolares autonómicos se convirtieron desde el principio en el gran ágora de la comunidad educativa, asumiendo su mandato de informar las normas educativas y de aconsejar a las autoridades en su formulación. Pero lo más destacable quizá haya sido su decidida evolución hacia la reflexión sobre el conjunto de retos, circunstancias y dificultades de la educación. Los informes del Consejo Escolar del Estado se han convertido en un análisis riguroso de la situación educativa, en una valoración medida y consensuada de aquellos indicadores y evaluaciones que ofrecen información segura sobre la educación. Y, sobre todo, sus propuestas muestran el auténtico esfuerzo de la comunidad educativa por contribuir y participar en la mejora de la educación.

A los consejos de los centros escolares, la LODE les concedió la elección del director, la aprobación de la gestión de los presupuestos, las decisiones sobre el régimen

disciplinario del alumnado, las normas de convivencia y las actividades complementarias y extraescolares. Muchos consejos escolares de centro se constituyeron en un auténtico foro de reflexión y debate, contribuyendo a la tarea educadora y convirtiéndose en un soporte efectivo de equipos directivos y docentes.

La Ley suscitó un debate ideológico en torno al servicio público de la educación y el derecho de las familias a elegir centro educativo que, en alguna medida, aún se mantiene, pero que no solventará las dificultades y retos del sistema educativo español en la actualidad. Sus problemas, subrayados por informes objetivos, se concentran en el denominado *fracaso escolar*, el elevado *abandono temprano* de la educación y la formación y la relativa escasez de titulados en educación secundaria postobligatoria, particularmente en Formación Profesional.

Hay otro tipo de dificultades del sistema educativo que tienen relación con la autonomía y la organización de los centros escolares, con la capacidad de decisión de sus equipos directivos y consejos, con los recursos puestos a su disposición y con su rendición de cuentas. Son esos los aspectos que debemos abordar, porque el funcionamiento de los centros y las aulas y su organización, junto al trabajo, la formación e implicación de los equipos docentes, son elementos decisivos para la mejora del rendimiento académico según ponen de manifiesto todos los expertos.

Con el tiempo, la participación de las familias en los consejos escolares ha sido desigual y la elección de los equipos directivos en la escuela pública afronta una creciente escasez de candidatos. Estos desajustes son importantes retos como importante es mantener el equilibrio entre la autonomía de los centros, la corresponsabilidad de toda la comunidad y el apoyo a los centros por parte de las distintas administraciones educativas.

A la LODE debemos lo mucho que se ha avanzado en la participación de la comunidad educativa, en la capacidad de decisión y de corresponsabilidad, así como en la posibilidad efectiva de las familias de elegir para sus hijos la mejor educación. A la LODE debemos también la riqueza y el estímulo del debate ideológico y político sobre el modelo educativo que deseamos. Pero a la LODE y a este debate no podemos, no debemos, exigirles soluciones a los retos de rendimiento de nuestras escuelas.

La reflexión acerca de la mejora del funcionamiento de nuestros centros educativos y del rendimiento de nuestros alumnos es el debate concreto al que el Ministerio convocó, a principios de 2010, a la comunidad educativa, a los partidos políticos y al conjunto de la sociedad para la consecución de un Pacto Social y Político por la Educación.

Este país, que ha cambiado mucho en 25 años, está en el momento adecuado para exigirnos a los partidos políticos y agentes implicados en el desarrollo educativo lo mismo que habitualmente solicitamos a los alumnos: esfuerzo y más esfuerzo para aprobar los retos pendientes.

Ángel Gabilondo  
Ministro de Educación

## Índice

### La participación educativa a los 25 años de la LODE

Núm. 14, julio 2010

<b>Presentación.</b> Ángel Gabilondo .....	2-3
<b>Editorial</b> .....	6-7
<b>Monográfico</b>	
Gómez Llorente, Luis: La participación escolar. Su justificación y dificultades .....	8-17
Torreblanca Prieto, José: La LODE. 25º aniversario de la promulgación de una ley .....	18-28
Blas Zabaleta, Patricio de: Los derechos constitucionales de los estudiantes en los centros escolares: un proceso inacabado .....	29-46
<b>Estudios e Investigaciones</b>	
Leturia Navaroa, Ana: Participación y consenso educativo, a los 25 años de la LODE .....	47-65
Toledo Figueroa, Diana: La participación social en las escuelas en los países de la OCDE: aportar a los directores para mejorar los resultados de las escuelas .....	66-78
Santizo Rodall, Claudia A.: La participación social en los consejos escolares: el contexto mexicano .....	79-99
<b>Tribuna Abierta</b>	
Pulido Bordallo, Carlos: La dirección del centro y la participación .....	100-108
Observatorio de la Juventud en España: Reflexiones sobre participación y convivencia juvenil en el ámbito educativo .....	109-122
Díaz Rosas, Francisco y Sánchez Fernández, Sebastián: La participación educativa en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla .....	123-130

Pérez Valiente, Pedro José: La Ley de Participación en Castilla-La Mancha y el compromiso municipal con la educación .....	131-138
Liébana Collado, Alfredo: Mariano Pérez Galán: las claves de un compromiso .....	139-149
<b>Entrevista</b>	
Entrevista a Javier Doz. El compromiso con la escuela pública .....	150-154
<b>Firma invitada</b>	
De Castro Barco, Manuel: 25 años de una Ley con luces y sombras .....	155-157
<b>Experiencias</b>	
Rodrigo López, Victoria: Hacia una comunidad democrática, abierta y participativa .....	158-170
Benito Cristóbal, Francisco: 25 años no es nada... ..	171-179
Montes Armada, Rosario: El Consejo Municipal de la Infancia y la Adolescencia del Ayuntamiento de Laviana: una fórmula para la participación infantil y adolescente .....	180-184
Álvarez Montalbán, Fernando: Experiencia educativa internacional. “Bajo el cielo de Madrid” .....	185-189
<b>El patrimonio en la escuela</b>	
Vega Riego, Alejandro y Mato Díaz, Ángel: El Museo de la Escuela Rural de Asturias: un ejemplo de conservación del patrimonio .....	190-199
García Pérez, Ana María: El escritor surrealista Agustín Espinosa, a los setenta años de su muerte, 1939-2009 .....	200-210
García Colmenares, Carmen: Regina Lago: una psicóloga comprometida con la infancia durante la guerra civil española .....	211-220
Buitrago Sánchez, Angelines: Doña Pepita, maestra de maestra .....	221-226
<b>Bibliografía</b> .....	227-234

## CONSEJO DE DIRECCIÓN

### Presidenta

Carmen Maestro Martín  
Presidenta del C.E.E.

### Vicepresidente

Patricio de Blas Zabaleta

### Secretario

José Luis de la Monja Fajardo

### Vocales

Miembros de la Comisión  
Permanente

## CONSEJO DE REDACCIÓN

M<sup>a</sup> Cruz del Amo del Amo

Patricio de Blas Zabaleta

M<sup>a</sup> Rosa de la Cierva y de Hoces

Senén Crespo de las Heras

(Secretario coordinador)

Antonio Frías del Val

M<sup>a</sup> Luisa Martín Martín

José Luis de la Monja Fajardo

Raquel Encabo Buitrago

Augusto Serrano Olmedo

## CONSEJO ASESOR

Antonio Bolívar (U.Granada)

Carmen Caffarel (I. Cervantes)

Rosa M<sup>a</sup> Capel (UCM)

Elena Martín (UAM)

José M<sup>a</sup> Merino (RAE)

Beatriz Pont (OCDE)

Alejandro Tiana (UNED/OEI)

### Maquetación

Sara González Villegas

### Portada

Fotografía cedida por el IES  
Cardenal Cisneros

c.escolar@educacion.es  
www.educacion.es/cesces/  
revista/presentacion\_revista.htm



Se cumplen 25 años de la aprobación de la LODE, tan *malquerida* como imprescindible, y *Participación educativa* se siente obligada a rendir un sencillo homenaje a la Ley que modernizó y democratizó el sistema educativo español. La Ley brota del mandato constitucional y asegura la cobertura del derecho a la educación, regula la organización y funcionamiento de los centros escolares y la participación de la comunidad educativa en la vida de los mismos y logra la correcta organización y modernización del sistema educativo en una red mixta de centros sostenidos con fondos públicos y respeta la libertad de enseñanza. En definitiva, puso los cimientos para que la democracia entrase en la escuela de este país.

En su articulado subyace un profundo sentido de didáctica democrática con el propósito de que la sociedad española, y por descontado el alumnado, incorpore a sus hábitos el principio de la participación y el contraste de pareceres. De este valor de la participación en los asuntos relacionados con la educación se deriva la creación de los consejos escolares de los centros, el del Estado, los de las comunidades autónomas y los municipios.

En la LODE encuentra respaldo y cobertura la participación de las familias en la educación de sus hijos, pues les permite la elección de centro e intervenir en la toma de decisiones para una organización más adecuada y una gestión más eficaz de los centros educativos. Los alumnos toman el protagonismo que hasta entonces se les había negado y dejan de ser tratados de forma autoritaria, en algunas ocasiones, condescendiente y paternalista, en otras, y ven reconocidos sus derechos y deberes en un proceso largo, contradictorio e inacabado. Dejan de ser agentes pasivos y pasan a convertirse en auténticos coprotagonistas en un importante cúmulo de toma de decisiones que regulan la vida de los centros y que les garantizan ser tratados con equidad y justicia a la hora de valorar su rendimiento académico y en el reconocimiento de sus progresos.

El fomento de la participación que acompañó a la LODE revitalizó extraordinariamente los centros escolares y supuso un revulsivo en la implicación de los claustros en la programación de la actividad lectiva, la organización de actividades extraescolares y complementarias y en la propia formación. Al consejo escolar de centro compete la elección del cargo más importante del centro, el de director, que lidera el proyecto educativo y aúna voluntades que favorecen ambientes propicios para la mejora de la convivencia y el rendimiento escolar, al tiempo que lo incardina en su entorno. Sin embargo, hoy no se puede ignorar el decaimiento del entusiasmo por la participación y la escasez de candidatos para ejercer ese liderazgo.

El Consejo Escolar del Estado, símbolo de la articulación social y participación democrática, nació con la LODE. Los debates, análisis, informes y propuestas que de

---

él emanan son la muestra más palpable del esfuerzo de la comunidad educativa por mejorar el sistema educativo de este país tal plural y variado.

La LODE también reguló, por primera vez, los conciertos educativos, fórmula que garantiza la gratuidad de la enseñanza en la educación obligatoria para todo el alumnado escolarizado en los centros privados que se acojan al concierto. Así, garantiza el derecho a la educación dando al mismo tiempo estabilidad a la coexistencia de las redes educativas que se han venido consolidando en estos 25 años: la que componen los centros públicos, la de los centros privados concertados y la que integran los centros privados.

La cuestión de las redes de centros fue acogida en su momento con gran contestación por parte de determinados sectores de la escuela privada y es, todavía hoy, uno de los principales debates abiertos entre los defensores de la escuela pública, que entienden que es la garante del derecho a la educación y del servicio educativo, y los partidarios de la escuela privada subvencionada con fondos públicos, que argumentan que es el mejor modelo que puede satisfacer el derecho de las familias a elegir la educación que desean para sus hijos.

Por todo ello, la LODE, que fue controvertida en su gestación pero intensamente pactada, ha gozado de una larga vida en su aplicación como muestra la presencia de los principios que la sustentan en los distintos ámbitos territoriales, que en la actualidad están desarrollando órganos y cauces de participación.

En fin, recordar que la LODE albergaba estas esperanzas: rescatar a la educación de la postergación, evitar que siga siendo el campo de batalla para la confrontación ideológica, abrir nuevos y mejores caminos para generaciones de españoles libres y cultos, romper con la tradición que ha hecho de la escasez, la desorganización irracional y la sobreideologización las características de la historia de la política educativa española. Es posible que el pacto educativo contribuya a concretarlas ahora que cumple veinticinco años ■



## La participación escolar. Su justificación y dificultades

Luis Gómez Llorente

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Participar, una forma de convivir. 3. Nuestro déficit participativo.

### Resumen

La LODE, junto con la LOGSE, son los dos pilares básicos en que se basa la reforma educativa de la enseñanza no universitaria emprendida a partir de la Constitución de 1978. La LODE aborda dos cuestiones igualmente importantes, la participación (Consejos Escolares) y el régimen de conciertos, verdadero estatuto de la escuela privada en nuestro país. Pero este artículo se centra casi exclusivamente en la participación de los escolares en la vida del centro.

Atiende a la fundamentación antropológica y socio-política de la participación escolar. Examina luego la insatisfactoria práctica de la participación en los centros y en los Consejos de ámbito territorial. Formula finalmente una serie de interrogantes que llevan implícito un posible esbozo de programa para revitalizar la participación.

**Palabras clave:** Participación, organización vertical, organización horizontal, currículo oculto, ética cívica, ciudadanía.

### Abstract

The LODE, along with the LOGSE, are the two basic principles underpinning the educational reform of non university teaching undertaken from the 1978 Constitution. The LODE addresses two equally important issues, participation (School Councils) and the regime of agreements with private schools, the true statute of private schools in our country. But this article focuses almost exclusively on student participation in school life.

It heeds the anthropological and sociopolitical foundation of school participation. It then examines the unsatisfactory practice of participation in schools and territorial level Councils. Finally it makes a series of questions which carry a possible outline of a program to revitalize participation.

**Keywords:** participation, vertical organization, horizontal organization, hidden curriculum, civic ethics, citizenship.



## Introducción

La Ley Orgánica del Derecho a la Educación vino a desarrollar sistemáticamente el artículo 27 de la Constitución, salvo el punto décimo que concierne a la autonomía de las Universidades, que sería objeto de una norma específica. La LODE regula por tanto, no sólo la intervención de la comunidad escolar en el control y gestión de todos los centros sostenidos con fondos públicos (27.7), sino también otros aspectos fundamentales de la educación como son la libertad de enseñanza, en su doble aspecto de libre creación de centros y libertad de elección, la universalidad, obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica, la voluntariedad de la enseñanza de la religión en todas las escuelas, y sobre todo, por su enorme transcendencia, el régimen de conciertos, verdadero estatuto de la escuela privada que se compromete con el Estado a contribuir en la prestación del servicio público educativo.

*A partir de la LODE quedó definitivamente consolidado el sistema de triple red, pública, privada y concertada que caracteriza el modelo educativo de nuestro país.*

A partir de la LODE quedó definitivamente consolidado el sistema de triple red, pública, privada y concertada que caracteriza el modelo educativo de nuestro país, con sus ventajas en orden a preservar la libertad ideológica y la libre elección, y sus dificultades en cuanto a garantizar la equidad en el conjunto del sistema, tanto en cuanto a la distribución del alumnado como a la financiación de los centros, y al estatus del profesorado.

Es, pues, una Ley sumamente compleja y rica de contenidos, cuyo análisis pormenorizado requiere un grueso volumen, como lo fue en su día el excelente trabajo de Mariano Pérez Galán<sup>1</sup>, donde se refieren los antecedentes, la gestación parlamentaria de la LODE y los primeros decretos de su desarrollo. Transcurridos 25 años desde la promulgación de la Ley bueno sería llevar a cabo un balance completo de lo que ha supuesto desde entonces su realización práctica.

A groso modo cabría decir que a nuestro juicio los grandes beneficiarios de la LODE han sido los centros privados concertados, que mantienen en la práctica una absoluta independencia ideológica, gozando de una garantía de estabilidad y de financiación por el Estado como nunca antes tuvieron, si bien que como es lógico aspiren legítimamente a mejorar igualándose con las retribuciones de la red pública. Téngase en cuenta además lo que esto supone como mantenimiento y perspectiva para el despliegue de la escuela confesional en nuestro país, sin contar con la presencia que tiene también la enseñanza voluntaria de la religión en los centros públicos. Todo esto en un Estado aconfesional, y con una legislación hecha por el Parlamento durante periodos de Gobierno socialista. Es por ello verdaderamente cómico que algunos prelados maximalicen sus posturas y se sirvan de una retórica victimista para intentar la optimización de sus reivindicaciones.

No ha tenido la misma fortuna la puesta en práctica de la participación de la comunidad escolar, plasmada sobre todo en los consejos escolares. En la segunda parte de este

---

<sup>1</sup> Pérez Galán. *LODE, Intrahistoria de una Ley*. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 2001.

*No ha tenido la misma fortuna la puesta en práctica de la participación de la comunidad escolar, plasmada sobre todo en los consejos escolares.*

artículo señalamos algunas de sus más graves insuficiencias, y mucho desearíamos que la reflexión-balance sobre la LODE fuese ocasión propicia para trazar un programa concertado que permitiera relanzar sus objetivos en todos los aspectos.

De momento, en este trabajo, fieles al encargo recibido, nos referiremos sólo a la participación, y dentro de su amplia problemática, casi exclusivamente a la participación de los escolares en la vida de los centros, pues consideramos que esa es la dimensión pedagógica principal del tema que nos incumbe.

### **Participar, una forma de convivir**

Al organizar la vida de un centro escolar no debe olvidarse que existen dos modelos o referentes paradigmáticos para concebir la convivencia. Son dos formas distintas de entender el orden social. Uno es el modelo vertical que nos lega la tradición, basado en relaciones de superioridad / inferioridad, en el que alguien manda y los demás obedecen. El otro modelo es horizontal; el que cree que el orden no está preestablecido sino que resulta del debate y del acuerdo entre iguales, cada uno de los cuales, en principio, está llamado a gobernarse a sí mismo.

En nuestra cultura, dentro de la sociedad en que vivimos, coexisten de alguna manera esos dos paradigmas, y así tenemos instituciones rígidamente verticales, como son la Iglesia católica, la milicia, el aparato administrativo del Estado, o la empresa capitalista, sin perjuicio de que otras instituciones funcionen con arreglo al principio opuesto de igualdad entre sus miembros y –en su caso– de delegación parcial y limitada del poder, cual son las instituciones públicas regidas democráticamente, de abajo arriba, o las asociaciones que vertebran la sociedad civil constituidas libremente a impulso de la ciudadanía, como pueden ser los partidos políticos, los sindicatos y cualesquiera otras entidades culturales, deportivas, etc.

Entremedias existen instituciones importantísimas como la familia, a cuya radical transformación estamos asistiendo, que se hallan en tránsito de uno al otro modelo, no sin frecuentes conflictos. Nuestra generación ha sido testigo del paso de la familia patriarcal, donde la autoridad del padre fue algo absoluto e indiscutido, a la familia igualitaria, donde ambos miembros de la pareja comparten por igual la responsabilidad y la dirección de la sociedad conyugal, dando cada vez más participación por cierto a la opinión de los hijos. Nótese que en otras sociedades menos evolucionadas sigue rigiendo el modelo patriarcal, y que aún entre nosotros cabría distinguir infinitos grados con respecto a la realización efectiva del principio de igualdad entre los miembros de la pareja.

Todo lo cual nos induce a pensar que las formas de organización social son un fenómeno inmerso en la historicidad de la cultura, y consecuentemente, por mucho que le pese a Ratzinger, algo relativo, si bien que parece clara la tendencia histórica de una evolución cultural tendente hacia el modelo horizontal en las relaciones sociales, porque este modelo es sin duda más favorable a la potenciación de la libertad individual.

Tan es así que, en nuestra sociedad, aquellas instituciones que por la naturaleza de su función requieran inevitablemente un orden jerárquico interno, —como las distintas esferas del aparato administrativo estatal—, se han imbricado dentro de un orden institucional más amplio, al frente del cual se sitúa una autoridad de índole democrática que dirige, supervisa y controla su funcionamiento, al tiempo que se delimita estrictamente la capacidad de mando de cada escalón jerárquico, y se definen los derechos inalienables de sus subordinados. Todo ello son otras tantas cautelas que la sociedad democrática adopta para prevenir y evitar que el poder jerarquizado lesione las libertades individuales, e incluso para prevenir cualquier arbitrariedad de quien ejerce la jefatura con respecto a sus subordinados.

No obstante, la sociedad arrastra todavía el peso de una tradición secular autoritaria, de una inercia que es difícil de vencer. Han sido muchos siglos en los que el orden social se concibió y realizó como una pirámide de jerarquías soportada por una base sumisa y obediente. Bien conocen esa negativa inercia las mujeres que ahora luchan por la igualdad de género, muchas de las cuales fueron educadas en su niñez y adolescencia en la cultura de la obediencia, habiéndose tenido que liberar en primer lugar a sí mismas de los prejuicios y roles que les fueron inculcados, armándose de valor para desafiar a sus propios miedos. Ellas saben bien por experiencia el valor que tiene la educación para llevar hacia delante los ideales de plena autonomía moral, económica, y cívica.

Es a partir de todas esas reflexiones y análisis sobre el devenir de la cultura como y cuando se cuestiona el papel de la escuela como institución social en orden al proceso de edificar un orden convivencial más libre e igualitario. Durante algún tiempo se consideró que la escuela pública, por el mero hecho de su universalidad y gratuidad produciría mayor igualdad social al distribuir entre todos una instrucción semejante, abriendo el acceso a los grados superiores de la enseñanza mediante becas y otras ayudas al estudio para las clases desfavorecidas. La formación racionalista y laica, por otra parte, sería libertadora de los ancestrales prejuicios. Pero aquella escuela universal, gratuita, laica, es decir, republicana, siguió siendo concebida como un establecimiento del Estado, tanto más cuanto que se funcionarizaba al profesorado, y por tanto fue estructurada dentro del orden administrativo común y conforme a los criterios de organización jerarquizada que rigen en general para los demás servicios públicos. Lo más igualitario que puso en práctica, amén de la escolarización universal, fue la coeducación, pues la aspiración al cuerpo único docente ni por asomos llegó a realizarse.

*Se consideró que la escuela pública produciría mayor igualdad social pero no basta con ofrecer escuela igual para todos si no se adaptan los contenidos y los métodos a la diversidad de actitudes y expectativas.*

Fue más tarde cuando se supo que no basta con ofrecer escuela igual para todos si no se adaptan los contenidos y los métodos a la diversidad de actitudes y expectativas. Fue más tarde, así mismo, cuando se supo que no bastaba con el discurso teórico-democrático y laico para fundamentar la conciencia de ciudadanía, sino que los principios de la pedagogía activa tenían que aplicarse también a la formación moral y cívica, es decir, que la libertad responsable se aprende mediante su ejercicio desde la edad temprana, y que las virtudes cívicas requieren la adquisición de destrezas y hábitos de comportamiento que a su vez requieren la praxis de un orden escolar democrático y

participativo. Por eso, lo uno y lo otro marcan diferencias significativas entre la reforma educativa emprendida durante la IIª República en la primera mitad del siglo XX y la reforma educativa de la que nosotros hemos sido testigos y actores durante el último cuarto de siglo.

Es un lugar común que la familia y la escuela son los primeros ámbitos de socialización del individuo, en los que se trata de compatibilizar el desarrollo de sus impulsos vitales con las exigencias y reglas básicas de comportamiento propias de la sociedad en que va a desplegar su existencia. De ahí que la educación familiar haya sido – y en cierto modo lo siga siendo– muy distinta entre unas familias y otras según la clase social a la que pertenecieran. La escuela privada clasista era en este sentido un simple complemento de la familia, repitiendo los mismos usos y prejuicios de la clase social a la que servía.

La ideología, así como las costumbres y virtudes que trataba de inculcar una familia aristocrática, o una familia burguesa, no tenían nada que ver con las rudas costumbres y duros hábitos de trabajo en que se instruía familiarmente a los hijos de las familias campesinas y obreras, incluidos los gestos de sumisión externa a sus “superiores”. Es decir, la educación familiar tiende a reproducir los valores y aspiraciones que rigen la vida de los padres y se basa fundamentalmente en su experiencia de la vida.

La escuela pública en cambio, tal como fue concebida en el siglo XIX por la revolución liberal, quiso romper con aquellos modelos de signo tradicional, y quiso educar en ideales nuevos de libertad e igualdad entre todos los ciudadanos, si bien que intentara hacerlo conforme a los métodos de la época; casi exclusivamente a través del discurso conceptual codificado en los libros de texto con los que el maestro instruía a los escolares. Es decir, no intentaba (al menos teóricamente) socializar en la obediencia a lo existente, adaptándose a lo ya dado, sino socializar en la aspiración al nuevo orden que se quería implantar en la sociedad, el orden en el que se suponía habría de desenvolverse la vida futura de los escolares, y a cuya edificación éstos deberían contribuir.

Desde entonces, en todo proyecto educativo habrá siempre un cierto componente utópico, un ideal humanístico y una idea de la sociedad que se quiere conseguir. La diferencia principal entre la escuela confesional y la escuela laica radica en esto. La escuela confesional existe para contribuir a la formación del hombre religioso y se basa fundamentalmente en la idea del ser humano que se desprende de la revelación divina, en tanto que la escuela laica [que no tiene por qué ser antirreligiosa] halla su fundamento en el concepto de persona elaborado a través del devenir cultural y, en el caso de la escuela pública laica, en el denominador común de valores intramundanos generalmente aceptados como tales valores por la comunidad social.

Es a partir de esos paradigmas como se construye el currículo o diseño del trabajo que se debe realizar para aproximarnos en todo lo posible al modelo apetecido. De ahí que siendo único y el mismo el currículo oficial de las materias que el alumno ha de cursar,

*La escuela laica halla su fundamento en el concepto de persona elaborado a través del devenir cultural en el denominador común de valores intramundanos aceptados por la comunidad social.*

sea distinto el modo de enseñarlas, de presentarlas, el énfasis que se ponga en cada una de ellas, y que sea sobre todo muy distinto lo que ahora se designa como “currículo oculto” o “currículo implícito”, tan importante para la formación humana como el explícito, que comprende desde el estilo de los docentes, pasando por las reglas usuales de comportamiento, las actividades no regladas, y hasta la posible carga simbólica que puede llevar consigo la decoración fija o cambiante del recinto escolar.

A ese orden de motivaciones profundas que justifican la existencia de la institución escolar pertenece la idea de participación, incorporada al artículo 27 de la Constitución de 1978, momento histórico en el que los pueblos de España recuperaban las libertades que habían permanecido durante décadas secuestradas por la dictadura.

Se pensó entonces que la escuela debía contribuir a la formación de ciudadanos libres y participativos, es decir, corresponsabilizados habitualmente con la cosa pública, capaces de ejercer sus derechos cívicos más allá de la simple emisión del sufragio en los procesos electorales. Y se creyó que la forma más oportuna de conseguir esa formación sería la práctica de los usos democráticos desde la escuela primaria y secundaria. La teoría en que se fundamenta la democracia vendría dada a través de distintas materias, discutiéndose ya desde entonces si en forma transversal, como materia explícita, o como ambas cosas de consuno.

Luego vino el desarrollo de la LODE para crear formalmente los órganos y los cauces de la participación, que algunos con excesivo énfasis llaman democracia escolar o escuela democrática. Y más tarde vino la rutina, la pérdida del interés, la renuencia de los gobernantes, la carencia de recursos apropiados para implantar la idea, y hasta los pasos regresivos que contiene la más reciente legislación [LOE] que mantiene la supresión de la elección directa del director en los centros públicos contraviniendo lo inicialmente establecido por la LODE.

25 años después de la promulgación de la LODE (3-VII-1985), cabe hacer balance de su puesta en práctica, pero sobre todo nos interesa resaltar la vigencia o valor actual de los supuestos teóricos que sustentan la propuesta participación de los escolares en la vida del centro.

Su fundamentación antropológica parece obvio que tiene un valor permanente, pues se refiere a lo que Aristóteles designó como la naturaleza social del ser humano. El habla es un hecho social, y por el habla y el trabajo compartido el ser humano se personaliza mediante el hecho convivencial. La polis tiene por finalidad que sus ciudadanos alcancen pacíficamente la plenitud de su ser, y los ciudadanos cuentan entre sus deberes el contribuir a la defensa y al bienestar de la polis, patrimonio común y compartido. Es la idea que dentro del cristianismo recoge Santo Tomás cuando habla del deber de contribuir al bien común, o bien del que todos participan. Por su parte, toda la sociología moderna ha hecho hincapié en la influencia de la sociedad sobre la configuración cultural

de cada ser humano, y más en particular, el historicismo ha subrayado la importancia de las circunstancias en que se despliega la vida de cada uno como órbita concreta que determina las condiciones existenciales de su ser [“Yo soy yo y mi circunstancia”].

*Lo que pretende la participación es que el ser libre asuma no sólo la capacidad de dirigirse a sí mismo, sino también la de intervenir activamente en aquello que por ser objetivamente de todos, también a él le pertenece.*

Pero la mayor parte de los seres humanos han sido sujetos pasivos de una historia conducida por otros al margen de su voluntad, destino al que no se sustrae tampoco la persona que encerrada en el círculo egocéntrico de sus intereses y afectos particulares, deja en manos de otros la organización de la vida social y la determinación del destino colectivo. Cabalmente lo que pretende la participación es que el ser libre asuma no sólo la capacidad de dirigirse a sí mismo, sino también la de intervenir activamente en aquello que por ser objetivamente de todos, también a él le pertenece.

Sentirse concernido por el bien común, por el interés público, no es sólo un modo posible de ejercer la libertad responsablemente, sino que es además un deber. Algo que debemos a la sociedad que nos ha proporcionado cultura, seguridad, y acogimiento. Es, pues, una deuda que se paga al coste mínimo de respetar las leyes, y que el buen ciudadano satisface con algo más que ese mínimo exigible; el buen ciudadano entrega una parte de su tiempo a enterarse con rigor de lo que interesa a todos, y a intervenir en lo que es de todos, intervención que normalmente se canaliza mediante la asociación con quienes son sus afines.

De este modo el sentimiento de solidaridad social y su práctica se retroalimentan, pues quien contribuye a la cosa pública cada vez más la asume como suya, como algo en lo que ha puesto parte de su vida, y que por tanto es suyo. Una posesión no excluyente de los otros, sino una posesión compartida. No es exactamente “lo mío”, sino “lo nuestro”, como ocurre entre los miembros de la pareja, o en el seno de una familia. Así es como el sentimiento contribuye a la fundamentación emotiva de la ética civil.

Por eso es tan importante que los niños y los adolescentes empiecen a descubrir que son parte activa de la sociedad y hacedores del bien común, comenzando por participar activamente en las actividades más sencillas de la escuela que es su medio social inmediato, cuyas dificultades y posibilidades pueden entender, sobre las que pueden opinar, y sobre algunas de cuyas actividades paraescolares pueden decidir y llevar a cabo con la oportuna supervisión y ayuda tutorial.

*Se ha de considerar que la organización del centro y las normas y usos de su funcionamiento forman parte del currículo implícito o currículo oculto.*

En este sentido se ha de considerar que la organización del centro y las normas y usos de su funcionamiento forman parte importante del currículo implícito o currículo oculto. No es casual que la enseñanza autoritaria tradicional se llevara a cabo en centros organizados piramidalmente, con reglas de conducta rígida, con modelos de relación interpersonal más próximos a la vida cuartelaria que a los de una sociedad civil abierta, tolerante y permisiva de cuanto no lesione el interés común. Lo absurdo es que se quiera educar en los valores de autonomía moral, de tolerancia y de empatía hacia los diferentes, en medio de usos y modelos organizativos de índole exclusivamente vertical,

no distinguiendo entre lo que realmente es de obligado y necesario cumplimiento, y lo que puede hacerse de mil maneras, siendo la mejor en este caso aquella que haya sido decidida más participativamente.

### **Nuestro déficit participativo**

Sin embargo la vida escolar de nuestros centros es muy poco participativa, fenómeno pernicioso cuya causalidad es compleja. En primer lugar cabe señalar la muy escasa –o nula– sensibilidad del profesorado ante este aspecto de la formación de los educandos. Se trata ciertamente de algo novedoso, y los profesores fueron formados en centros igualmente nada participativos, con lo que apenas nada pueden sacar de su propia experiencia a este respecto. Tampoco han recibido información teórica sobre el valor pedagógico de la participación, especialmente de la participación de los escolares en que venimos insistiendo, y menos todavía se les ha adiestrado en las técnicas que pudieran impulsar la participación. Por otra parte, se introdujo el modelo participativo (LODE) como parte de una reforma educativa que arrojó súbitamente sobre el profesorado un notable incremento de actividades, una multiplicación polifacética de la función docente, sin darles a la vez los medios y los estímulos o compensaciones que en justicia requería ese aumento de responsabilidades, con lo que cada uno procuró auto-eximirse lo más posible de ellas refugiándose en su deber tradicional de siempre: explicar lo mejor posible su asignatura, evaluar con honradez a sus alumnos, y salvar el tipo ante las nuevas y crecientes dificultades que tenía para mantener el orden en su aula. Preciso es reconocer que no han sido años propicios para introducir nuevas experiencias, sino más bien tiempos de reflujo a la defensiva.

*La vida escolar de nuestros centros es poco participativa porque los profesores fueron formados en centros nada participativos y no han recibido información sobre el valor pedagógico de la participación.*

De los equipos directivos cabe decir lo mismo, pero agravado por el alud de tareas burocráticas que se les vino encima, y por los problemas administrativos que les urgía resolver.

Un botón de muestra significativo: existe un decreto sobre asociacionismo escolar que abre bastantes posibilidades en este aspecto y que permitiría impulsar notablemente la participación. Pues bien ¿en cuántos centros existe ni siquiera una asociación de alumnos? ¿Hay alguna asignación en el centro de presupuesto y de local para su funcionamiento? ¿En cuántos centros se celebra una reunión periódica de los delegados de aula con algún miembro del equipo directivo? ¿Hay algún inspector que en su visita al centro haya preguntado siquiera cómo funciona el Consejo Escolar, o el régimen de participación previsto por la LODE y sus decretos de desarrollo?

Todo lo cual nos lleva a reparar también en el despego de la Administración a este respecto. La Administración atiende exclusivamente al Consejo Escolar del Estado, y a nivel autonómico al Consejo Escolar de su respectivo nivel, y lo hace porque no le queda legalmente otro remedio, pues los citados Consejos son órganos preceptivamente consultivos, en tanto que se despreocupa totalmente de la participación a escala de centro, que es donde reside precisamente su mayor valor educativo. Y todo hay que

decirlo, tampoco se denota plan o preocupación alguna de estos Consejos Autonómicos para vitalizar la participación a escala de centro. Otra muestra bien significativa: ¿Cuándo se informa a los miembros de los Consejos de centro de lo que se hace y se dice en el Consejo de nivel autonómico? ¿Hay algún Consejo de éstos que haya tenido alguna vez la ocurrencia de convocar una asamblea de consejeros de centro a nivel local o comarcal por lo menos, para llevar a cabo un gran debate ante cuestiones significativas?

*Algo tan nuevo como el modelo de escuela participativa solo podía haberse puesto en marcha a partir de una firme voluntad política de los responsables máximos a escala de Estado y autonómica.*

Lo cierto es que algo tan nuevo como el modelo de escuela participativa sólo podía haberse puesto en marcha a partir de una firme voluntad política de los responsables máximos de la educación, a escala del Estado y a escala autonómica. Quizá desbordados por otras preocupaciones que les parecieron más acuciantes descuidaron totalmente esto. Quizá también, en el peor de los casos, porque no entendieron nunca, o sencillamente no aceptaron el significado de la LODE pues quienes se encuentran instalados en la cúspide suelen ser más bien proclives al verticalismo.

Concluiremos con algunas referencias de suma actualidad: la reforma de los estudios de magisterio, el máster de secundaria, el nuevo perfil de los directores y la proyectada carrera docente. Cuatro cuestiones que para abreviar, por cuanto conciernen a la participación, se pueden reducir a dos: la formación del profesorado y los estímulos en el ejercicio de la función docente.

a) En cuanto al nuevo régimen de formación del profesorado parece que no sería excesivo sugerir que se incluyera en los planes de estudio la consideración teórico-práctica de los puntos capitales de la reforma educativa, uno de los cuales es a nuestro juicio el modelo de escuela participativa. Lo cual será ciertamente complicado si los estudios del máster caen exclusivamente en manos de profesores muy competentes en su respectiva disciplina, pero muy poco concededores de la filosofía de la reforma, si es que no escépticos o francamente hostiles a la misma.

b) La supresión de la elección directa y sin trabas del director del centro por el Consejo Escolar del mismo, conforme estableció originariamente la LODE, ha sido a nuestro juicio un severo paso atrás en orden a la participación. Pero aun así y todo, quizá estemos ante una nueva oportunidad, dado que el nuevo perfil del director y la proyectada carrera docente, quedan sujetos a una cierta cultura de evaluación periódica del trabajo docente lo cual sería positivo si entre los méritos a evaluar figurase su contribución –cada cual según sus funciones– al impulso de la participación de la comunidad escolar en la vida del centro, y muy especialmente del alumnado del centro.

Finalmente, y para concluir, no puede dejar de señalarse la nueva amenaza que se cierne sobre este asunto de la participación, como sobre otros tantos aspectos de la formación humana y cívica del alumnado: *Tal es el “productivismo educativo” u obsesión por los “resultados”.*



Cada vez aparece con más frecuencia en los documentos de política educativa la palabra “resultados”, y es obvio que se refiere muy unilateralmente a las calificaciones que se hacen de los contenidos que figuran como materias o asignaturas en el currículo, así como a la graduación consecuente en las respectivas titulaciones. Eso es lo que cuantifican las famosas evaluaciones externas, corriéndose el peligro de que todo el esfuerzo docente se polarice hacia la obtención de los mejores “resultados”, con lamentable olvido de aquellos otros aspectos de la formación integral humana que no figuran en los parámetros de evaluación convencionalmente al uso, destinados a ponderar exclusivamente la capacitación del homo faber. Peligro este que cabría detectar, y en parte conjurar, si paralelamente se llevara a cabo una evaluación global del centro, tomando como parámetros de medición su carácter propio y/o su proyecto educativo.

El Pacto Social y Político por la Educación, propuesto por el Ministro de Educación, en su versión definitiva (22 de abril de 2010), contiene una serie de propuestas (de la 136 a la 143) sumamente interesantes, que permitirían revitalizar la LODE en éste su XXV Aniversario, y que bien merecerían la pronta celebración de un Seminario o Jornadas donde debatir propuestas prácticas para su implantación operativa. Esto sería la más apropiada y digna conmemoración de dicho Aniversario ■

#### **Breve currículo**

**Luis Gómez Llorente** es Licenciado en Filosofía Pura por la Universidad Complutense de Madrid y Catedrático de Educación Secundaria. En los últimos años, antes de su jubilación, impartió docencia en el Instituto de Educación Secundaria *Virgen de la Paloma* de Madrid. En 1974 fue elegido Vicedecano del Colegio Oficial de Doctores y Licenciados y fue miembro activo del colectivo de profesores que formuló la *Alternativa Democrática de Enseñanza*. Elegido Diputado por Asturias en las elecciones de 1977 y 1979. Fue Vicepresidente Primero del Congreso de los Diputados durante la I Legislatura. Ha publicado numerosos artículos, colaborado en diversos libros e impartido multitud de conferencias sobre temas relacionados con el laicismo, la educación y la defensa de la enseñanza pública y el movimiento obrero y socialista. Entre sus obras cabe destacar *Aproximación a la historia del socialismo español* (hasta 1921) (EDICUSA, 1972), *Rosa Luxemburgo y la socialdemocracia alemana* (EDICUSA, 1975) y *Apuntes sobre el movimiento obrero* (UGT Confederal, 1992). Es también autor del libro *Educación pública* (Morata, 2000).



## La LODE. 25º aniversario de la promulgación de una ley

**José Torreblanca Prieto**

*Ex Subsecretario del Ministerio de Educación y Ciencia*

### Resumen

El artículo analiza las razones por las que la LODE se ha consolidado como un firme pilar de nuestro sistema educativo y un modelo de estabilidad normativa. Esto se debe, a juicio del autor, a que en esta ley y en el artículo 27 de la Constitución se asienta el gran pacto escolar de nuestro país. En el artículo se refieren las posiciones y movilizaciones de la "Coordinadora por la libertad de enseñanza" que contaba con el apoyo de la Comisión episcopal de enseñanza, y las posiciones de los sindicatos de profesores y los sectores de padres de alumnos implicados en la defensa de la escuela pública. Se señalan, asimismo, la amplitud del debate y la intensidad y la complejidad de las negociaciones de una ley, controvertida en su gestación, pero que ha gozado de una pacífica vida en su aplicación.

**Palabras clave:** LODE, Coordinadora por la libertad de enseñanza, Constitución española, Comisión episcopal de enseñanza, pacto escolar, LOECE, escuela pública, enseñanza privada.

### Abstract

The article analyzes the reasons why the LODE has been established as a strong cornerstone of our education system and a model of regulatory stability. According to the author, this is because the big educational pact of our country is based on this Law and on Article 27 of the Constitution. The article tells the positions and actions of the "Committee for the Freedom of Teaching" supported by the Episcopal Commission for Education and the positions of teacher unions and parents' sectors involved in the defense of public school. It also remarks the scope of the debate and the intensity and complexity of the negotiations of a law which was controversial in its design, but has enjoyed a peaceful implementation.

**Keywords:** LODE (Organic Law on the Right to Education), Committee for the freedom of teaching, Spanish Constitution, Episcopal Committee for Education, educational pact, LOECE (Organic Law regulating School Statutes), public school, private education.

La LODE, una ley que disimula tras de sus no muy agradables siglas el hermoso nombre de *Ley orgánica reguladora del derecho a la educación*, cumplirá próximamente nada menos que su vigésimo quinto año de vigencia. Y lo hará en inmejorables condiciones toda vez que, aunque modificada en parte, permanece esencialmente la misma. Mientras que la multitud de leyes educativas que la precedieron o la siguieron desde el comienzo de la Transición hasta nuestros días han sido sucesivamente derogadas o sufren permanentes amenazas de derogación, la LODE goza de buena salud.

Dado que estas semanas se está hablando tanto de la necesidad de alcanzar la estabilidad normativa en la ordenación de nuestro sistema educativo, y de hacerlo mediante la suscripción de un Pacto de Estado, quizás merecería la pena tratar de analizar las razones a las que se puede atribuir que la LODE se haya consolidado como un firme pilar de nuestro sistema educativo y un modelo de estabilidad normativa.

Ese análisis fue expuesto, naturalmente como expresión de mi punto de vista como actor y testigo de la gestación de la LODE, siendo Subsecretario del Ministerio de Educación, bajo el título "La LODE y el pacto escolar" en el libro homenaje a Mariano Pérez Galán titulado *Por la escuela pública* publicado el año 1988.

*La LODE fue una norma extensa e intensamente pactada y esa es la razón de su permanencia.*

En ese escrito sustenté la opinión de que la LODE fue una norma extensa e intensamente pactada y que esa es la razón de su permanencia. Más aún, se afirma que el intento de modificarla en algunos de sus principios básicos desencadenaría una guerra escolar que nadie en su sano juicio osaría declarar.

Por creer que lo escrito en el año 1988 sigue siendo válido y a lo mejor puede ser útil, y teniendo en cuenta que es muy probable que el libro o sea difícil de encontrar o esté descatalogado, es por lo que he decidido transcribir aquí lo publicado entonces. Y también porque poco puedo añadir sobre la LODE que no esté recogido en el libro de Mariano Pérez Galán *LODE. Intrahistoria de una ley*. En cualquier caso la pereza no ha sido mi motivación, dado que he tenido que transcribirlo en su totalidad para digitalizarlo y poderlo enviar para su nueva publicación en la revista del Consejo Escolar del Estado, algo que me ha ocupado más tiempo que la redacción de un nuevo artículo.

Muchas de las organizaciones presentes actualmente en el Consejo Escolar del Estado fueron también actores y testigos del proceso de gestación de la LODE. No estaría mal que también ellas contribuyesen a rescatar la memoria de la gestación de la LODE y expusieran su acuerdo o desacuerdo respecto al pacto escolar al que según mi opinión se llegó en el momento de aprobarse la citada ley.

No sé qué grado de asentimiento puede concitar mi opinión de que la LODE fue el resultado de un pacto escolar y de que su prolongada vigencia es la prueba de que existió tal pacto, pero si obtiene alguno habría que rendir homenaje a la persona gracias a la cual se llegó a la promulgación de la ley.

Me refiero naturalmente a José María Maravall, el Ministro de educación que tuvo la iniciativa, y sobre el que recayó la responsabilidad de encauzar y sostener el diálogo y la negociación desde el inicio hasta el fin. La pacífica, aunque no exenta de problemas, convivencia en España entre la enseñanza pública la enseñanza privada se debe a su gestión como ministro. La ruptura de esa convivencia sólo podría producirse derogando o modificando sustancialmente los principios en que se basa la LODE, es decir, destruyendo su legado.

### **La LODE y el pacto escolar<sup>1</sup>**

Han transcurrido 12 años (25) desde la promulgación de la *Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE)*, y un periodo poco menor de plena aplicación de la misma, puesto que su desarrollo reglamentario se completó en un plazo excepcionalmente breve.

Tras su promulgación la LODE no ha sufrido más modificaciones que las menores introducidas por la *Ley orgánica 9/1995, de 20 noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes*. Modificaciones sobre las que, sin entrar en su necesidad o pertinencia, sólo procede comentar que no fueron objeto del apasionado debate político y movilizaciones sociales que acompañaron al proceso de gestación de la LODE. (Como es sabido la ley citada llamada también ley Pertierra ha sido derogada y las actuales modificaciones y derogaciones parciales de la LODE se deben a la LOE).

Proceso de debate y movilizaciones que se desarrolló en tres fases; desde la filtración de un primer borrador en el periódico *La Vanguardia* de Barcelona hasta la aprobación del anteproyecto de ley por el Consejo de ministros; a lo largo del debate parlamentario; y desde la promulgación de la ley hasta la aprobación de su reglamento de desarrollo más potencialmente conflictivo, el de normas básicas sobre conciertos educativos por el Real decreto 2377/1165, de 18 de diciembre.

*Ninguna ley tan controvertida en su gestación ha gozado de tan pacífica vida en su aplicación.*

Una ley tan intensa y apasionadamente debatida en el Congreso y en el Senado, aprobada por la mayoría absoluta asegurada por el grupo parlamentario socialista, pero apoyada sólo por los votos de la minoría catalana y sin más respaldo parlamentario, debería haber estado en el punto de mira de los programas electorales de los partidos políticos aspirantes a formar gobierno en las sucesivas y ya n 2004 y 2008) Como es obvio no ha sido así. Ninguna ley tan controvertida en su gestación, ha gozado de tan pacífica vida en su aplicación.

Una ley tan ampliamente contestada, pero también apoyada, por las instituciones y organizaciones más representativas de la sociedad civil en el sector de la enseñanza, es

---

<sup>1</sup> Trabajo publicado en el libro titulado *Por la escuela pública. Homenaje a Mariano Pérez Galán*. Editado por la Fundación educativa y asistencial Cives. Madrid. 1998.

decir, centrales sindicales y sindicatos de profesores, asociaciones, patronales generales y de la enseñanza, federaciones de religiosos de la enseñanza, federaciones de asociaciones de padres de alumnos de la enseñanza pública y de la privada, cooperativas de profesores, movimientos de renovación pedagógica y por último, pero no en último lugar, por la Conferencia episcopal española a través de la Comisión de enseñanza, no ha sido objeto a lo largo de los años transcurridos de más cuestionamientos que los propios y normales en una sociedad democrática aparejados a temas puntuales derivados de la aplicación cotidiana de las leyes.

Una agrupación ciertamente poderosa de entidades como la Confederación española de centros de enseñanza (CECE), la Federación de religiosos de la enseñanza (FERE), la Confederación católica de padres de alumnos y de padres de familia (CONCAPA) y la Federación de sindicatos independientes de la enseñanza (FSIE), con el apoyo de la Comisión episcopal de enseñanza, reunidas en la llamada “Coordinadora por la libertad de enseñanza”, fue capaz de organizar las manifestaciones más numerosas de nuestra transición democrática para un tema al fin y al cabo sectorial. El espacio dedicado a la LODE en los medios de comunicación no tuvo tampoco parangón con el dedicado a cualquier otro proyecto de ley tramitado en las Cortes generales desde el comienzo de la transición democrática.

*La LODE sigue vigente sin que las instituciones y organizaciones que más la combatieron hayan hecho cuestión de principios su derogación.*

La LODE, sin embargo, sigue vigente, se lleva aplicando desde hace 12 años (25 años), y ahí permanece sin que las instituciones y organizaciones que más la combatieron hayan hecho cuestión de principios su derogación. Desde la amenaza, no hecha realidad, de la FERE de no suscribir los conciertos educativos, para cuya implantación en el curso 1986-1987 se dictaron instrucciones por Orden de 30 diciembre de 1985, todos los llamados sectores afectados por la enseñanza emprendieron el sendero de la negociación sin estrategias paralelas de movilización.

Tampoco parece que a partir del año 1986 las organizaciones e instituciones de la sociedad civil más agresivas en relación con la LODE y sus reglamentos de aplicación o, por ponerse en su punto de vista, más agredidas por aquélla, hayan ejercido una presión firme y constante cerca de los partidos políticos que ideológicamente les pudieron ser más afines, para que éstos incluyesen como objetivo prioritario en las agendas parlamentarias o en sus programas electorales el cuestionamiento de la LODE. En definitiva no parece que los partidos políticos aspirantes a sustituir al PSOE en el gobierno o a incrementar, en todo caso, el número de sus votantes hayan considerado, en el período a que nos estamos refiriendo, que la reproducción, en forma de manifestación de intenciones de derogación total o parcial de la LODE, de las posturas de la parte de sociedad civil que se opuso a dicha ley, pudiese ser una importante fuente de votos e incluso quizás lo contrario. Ese posible análisis de los partidos políticos, unido a la escasa o nula falta de interés de la “Coordinadora por la libertad de enseñanza”, entidad que, por otra parte, se disolvió cumplidos sus objetivos movilizados, explica, o puede explicar por qué, como se afirmó, una ley tan controvertida ha podido convertirse en una ley tan desapercibida.

Se ha afirmado muchas veces, sin ningún matiz de frivolidad, que cuanto más aburrida sea la democracia mejor para su consolidación y su continuidad. Hasta se ha afirmado que un relativamente alto porcentaje de abstención electoral no significa necesariamente desafecto hacia las instituciones democráticas e incluso puede implicar satisfacción con su funcionamiento. Calificar la LODE de desapercibida pretende predicar de la misma que se trata de una ley que se aplica pacíficamente y que es aceptada mayoritariamente, aunque no necesariamente aplaudida, por los sectores afectados por la enseñanza. Significa que eventualmente podría ser modificada de nuevo, como lo ha hecho la ley Pertierra (y después la LOE), en extremos concretos de su articulado, pero que difícilmente podría ser desmontada en lo que fueron los principios básicos que presidieron su proceso de redacción y de negociación, por los menos en el horizonte temporal definido como corto y medio plazo. Da la impresión de que los sectores más disconformes con su articulado y reglamentos de aplicación no aceptarían, a cambio de más derechos o privilegios, el riesgo de reabrir la polémica, en el mejor de los casos, o la guerra, en el peor, entre los defensores de la escuela pública y los de la privada. No aceptarían, por consiguiente, el riesgo de que se introdujera como tema central en los programas de los partidos políticos en las siguientes convocatorias electorales el de la escuela privada en relación con la pública y las modalidades de financiación pública y participación de la comunidad escolar en la escuela privada.

*Calificar la LODE de desapercibida pretende predicar que se trata de una ley que se aplica pacíficamente y es aceptada mayoritariamente.*

A pesar de que periódicamente se vuelve a plantear, de un lado y del otro de los actores que protagonizaron el conflicto en torno a la LODE, la necesidad de un pacto escolar en nuestro país, ni sus portavoces parecen plantearlo con mucha convicción, ni sus propuestas encuentran eco relevante en los sectores afectados por la enseñanza. Más bien que de un pacto escolar con mayúscula y con todas las connotaciones que esa mención conlleva, parece que se trata de pactos menores conducentes a mejoras de posiciones, cuya propuesta y aceptación, en su caso, es inobjetable si consideramos que la defensa y la negociación de los intereses en juego es una sana práctica democrática.

Y ello porque los dos puntos de sutura del conflicto latente en materia escolar a lo largo de la transición democrática son el artículo 27 de la Constitución española y la LODE, porque el uno y la otra son el pacto escolar. Si con la redacción acordada del artículo 27 se establecen las bases para la solución pacífica del conflicto, con la segunda se articulan los términos específicos que eviten su reproducción. Objetivo que no satisfizo la Ley orgánica por la que se aprueba el estatuto de centros escolares (LOECE), ley también intensamente contestada social y parlamentariamente, derogada totalmente por la LODE y de cuya falta de aptitud para resolver el conflicto escolar es prueba evidente el que nadie en ningún momento haya propuesto restablecerla en todo o en parte.

*El artículo 27 de la Constitución española y la LODE son los pilares en los que se asienta el gran pacto escolar de nuestro país.*

La afirmación de que la LODE es en el momento actual el segundo pilar básico, junto con el artículo 27 de la Constitución española, en el que se sustenta el implícito gran pacto escolar de nuestro país, se fundamenta en que ninguno de los tres principios que informaron su redacción ha sido objeto de amenazas serias de derogación o de modificación:

-Un modelo de intensa participación de la comunidad escolar en los centros públicos.

-Un modelo de financiación pública de los centros privados, a través de conciertos, en el que la percepción de fondos públicos, se condiciona a: la gratuidad de la enseñanza; la integración con la red pública a efectos de la satisfacción de necesidades de escolarización; la participación menos intensa de la comunidad escolar y un régimen excepcional de protección del profesorado en cuanto al despido y a la percepción de salarios (pago delegado).

-Un modelo de centros privados, financiados privadamente, sólo sujetos a las normativas de rango puramente académico.

La pregunta que queda por contestar es la de por qué una ley tan controvertida es hasta tal punto asumida que deviene en pilar básico del pacto escolar. Y hay que apresurarse a descartar que lo haya sido porque el gobierno durante cuyo mandato se aprobó haya prolongado su permanencia en el poder hasta mediados del año 1996 (la LODE ha sobrevivido también a dos gobiernos Aznar), dado que, como se afirmó más arriba, esa circunstancia no tiene nada que ver con la desaparición más rápida que paulatina de los actores en escena. La LODE ha sido y es una norma asumida porque ya en su primer borrador conocido por los sectores afectados se reflejaba la voluntad por parte del entonces Ministerio de Educación y Ciencia de conseguir el difícil equilibrio entre una lectura del artículo 27 de la Constitución española fiel a lo que podríamos llamar ortodoxia socialista en materia educativa y la convicción de que se podía ofrecer un pacto a la enseñanza privada que no suscitase en el futuro un revanchismo similar al que en su momento había provocado la LOECE. Aunque en el año 1984 sólo se considerase como posibilidad muy lejana en el tiempo la alternancia del gobierno, como así ocurrió, la LODE se planteó desde los borradores iniciales como una ley que debería sobrevivir al gobierno socialista.

*La LODE se planteó desde los borradores iniciales como una ley que debería sobrevivir al gobierno socialista.*

La LODE es, en segundo lugar, una norma asumida porque como consecuencia de la pretensión de equilibrio y de su vocación de supervivencia fue objeto, desde su filtración a *La Vanguardia* hasta la publicación de su último reglamento de ejecución, de un proceso de negociación con todos los sectores afectados por la ley, de carácter público, semipúblico y reservado, que no tiene parangón con ninguna otra ley de la Transición democrática. Proceso de negociación amplio, tenaz, intenso, duro y lleno de momentos de tensión cercana a la ruptura, cuyo desarrollo se ha visto recompensado con el paso del tiempo con el arraigo social de la ley. Proceso de negociación tanto más difícil cuanto la movilización social en las calles y la repercusión en los medios de comunicación introducía un elemento añadido de tensión en las mesas negociadoras en las que los interlocutores temían que sus cesiones fueran vistas como debilidades.

Un intento de análisis de cuáles eran las pretensiones y los temores de los actores puede contribuir a explicar las claves de la ley a las que antes se ha hecho referencia.

De un lado el PSOE, ya en el gobierno, y todos los sectores defensores por ideología o intereses, o ambas cosas a la vez, de la escuela pública. Del otro, todos los sectores defensores de la escuela privada por las mismas motivaciones.

La pretensión del Gobierno, en adelante el Ministerio de Educación, era evidentemente, como se ha indicado antes, la aprobación de una ley absolutamente respetuosa con el artículo 27 de la Constitución española dado que el consenso alcanzado en materia tan conflictiva como la educación en el complicado proceso de redacción de este artículo era plenamente aceptado sin ninguna clase de reticencia. Al igual que lo era la internalización en nuestro ordenamiento jurídico de los Pactos internacionales en los epígrafes concernientes a los derechos y libertades en materia de educación.

Aparejada a la pretensión de respeto a la Constitución española estaba la de hacer la lectura más progresista entre las posibles de su artículo 27. Pretensión esta donde operaban dos temores situados a la derecha y a la izquierda educativa. Por la derecha, el temor de que dicha lectura suscitase un rechazo de tal intensidad y sinceridad por parte del sector privado de la enseñanza que hiciera aparecer la política educativa del gobierno socialista como inmoderada y revanchista en un contexto político en el que se trataban de evitar tales atributos, y ello llevase consigo el rechazo social de la ley y la amenaza de que su destino fuese el mismo sufrido por la LOECE. Por la izquierda el temor provenía de que cualquier cesión a la derecha fuese interpretado, en el seno del propio Partido Socialista y de los sindicatos y asociaciones de padres defensores de la escuela pública, como una dejación de lo que habían venido siendo principios irrenunciables, con su predecible consecuencia; la de la pérdida de los apoyos internos y sociales tan necesarios en lo que se preveía como una lucha encarnizada.

*La negociación fue difícil porque la movilización social y su repercusión en los medios de comunicación introducían tensiones y los interlocutores temían que sus cesiones fuesen vistas como debilidades.*

Curiosamente quizás fuera la negociación más complicada, por tratarse de militantes del partido que habían elaborado y participado juntos en sus estrategias y luchas educativas, la que hubo que mantener entre los compañeros ya en el gobierno, más moderados por el solo hecho de la asunción de sus responsabilidades en la administración, y los compañeros, fuera del mismo, más libres para seguir sustentando una postura radical y poder convertirse en los vigilantes de la ortodoxia frente a posibles desviacionismos de la misma, punto de vista naturalmente no compartido por el grupo parlamentario socialista más seguidista de la política del gobierno. Para los primeros, los segundos desconocían la dura realidad con la que estaban enfrentándose. Para los segundos, los primeros habían ablandado rápidamente sus posiciones cediendo a las primeras tentaciones del poder recién adquirido. Aunque finalmente predominó la necesidad y la voluntad de consenso sólo el paso del tiempo ha posibilitado el reconocimiento por unos y otros de la legitimidad de las posturas adoptadas.

La negociación con los sindicatos de profesores implicados en la defensa de la escuela pública fue menos complicada. En este caso la postura de los sindicatos era una mezcla de principios ideológicos y de defensa de intereses, y, como es sabido, es más fácil negociar en el segundo terreno que en el primero. La Federación de Trabajadores de la



Enseñanza (FETE) de la Unión General de Trabajadores (UGT), Comisiones Obreras de la enseñanza (CCOO) y la Unión Confederal de Sindicatos de Trabajadores de la Enseñanza (UCSTE) defendían la escuela pública, pero los dos primeros sindicatos tenían también intereses en la enseñanza privada en la que sobre todo FETE tenía una importante implantación. Ello determinaba que su centro de atención, por lo que respecta a la enseñanza privada, se concentrase más en lograr el máximo grado de participación de los profesores en la gestión de los centros, un mínimo poder de sus titulares sobre sus trabajadores y la futura homologación de sus salarios y condiciones de trabajo con los de la enseñanza pública, que el endurecimiento de las condiciones necesarias para acceder al régimen de conciertos. Por consiguiente la negociación con estos sindicatos, que, de haberse situado en el terreno puramente ideológico de confrontación enseñanza pública-enseñanza privada, hubiera sido harto difícil, podría ser llevada a buen fin siempre que no se renunciase a principios convertidos en irrenunciables, como el pago delegado o la interdicción del despido ideológico.

Como aliado del ministerio hay que referirse también a la Confederación Española de Asociaciones de Padres de Alumnos (CEAPA), aliado potencialmente conflictivo dado que, por su carácter de aglutinante de las asociaciones de padres de los centros públicos, cualquier negociación con la confederación se situaba en el terreno puramente ideológico de defensa de la escuela pública, sin que sus dirigentes se vieran obligados a hacer cualquier clase de concesión a la enseñanza privada por carecer de intereses en esta. El que a lo largo del proceso negociador la CEAPA apoyase al ministerio sin más matices que los imprescindibles para no ser acusados de seguidismo se debe a la cordura de sus dirigentes y al carácter realmente plural de la confederación, más autónoma respecto al PSOE de lo que creían sus detractores.

*El apoyo de la CEAPA se debe a la cordura de sus dirigentes y al carácter plural de la confederación.*

Si de un lado existía el temor de que un exceso en el tratamiento normativo de la enseñanza privada suscitase una reacción de extremas consecuencias no queridas por el Ministerio de Educación, y mucho menos por el gobierno necesitado en todos los frentes de evitar acusaciones de radicalismo, por el lado de los representantes de los intereses de la enseñanza privada su temor era el máximo que puede experimentar quien espera lo peor. Porque aunque ya desde la convocatoria de las elecciones del año 1982 y ante la anunciada victoria del PSOE se hubiesen producido acercamientos entre portavoces oficiosos de ambas partes, en los que unos emitían mensajes de tranquilidad y los otros trataban de averiguar qué les podría deparar un futuro tan cierto como la victoria socialista, el sector privado temía que el programa electoral socialista en materia educativa, aunque enunciado en términos relativamente moderados, encubriese la intención oculta de destruir la enseñanza privada a corto plazo utilizando el ministerio todos los medios normativos y presupuestarios a su alcance. Temor no absolutamente infundado, por cierto, si se tenían en cuenta datos como la tradición histórica del PSOE; la dureza de sus posturas en la discusión del artículo 27 de la Constitución española; el radicalismo de algunos de los más destacados portavoces del PSOE en materia de política educativa y la dureza de la campaña del PSOE contra la LOECE. Temor que pudo no sólo aumentar sino contar con una nueva motivación al ser nombrado Ministro de educación un ideólogo del partido socialista, un Subsecretario cuya experiencia

profesional con la enseñanza privada podría ser requerida para mejor destruirla, un Director del gabinete del ministro, teólogo ex dominico participante activo en los diálogos entre cristianos y marxistas, y fuera del ministerio pero en el gobierno, como Director de educación y cultura del Gabinete de la presidencia, un acérrimo luchador en pro de la enseñanza pública.

La reacción de los portavoces de la enseñanza privada ante el borrador, la reacción real no la reacción expuesta, sólo la conocen sus actores. Del posterior desarrollo de los acontecimientos se puede inferir, sin embargo, que la lectura del primer borrador del proyecto desactivó los peores temores y que los sectores de la enseñanza privada afectados por el mismo valoraron con mayor o menor intensidad la posibilidad, mediante una combinación de presiones y de negociaciones, de convertir en asumible, o por lo menos tolerable, el proyecto de ley. En definitiva, un texto menos radical que lo previsible y la apertura inmediata de un proceso de negociación sobre un primer proyecto, puesto por escrito, abrieron una vía de diálogo que una propuesta menos ecuánime y una inexistente o falsa oferta negociadora hubiesen hecho imposible.

Los interlocutores de la enseñanza privada subvencionada, integrados al poco en la Coordinadora por la libertad de enseñanza, eran la CECE, la FERE, la CONCAPA y la FSIE. Y por supuesto la Comisión episcopal de enseñanza de la que la Coordinadora era su brazo secular. El interlocutor único de la enseñanza privada no subvencionada era la Asociación de Centros Autónomos de Enseñanza, ACADE. La postura de los distintos interlocutores y, en consecuencia, sus pretensiones en torno a la ley y su mayor o menor grado de oposición a la misma, tenía que ver tanto con motivos de carácter ideológico como con la más simple defensa de intereses. Y como se verá el progreso de negociación fue tanto más difícil cuanto mayor era el conglomerado de ideología e intereses.

La CECE, patronal de la enseñanza privada que aglutinaba centros escolares tanto de titularidad religiosa como privada, jugaba más en el terreno de los intereses que en el ideológico. Su entronque con el sindicalismo vertical del régimen franquista y su tradición de negociación con el Ministerio de Educación del que consiguió a partir de la promulgación de la Ley General de educación, y en muy pocos años, un aumento vertiginoso de las subvenciones a la enseñanza privada con un mínimo de obligaciones y contraprestaciones, la habían provisto de un pragmatismo en su trato con el poder político que la hacía proclive al pacto lo que no quiere decir que no estuviera dispuesta a recurrir a la presión exterior. Para la CONCAPA, sin embargo, su carácter de Federación católica de padres de alumnos y de familias, ya curtida en otras batallas, la situaba en el terreno de la lucha ideológica, terreno en el que como se afirmó más arriba el pacto es más inalcanzable, y la acercaba a las posiciones más extremas sostenidas por la FERE.

La FERE era la institución que más se jugaba el conflicto. De una parte, aglutinaba aunque sin carácter patronal pero con vocación de serlo, al crear más tarde su propia

*La FERE era la institución que más se jugaba. De ahí que fuera el sector más duro y mantuviese posiciones de fuerza y amenazase con no firmar el concierto.*

organización patronal Educación y gestión, los colegios religiosos. De otra su carácter confesional, aparejado a otros temas ajenos a la enseñanza privada como el de la enseñanza de la religión en los colegios públicos, le imprimía un fuerte sesgo ideológico. De ahí que fuera el sector más duro de la enseñanza privada y mantuviese posiciones de fuerza que culminaron en la amenaza esgrimida, aunque no realizada, de no suscribir los conciertos educativos. Amenaza que de haberse llevado a cabo hubiese echado abajo todo el proceso negociador, tan pacientemente conducido, y creado un conflicto de impredecibles consecuencias tanto para la enseñanza privada como para el gobierno.

El papel de FSIE en el conflicto no podía ser más ambiguo. Con única y escasa implantación en la enseñanza privada religiosa debía aceptar unos planteamientos, los formulados por la Coordinadora por la libertad de enseñanza, que manifiestamente atentaban contra las razones de ser de cualquier sindicato que quisiera no sólo serlo, sino parecerlo; sumisión ideológica, participación reducida, aceptación de las reglas de juego empresariales en los centros religiosos. De ahí su reducción al silencio y su asunción de ese silencio como la actividad más digna entre las posibles.

Unas veces detrás de la Coordinadora, otras al lado, pero casi siempre por encima, se encontraba la Comisión episcopal de enseñanza de la Conferencia episcopal española, lo que determinó que su papel en la negociación de la LODE fuera decisivo. El que la Coordinadora pudiera actuar como brazo secular, y por tanto mundano, permitía que a otros niveles mucho más altos, más confidenciales y con una amabilidad en el tono, imposible en las mesas de negociación e impensable en las manifestaciones callejeras, se negociase en un contexto en que la LODE, con ser importante, aparecía como un episodio en el marco de las relaciones Iglesia-Estado. Relaciones que por tener para la Iglesia no sólo un referente ideológico sino también un fuerte componente de intereses permitían, llevadas al terreno de la educación, posibilidades negociadoras a veces muy difíciles de entender para quienes no podían gozar de la visión de este otro horizonte casi ilimitado en el espacio y el tiempo en el que se desenvuelve tan antigua institución.

*La Comisión episcopal de enseñanza tuvo un papel decisivo en el proceso de negociación de la LODE. Esta experimentó desde el primer borrador hasta su redacción final un importante número de modificaciones.*

Una institución que jugó un papel singular fue ACADE, patronal que aglutinaba a los centros privados no subvencionados ni con vocación de serlo, que al comprobar que la no sujeción al régimen de conciertos de la nueva ley los eximía de cualquier control del estado, salvo el tradicional de carácter académico, manifestaron expresamente su satisfacción y se limitaron a observar el espectáculo con una actitud no exenta de cierta ironía.

Por la descripción de los planteamientos ideológicos y de los intereses en juego de la enseñanza privada se puede inferir cuáles fueron sus fortalezas y debilidades negociadoras. La FERE y la CONCAPA adoptaron los papeles más radicales hasta tal punto que es pensable que sin el papel más conciliador desempeñado por la CECE y por supuesto por la Conferencia episcopal, no se hubiera llevado la negociación a buen término o por lo menos a términos razonables.

La ley experimentó desde el primer borrador hasta su redacción final un importante número de modificaciones. Aún ahora, a pesar del tiempo transcurrido, es difícil valorar si los cambios alteraron sustancialmente el primer proyecto o simplemente contribuyeron a aminorar su rigor. Y queda, por supuesto, la duda que surge tras cualquier proceso negociador de sí un lado y del otro de las mesas negociadoras había más o menos fortalezas o debilidades que las esgrimidas o que la ocultadas. Tratar de explorar de nuevo cuáles eran las fortalezas y debilidades reales es, en todo caso, un juego adivinatorio tan divertido como inútil. La realidad es que la LODE sigue ahí, que no parece suscitar desmedidos entusiasmos ni sentimientos profundos de insatisfacción entre los sectores afectados por la misma y que ello puede deberse a que desde su inicial proceso de gestación se pensó en que había que dotarla de los medios para que gozase de larga vida ■

### **Breve currículum**

**José Torreblanca Prieto**, actualmente jubilado, ha pertenecido al cuerpo superior de funcionarios civiles del Estado. Desde su incorporación al Ministerio de Educación al poco de promulgarse la Ley General de Educación, desempeñó diversos puestos de trabajo como funcionario. Tras un breve paso por la Consejería de educación de la Junta de Andalucía fue nombrado Subsecretario del Ministerio de Educación y Ciencia puesto que desempeñó del año 1982 al año 1986. A continuación fue nombrado presidente del Consejo Escolar del Estado puesto que desempeñó de 1986 a 1990. Fue elegido secretario general de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura –OEI– desempeñando el cargo de 1990 a 1998. Contribuyó posteriormente a la creación del colectivo Lorenzo Luzuriaga, colectivo del que fue el primer coordinador y actual miembro.



## Los derechos constitucionales de los estudiantes en los centros escolares: un proceso inacabado

**Patricio de Blas Zabaleta**

*Vicepresidente del Consejo Escolar del Estado*

**Sumario:** 1. 1940-1970. Cuando los estudiantes no tenían derechos. 2. 1970-1978. Paternalismo en lugar de derechos. 3. 1978. Los estudiantes sujetos de derechos y obligaciones constitucionales. 4. 1980-1995. Derechos y obligaciones en la ley y en la realidad escolar. 5. 1996-2010. Nuevos tiempos, nuevos problemas ¿Viejas soluciones?. 6. A modo de conclusión.

### Resumen

El artículo analiza el proceso –largo, contradictorio e inacabado– de reconocimiento y aplicación de los derechos y deberes constitucionales en los centros escolares de régimen general (no en la Universidad). Tras un largo período de vacío normativo, se aprecian dos fases. Una primera, de reafirmación positiva de los derechos, y otra, de retroceso en la que prevalece la preocupación por la disciplina. El punto de inflexión se sitúa a finales de los 90 como efecto de la percepción social de la violencia escolar como problema. En cada fase, se estudia las normas que regulaban el ejercicio de los derechos, desde una doble perspectiva: jurídica y pedagógica. Y la normativa se vincula con el contexto legislativo en que se produce y con los conflictos que han marcado el proceso de democratización de la enseñanza, del que derechos y deberes son parte significativa.

**Palabras clave:** derechos y deberes de los alumnos, reglamentos de régimen interno, convivencia, disciplina escolar, paternalismo, conflictos en la escuela, violencia escolar.

### Abstract

The article analyses the long, contradictory and incomplete process of recognition and enforcement of constitutional rights and duties in the general school system (not at University). After a long period of regulatory vacuum, two stages are perceived: a first phase of positive reaffirmation of rights, and then a backward step in which concerns for discipline prevail. The turning point is situated at the end of the 90s due to social perception of school violence as a problem. At each stage, we study the rules governing the exercise of rights from two perspectives: legal and educational. And regulations are related to the legislative context in which they occur and to the conflicts that have marked the process of democratization of education in which rights and duties are significant.

**Keywords:** students' rights and duties, internal rules and regulations, school life, school discipline, paternalism, conflicts at school, school violence.

La aplicación y ejercicio efectivo de los derechos constitucionales en la escuela, si se prefiere la democratización de la escuela, constituye un proceso largo e inacabado. Como en la vida política y social, aquí también, las vivencias de la Dictadura han dejado un poso profundo que ha condicionado las mentalidades, los comportamientos y las mismas normas que regulan su ejercicio. O tal vez más. La vida en los centros escolares no ha registrado un acontecimiento claro de ruptura con el pasado, como los que han jalonado la vida política (la amnistía, las elecciones, la Constitución...) y la propia evolución social (la libertad de sindicación, de reunión, de prensa...). Aquí, la continuidad es más patente y la transición más dilatada en el tiempo y más difusa. Por eso, se entenderá más cabalmente el estado de la cuestión del asunto que tratamos, la instalación en la escuela de los derechos y los deberes de los estudiantes, si lo contemplamos desde la Dictadura, cuando no existían, y registramos los pasos más significativos que han marcado este complicado camino.

### **1940-1970. Cuando los estudiantes no tenían derechos**

Durante muchos años, los estudiantes solo tenían obligaciones; los derechos se atribuían a las instituciones, a determinadas instituciones, es decir: al Estado, a la Iglesia y a la Familia. Las leyes que rigieron la Enseñanza Primaria y la Secundaria<sup>1</sup> durante buena parte de la Dictadura se construyen sobre esos pilares. En efecto, el Título 1º de la Ley de E. Primaria dedica los artículos 2º, 3º y 4º a establecer, respectivamente, los derechos de la Familia, la Iglesia y el Estado en ese nivel de la educación. La escuela se concebía, en definición del Artículo 15 de la ley, como *“la comunidad activa de maestros y escolares, instituida por la Familia, la Iglesia o el Estado [nótese la disyuntiva], como órgano de educación primaria para la formación cristiana, patriótica e intelectual de la niñez española”*. En la Ley de Enseñanza Secundaria, el preámbulo declaraba como primera de las finalidades de su promulgación, que *“se reconozcan y garanticen explícitamente los derechos del Estado, de la Iglesia y de la Familia en el orden de la Enseñanza Media”*.

En esos años, cuando se trataban los derechos de los alumnos, su ejercicio remitía siempre a la familia, su legítima destinataria. La Ley de Enseñanza Media lo dejaba meridianamente claro en su Artículo 3º: *“El Estado reconoce que la enseñanza es primordialmente un derecho de los educandos al que están ordenados, en razón de medio a fin, los derechos de los educadores. Queda garantizado el derecho de los padres a elegir para sus hijos cualquier Profesor debidamente titulado o Centro de Enseñanza Media establecido con arreglo a las leyes”*. A tal punto llegaba este derecho que el Artículo 55 de la Ley de Primaria, dedicado a la Familia y la Escuela, incluye, entre

---

<sup>1</sup> Ley de 17 de julio de 1945 de Educación Primaria (BOE de 18 julio 1945), modificada parcialmente por Ley de 21 de diciembre de 1965. Las citas corresponden a artículos vigentes en ambas fechas. Ley de la Jefatura del Estado de 26/02/1953 sobre Ordenación de la Enseñanza Media (BOE de 27/02/1953).

*La Familia, la Iglesia y el Estado fueron los verdaderos titulares de los derechos en la escuela durante la Dictadura.*

los diez “derechos inalienables que competen a la familia en el orden docente”, este que figura como 5º de la lista: “Notificar a la Junta Municipal las anomalías de orden moral o profesional que fundadamente advierta en los educadores de sus hijos y apelar, en su caso, a las autoridades superiores.”

Las dos primeras obligaciones del estudiante, tal como las cita el Reglamento General de los Centros de Enseñanza Media y Profesional eran: “a) considerar su labor como un servicio a la Patria, por lo que han de esforzarse en cumplirla con el mejor espíritu y dedicación”, y “b) respetar y obedecer al Director y profesores dentro y fuera de los establecimientos escolares, y también al personal subalterno y encargados del mantenimiento del orden en el Centro”. Se les reconocía únicamente el derecho a “Ejercer individualmente y a través de sus padres o encargados el derecho de petición o de queja en toda clase de asuntos académicos ante el Director...”. Por si no había quedado suficientemente claro, el artículo 35 añadía: “Se prohíbe a los escolares dirigirse colectivamente de palabra o por escrito a sus superiores”.<sup>2</sup> Obedecer y callar eran, pues, como en la familia, como más adelante en el trabajo, las obligaciones básicas de los escolares.

No hubo, en toda la Dictadura, un reglamento de disciplina de alumnos en los centros de Enseñanza Media, como sí lo hubo para la Universidad.<sup>3</sup> En realidad, no era preciso. La mayor parte de los centros eran privados, en su gran mayoría religiosos (de un total de 1.123 centros, en el curso 1959/60, 119 eran públicos y 1.186 privados)<sup>4</sup>, y se regían por sus propias normas. En cuanto a los Institutos Nacionales, la Ley de Reforma de la Segunda Enseñanza promulgada en Burgos, en 1938, por el Régimen de Franco, había fijado un principio que perduró durante toda su andadura. El Director asumía la exclusiva competencia en el régimen disciplinario referente a los escolares:

*Trabajar, obedecer y callar eran obligaciones de los estudiantes.*

“Cada Dirección adoptará las medidas oportunas para el mantenimiento del orden, pudiendo aplicar por su propia autoridad las sanciones de apercibimiento y pérdida de inscripción ... y proponer al Ministerio, en exposición motivada, la expulsión temporal o definitiva del Centro y la inhabilitación temporal o perpetua para cursar estudios de Segunda Enseñanza en cualquier establecimiento de la Nación”.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Orden de 3 de noviembre de 1953 por la que se aprueba el Reglamento General de los Centros de Enseñanza Media y profesional (B.M 19-XI-1953). Capítulo quinto dedicado a “Los alumnos y sus obligaciones y derechos” artículos 34 y 35.

<sup>3</sup> El que se acaba de citar remite la disciplina de alumnos, en su Art. 36, al régimen de disciplina común del personal de estos centros; y el Decreto 1950/1967, de 22 de julio, de Institutos Nacionales y Técnicos de E.M extendió a estos centros la aplicación del Decreto de 8 de septiembre de 1954 que regía en los Centros de Enseñanza Superior y técnica.

<sup>4</sup> *Estadísticas de la Enseñanza en España*. INE Ese año había 448.311 estudiantes de bachillerato, de los que 75.785 eran alumnos oficiales, 228.276 colegiados, casi siempre en centros religiosos, y 144.250 libres.

<sup>5</sup> Ley de la Jefatura del Estado de 20/9/1938 de Reforma de la Segunda Enseñanza. Base XIV. Disciplina académica.

## 1970-1978. Paternalismo en lugar de derechos

La promulgación de la *Ley General de Educación*, en 1970, y la política educativa de los últimos gobiernos de la Dictadura aportaron, en el asunto que nos ocupa, dos novedades significativas que tuvieron repercusiones muy importantes para el futuro, como veremos enseguida. La primera, la definición de un Estatuto del Estudiante en el Título Cuarto de la ley. La segunda, un aumento considerable de la escolarización en Secundaria, consecuente con el desarrollo urbano y el aumento de las clases medias y que afectó, sobre todo, a los centros públicos.

El Estatuto del Estudiante enumeraba los derechos y obligaciones comunes a todos ellos. Y resultaba que la lista de derechos era, sorprendentemente, más abultada que la de obligaciones. En realidad, sólo establecía una obligación: *“Los estudiantes junto al deber social [nótese, el deber “patriótico” ha devenido “social” ] del estudio tendrán los siguientes derechos ...”*. Ciertamente, aquellos derechos no contravenían los principios dictatoriales del régimen pero introducían peligrosas expectativas, especialmente los relativos a la educación personalizada, a su cooperación activa en la obra educativa, a formular reclamaciones fundadas en los casos de abandono o defectuoso cumplimiento de las funciones educativas y a impugnar cualquier actuación, en la valoración de su rendimiento, que considerasen injustificada.<sup>6</sup> Pero, todo quedó en el papel. De estos preceptos, al menos en lo relativo a la Enseñanza Secundaria, no hubo desarrollo ni noticia alguna.<sup>7</sup>

*El Estatuto del Estudiante enumeraba los derechos y obligaciones. Derechos declarados, pero no aplicados.*

Y, sin embargo, la situación real del alumnado de los centros públicos de Enseñanzas Medias, entre 1970 y 1978, experimentó cambios notables. Primero su número. Los de Bachillerato General (edades de 10 a 18 años) se habían multiplicado por seis entre 1960 y 1970 (542.394 efectivos en este último año). En 1978, los alumnos de BUP-COU (de 14 a 18 años) eran ya 615.138. Porque los 119 Institutos de 1960 se habían convertido en 362, más 187 Secciones Delegadas, en 1970, y en 871 en 1978.<sup>8</sup> Naturalmente, el profesorado aumentó en la misma proporción: de 4.714 efectivos en 1960, 21.585 en 1970 y 34.374 en 1978. Se trataba de un profesorado muy joven, educado en la conflictiva Universidad de los años sesenta, que se incorporaba a los nuevos institutos con carácter interino. Su primera preocupación, por tanto, sería reivindicar activamente la estabilidad en el empleo.

---

<sup>6</sup> Ley 14/1970. Título IV, artículos 125 a 131. El Art. 128.3 concretaba la cooperación hasta este endiablado extremo: *“Emitir por escrito al finalizar sus estudios de Bachillerato, de cada grado de FP y de cada ciclo de la Educación Universitaria, antes de la expedición del título correspondiente, su juicio personal, reservado y debidamente razonado, sobre las actividades educativas del Centro respectivo y del profesorado, así como sobre la valoración de los medios instrumentales..., todo ello a fin de contribuir al perfeccionamiento de la enseñanza que hayan de recibir las promociones posteriores.”*

<sup>7</sup> Si hubo, respecto de la educación Universitaria, un desarrollo de la participación estudiantil, en el Decreto 2925/1974, encaminado más a reconducir el movimiento estudiantil de esos años que a ampliar el derecho de participación. En la regulación provisional del COU para el curso 1970/71 se decía que *“los alumnos del COU deberán manifestar por escrito razonado al Director del Centro, con carácter reservado, cuantas iniciativas consideren oportunas para mejorar el curso”* (Disposición decimonovena).

<sup>8</sup> INE. *Estadística de la Enseñanza en España*. A los centros de bachillerato general habría que sumar los 95 Institutos Técnicos (124 privados) y los 101 de Formación Profesional (299 privados).



*En los años finales de la década de los 70 se arrinconaban los formalismos y se tendía a establecer una complicidad profesores-estudiantes que denotaba paternalismo.*

En aquella situación conflictiva del profesorado, mientras el contexto externo rígido y autoritario se desmoronaba con la Dictadura, se produjo un abandono paulatino de los aspectos formales de la disciplina. Se arrinconaban los formalismos organizativos, sin distinguir su naturaleza y origen (igual el rezo a comienzos de la jornada, el formar en filas tras el recreo para entrar ordenadamente a las aulas, que el levantarse cuando entraba el profesor, o el trato de usted ...) y tendía a establecerse una complicidad entre un alumnado de más edad –los menores de 14 se habían quedado en los colegios de EGB–, procedente de barriadas urbanas o poblaciones rurales que contaban ahora con centros de Secundaria, y un profesorado joven que renegaba conscientemente, en su práctica profesional, de las formas en que había transcurrido su propia escolarización. Un paternalismo difuso y una práctica permisiva sustituían al autoritarismo de los años precedentes. Mal sustrato, como comprobamos después, para asentar los cimientos de una convivencia democrática.

### **1978. Los estudiantes, sujetos de derechos y obligaciones constitucionales**

Con la Constitución, España se convirtió en un Estado social y democrático de Derecho. A partir de ese momento, los estudiantes, como el conjunto de españoles, se convertían en titulares de derechos y obligaciones: los derechos fundamentales y libertades públicas que reconoce el Título I de la norma constitucional. Entre ellos, y de manera principal, la dignidad de la persona (la integridad física y moral, el derecho a la intimidad personal y a la propia imagen), la libertad ideológica y religiosa, la igualdad y no discriminación, las garantías de de las libertades públicas fundamentales (libertad de expresión, reunión y asociación), la protección social. Eran derechos que afectaban a todos los estudiantes, de centros públicos o privados. El Artículo 27 les reconocía dos derechos más: el derecho a la educación y el derecho de participación en la programación general de la enseñanza y, a los alumnos de los centros sostenidos con fondos públicos, en el control y gestión de los centros.

Los derechos y deberes constitucionales eran algo más que una simple declaración de intenciones, o bellos principios de convivencia. Como ha recordado Ana Leturia Navarrea (2006), a propósito del derecho de participación, se trataba de derechos fundamentales, es decir, derechos que revisten un carácter subjetivo (dotan a sus titulares de la facultad de desarrollar determinadas actuaciones en el campo educativo) y objetivo (deben formar parte del ordenamiento jurídico y de la estructura del propio sistema educativo), cuyo ejercicio está dotado de máxima protección jurídica, la que les ofrece el Capítulo cuarto de la Constitución. Pero del reconocimiento al ejercicio efectivo mediaba un buen trecho.

El desarrollo jurídico de los derechos fundamentales del alumnado ofrecía una complejidad singular. Como menores de edad, encuadrados en instituciones educativas, los estudiantes se encuentran entre los colectivos sometidos a lo que los juristas han calificado de “sujeción especial” respecto de la Administración (Chinchilla Marín 1989). Y

*El Artículo 27 de la Constitución reconoce a los estudiantes como titulares de derechos fundamentales pero su desarrollo normativo ha alcanzado una acusada complejidad.*

ello por dos motivos, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Constitucional, la relación específica entre profesor y alumno, que hace imposible establecer de antemano el contenido de la intervención coactiva ante situaciones concretas que se producen en cada momento, y la necesidad de garantizar el buen funcionamiento de la institución. De ahí la imposición, por vía reglamentaria, de un régimen de disciplina específico, que regula y limita derechos y libertades, pero que no puede suponer la anulación de derechos fundamentales ni la arbitrariedad administrativa. Un equilibrio difícil pues, *“para establecer ese régimen, es suficiente una ley que remita al Reglamento la competencia para imponer medidas disciplinarias y sanciones a los estudiantes en el ámbito escolar”* (Salguero 1998), una competencia que esos reglamentos acabarían remitiendo a los propios centros escolares.

En el vertiginoso desarrollo de la transición política, la democratización de la enseñanza se presentaba como un objetivo estratégico primordial. De los centros escolares democráticos saldrían los ciudadanos ilustrados de la nueva democracia. Pero había que “inventar” un modelo de funcionamiento democrático de los centros escolares puesto que no existían precedentes en que inspirarse, como los había para la recuperación y el ejercicio de los derechos civiles y políticos. Además, los problemas acuciantes del momento, tales como satisfacer la demanda de puestos escolares (los necesarios para los niños del “baby boom”, y muchos centros de Secundaria trabajaban con dos, y hasta tres, turnos al día), reclutar, a tiempo para comenzar el curso, al profesorado necesario, y resolver de una vez el problema de los PNN (en 1977, triplicaban en número a los funcionarios de carrera), y la creación del nuevo modelo democrático se mezclaban en un mismo debate.

Se demandaba una gestión democrática de los centros, se discutían las subvenciones al sector privado, un modelo nuevo de acceso a la carrera docente, la incorporación a la enseñanza de las lenguas propias de algunas regiones. Y resultaba difícil encontrar un punto de unión entre ideología y práctica en las muchas propuestas que partidos políticos, sindicatos y asociaciones del profesorado, colegios de doctores y licenciados, escuelas de verano, plataformas y coordinadoras varias, ponían sobre la mesa.<sup>9</sup> Las voces que sonaban con más fuerza eran las del profesorado y la de los padres, encuadrados en movimientos vecinales muy activos y con reivindicaciones precisas. La de los estudiantes “no universitarios” sólo se oía por boca de otros: de las asociaciones de padres, de los sindicatos de profesores o de sus compañeros, los dirigentes de los movimientos estudiantiles de la Universidad.

A falta de unas normas de disciplina dictatorial que combatir, en un contexto de paternalismo y permisividad, no es de extrañar que el afán democratizador de los estudiantes derivara en reivindicaciones y formas de protesta, calcadas de las de los

---

<sup>9</sup> El número 34 de *Cuadernos de Pedagogía* (Octubre de 1977) ofrecía un muestrario de posiciones en torno a los programas de cambio en educación. Galileo Sancho en una reflexión sobre aquel concierto de programas (p. 22) se preguntaba ya en qué sentido alguna de aquellas reivindicaciones, o todas en su conjunto, supondrían automáticamente el paso de una escuela selectiva a una escuela progresiva.

*La voz de los alumnos estaba ausente en el coro que clamaba por la democratización de la escuela y los derechos y deberes de los escolares no figuraban entre sus prioridades.*

mayores, que no llegaban a cuestionar la organización de los centros, los contenidos de la educación ni las pautas del aprendizaje. Se generalizó, por ejemplo, la presencia de alumnos –del delegado de curso, normalmente– en las sesiones de evaluación. Abundaron las huelgas espontáneas, sin aviso previo y sin motivo serio, y se propició un relajamiento de la disciplina (pasar lista para controlar las ausencias cayó en desuso) y de las normas elementales de urbanidad (fumar en clase, los profesores más severos permitían hacerlo solo en los exámenes). Los derechos y deberes de los escolares no figuraban entre las prioridades de los colectivos interesados en la democratización de los centros.

### **1980-1995. Derechos y obligaciones en la ley y en la realidad escolar**

La *Ley Orgánica 5/1980*, de 10 de junio, por la que se regula el *Estatuto de Centros Escolares* (LOECE), representó el primer y más restrictivo desarrollo de los derechos y deberes constitucionales de los estudiantes. Su presencia en los órganos de gobierno de los centros se limitaba al Consejo de Dirección (2 alumnos, frente a 4 padres y 4 profesores). No participaban en la Junta Económica y se les excluía de asuntos que les afectaban muy directamente: la elaboración del Reglamento de Régimen Interno (RRI) de los centros se atribuía al Claustro de profesores y a las asociaciones de padres. Y se formulaba de manera restrictiva el derecho a ser evaluados con objetividad. La LOECE no llegó a desarrollarse y algunos de sus artículos fueron declarados inconstitucionales y nulos por el Constitucional (sentencia de 13/02/1981).

Más oportunidades para la democratización de la educación y, por consiguiente, para los derechos de los alumnos ofrecía la *Ley Orgánica 8/1985*, de 11 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE). En efecto, la ley establecía los pilares básicos sobre los que debía construirse el nuevo edificio de la escuela constitucional, *para y con* los alumnos. Tres eran esos pilares: la declaración de los fines que debían orientar la actividad educativa (Art. 2), la enumeración de los derechos y deberes básicos de los estudiantes (Art. 6) y los mecanismos de participación –en la programación general y en los centros escolares– conformados por los Consejos Escolares. Todo ello, claro está había que desarrollarlo.

*La LODE fija los tres pilares sobre los que se asienta la escuela constitucional.*

Primero le tocó al derecho de participación. En diciembre de 1985 se reguló el Consejo Escolar del Estado (CEE). En marzo de 1986, los consejos escolares de los centros y, en julio de ese mismo año, las asociaciones de alumnos y padres de alumnos. El instrumento estaba creado. Luego, octubre de 1988, el turno correspondió a los derechos y deberes de los escolares y al sistema disciplinario. Finalmente, en octubre de 1990, se promulgó la *Ley de Ordenación General del Sistema Educativo* (LOGSE), que derogaba, veinte años después, la de 1970, y adecuaba la estructura y los fines de la educación a los principios constitucionales delimitados en la LODE. Y, tras la LOGSE, una nueva reforma, mayo de 1995, del estatuto de derechos y deberes de los estudiantes para acomodarlo a la nueva norma. El encaje de estas reformas, promulgadas en un período de quince años, se produjo con dificultad. Y el orden en que se introducían no dejó de afectar al resultado. Desde luego, condicionó el proceso que ahora analizamos.

*Transcurridos diez años desde la promulgación de la Constitución seguían sin regularse los derechos lo que contribuía al deterioro del ambiente escolar.*

Habían transcurrido más de 10 años desde que se promulgara la Constitución y los derechos y obligaciones de los estudiantes contenidos en ella todavía no habían llegado a las aulas. La disciplina se seguía rigiendo por pautas que oscilaban, según el momento, según los centros y según los profesores, entre el paternalismo permisivo de la transición y el autoritarismo residual de la Dictadura. Por eso, el Consejo Escolar del Estado denunciaba, desde su constitución en 1986, el malestar perceptible entre los sectores de la comunidad educativa y lo atribuía a la situación de inseguridad e indefensión y a la falta de clarificación del marco de convivencia. Una inseguridad que, a juicio del Consejo, revestía una especial gravedad “*cuando se deciden sanciones de expulsiones definitivas o temporales, o del seguimiento de una asignatura, pues ello colisiona con el ejercicio del derecho a la educación*”.<sup>10</sup> Porque los intentos de regular, “*en normas de rango manifiestamente inadecuado como las Circulares de comienzo de curso, temas tan delicados*” habían resultado insuficientes.<sup>11</sup>

Entretanto, la complicidad entre alumnos y profesores que se había creado en los años de la transición daba paso a un alejamiento progresivo. El paternalismo que ofrecía el profesorado no satisfacía las expectativas crecientes de los estudiantes. El divorcio se hizo especialmente notorio cuando la larga y masiva huelga de estudiantes no universitarios del curso 1986/7 se añadió a la conflictividad creciente en unos centros de BUP y FP muy masificados. La huelga se presentó, inicialmente, como una protesta contra “la Selectividad” en el acceso a la Universidad, aunque, poco a poco, en conversaciones con el Ministerio, derivó hacia una serie de reivindicaciones que incluían la ampliación de la oferta de plazas escolares, aumento de los presupuestos para becas e inversiones para mejorar la calidad de la educación. Ninguna de las reivindicaciones de los estudiantes incluía un aumento de sus derechos, a diferencia de las reivindicaciones de los estudiantes franceses que se movilizaron en el otoño de 1990. Allí, el Ministerio de Educación adoptó, en diciembre de 1990, un Plan de Urgencia que amplió los derechos y multiplicó el número y los poderes de los consejos de los que formaban parte los estudiantes.

Aquel conflicto fue objeto de una atención preferente del CEE. La Comisión Permanente (15/12/1986) elevó una propuesta al Ministerio instándole a proseguir la vía de diálogo emprendida, a fomentar y apoyar la constitución de asociaciones de alumnos y a difundir las posibilidades de participación que les ofrecían los consejos escolares. El Pleno (2/03/1987) informó favorablemente el “Programa de Medidas del MEC en Enseñanzas Medias”, expuesto en el Consejo por el Ministro Maravall, que recogía las demandas de los estudiantes y ponía fin a la huelga.

La LODE atribuía a las Comunidades Autónomas el desarrollo reglamentario de los derechos y obligaciones de los escolares. Así que los Reales decretos que se dictaron a

---

<sup>10</sup> Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1986/7. Punto 28, p. 32. El informe fue aprobado en 1988, después de la huelga de estudiantes y antes de la promulgación del R.D 1543/1988.

<sup>11</sup> Consejo Escolar del Estado, Informe sobre el estado y situación del sistema educativo Curso 1987/8, p.47.

su amparo, en 1988 y 1995, veían limitado su ámbito de competencia a las Comunidades que, en el momento de promulgarse, no las habían recibido, y con carácter supletorio, a las que no habían regulado este supuesto. No obstante, dado que los decretos tuvieron una influencia decisiva en los desarrollos que hicieron después las Comunidades, merece la pena analizarlos de manera sucinta.

### ***El Real Decreto de 1988. La visión jurídica de los derechos y deberes de los estudiantes***

El Real Decreto 1543/1988, de 28 de octubre, sobre derechos y deberes de los alumnos vino “a colmar una importante laguna normativa, intentando ofrecer con sus garantías jurídicas soluciones a los problemas que cotidianamente se plantean a profesores, alumnos y padres de estos en los centros docentes” (Chinchilla Marín 1989); el vacío, en fin, en que se encontraba la regulación de los derechos y deberes de los alumnos, a juicio del CEE.<sup>12</sup> En efecto, el Decreto definía los derechos y deberes constitucionales de los estudiantes –de todos los estudiantes– y concretaba las acciones precisas para garantizarlos. Insistía especialmente en los relativos a la igualdad de oportunidades, el respeto a la libertad de conciencia, a la integridad física y moral, el derecho a las ayudas al estudio y la protección social, a una evaluación objetiva del rendimiento escolar y en los derechos de participación (Consejo Escolar y Junta de Delegados) reunión y asociación. Y definía, también, los deberes –el del estudio, el deber básico de los alumnos, y el respeto a las normas de convivencia– y los concretaba en obligaciones precisas.

El Real Decreto estableció, además, en su Título IV, un régimen de faltas y sanciones ajustado a las garantías procedimentales que deberían regir este supuesto en el Estado de Derecho. Desde el principio de tipicidad: “ningún alumno podrá ser sancionado por conductas distintas a las tipificadas como faltas en este Real Decreto” a la clasificación de las faltas (leves, graves y muy graves) y de las sanciones que les corresponderían. Desde la atribución de la potestad sancionadora (a los profesores, en el caso de las faltas leves, al Consejo Escolar, en las graves y muy graves), hasta la exigencia de la instrucción previa de un expediente disciplinario, con audiencia del interesado –o de sus padres, si fuera menor de edad-, y la posibilidad de reclamaciones y recursos. Todo configuraba las resoluciones de los Consejos Escolares, en los procedimientos disciplinarios, como

*El Real Decreto de 1988 supuso que el procedimiento Administrativo llegase a la escuela.*

“actos administrativos por ser los actos de un órgano de gobierno de los Colegios públicos o concertados, dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia, regulados por el Derecho Administrativo y sujetos, por ello, al régimen de impugnación de los mismos” (Chinchilla Marín 1989).

El procedimiento establecido, por su carácter jurídico tan alejado de la mezcla de paternalismo y autoritarismo que había regido hasta entonces la disciplina escolar,

<sup>12</sup> CEE. Informe 1987/8, antes citado, p. 46.

introducía un mecanismo complejo que suscitó incompreensión y rechazo en los centros escolares. Ante las dudas y recelos, el propio Ministerio publicó, tres años después, un folleto en que explicaba el carácter y las fases del procedimiento al tiempo que ofrecía modelos para facilitar cada uno de los pasos en la tramitación de los expedientes. De hecho, la atención se acabó por fijar en los aspectos más formales del régimen disciplinario; que fue lo que concitó la mayor parte de las críticas, tanto por la novedad que implicaba la aplicación del procedimiento administrativo al ámbito escolar, como, y sobre todo, por la duración de los expedientes disciplinarios, en el caso de faltas graves, en detrimento de la eficacia de las sanciones (Calvo Gómez-Rodulfo 2000).

Por otro lado, tanto la enumeración de derechos y deberes como el régimen disciplinario afectaban a todos los centros de enseñanza de Régimen General, desde preescolar a COU, y por lo tanto a escolares desde los 3 hasta los 18 años, *“sin más distinciones que las derivadas de su edad y de las enseñanzas que se encuentren cursando”*. Un matiz que el dictamen del CEE, sobre el proyecto de decreto, consideraba insuficiente puesto que *“muchas, por no decir todas, las faltas enumeradas en el artículo veinticinco no pueden ni deben ser corregidas, en todos los casos, acudiendo al procedimiento sancionador previsto en el proyecto”*.<sup>13</sup> El Gobierno atendió parcialmente las sugerencias hechas por el CEE e introdujo esta precisión en el Artículo 24, cuarto:

“A estos efectos [se está refiriendo a la proporcionalidad entre sanciones y faltas] los órganos competentes para la instrucción del expediente o para la imposición de sanciones, deberán tener en cuenta la edad del alumno, tanto en el momento de su incoación o sobreseimiento, como a efectos de graduar la aplicación de la sanción cuando proceda”.

*No se planteó un debate a fondo sobre el carácter y el alcance de los derechos y obligaciones, ni sobre las implicaciones de la intervención de los estudiantes en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos.*

Aparte de las críticas al procedimiento disciplinario, no se planteó –en el ámbito escolar– un debate a fondo sobre el carácter y el alcance de los derechos y obligaciones, ni sobre las implicaciones de la intervención de los estudiantes en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos. Ni sobre el alcance de la libertad de cátedra del profesor y la dificultad y la forma de compaginarla con la libertad de conciencia de los alumnos y, ambas, con el derecho de los titulares de los centros concertados. No interesó, en definitiva, determinar el alcance de los derechos y obligaciones, para el colectivo y para las personas, en la nueva situación democrática.

### ***El Real Decreto de 1995. La visión educativa de los derechos y deberes***

La LOGSE, promulgada en 1990, asumía los fines previstos en la LODE y adecuaba la estructura del sistema educativo a la Constitución y a los cambios operados en la sociedad española desde 1978. Uno de los aspectos más destacados de la norma era el impulso a la autonomía pedagógica y organizativa de los centros que abría un abanico de posibilidades a los órganos de participación. La concreción del currículo, la competencia

---

<sup>13</sup> CEE. Dictamen 16/88 de la Comisión Permanente, celebrada el 15 de julio de 1988. Observación 1.

*La LOGSE asumía los fines previstos en la LODE y dibujaba un marco más amplio para el ejercicio de derechos y deberes.*

de los equipos de profesores para desarrollarlo y para fijar los criterios de evaluación y promoción trasladaban a los claustros de profesores y a los consejos escolares de los centros una gran responsabilidad. El individualismo del profesorado como forma de trabajo debía ceder espacio al trabajo en cooperación.

Por eso, tras la promulgación de la LOGSE, se aprobó un nuevo Real Decreto, el 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros. El decreto tenía en cuenta los nuevos planteamientos curriculares y trataba de reforzar el carácter educativo del régimen disciplinario (Salguero 1998). Al igual que el de 1988, se insertaba en la corriente optimista de ampliación de los derechos. El frenazo y el retroceso llegarían después.

En relación al de 1988, el nuevo decreto introducía modificaciones significativas. Algunas eran de carácter semántico, acordes con el significado educativo y recuperador que se pretendía. El término corrección sustituía al de sanción, los conceptos de conductas contrarias a las normas de convivencia y conductas gravemente perjudiciales para la convivencia a los de faltas leves, graves y muy graves. Otras derivaban de la mayor autonomía pedagógica que introducía la LOGSE. Cada centro establecería sus normas de convivencia en el Reglamento de Régimen Interno, incluida la tipificación de las conductas contrarias a las mismas. Se pretendía, como anunciaba el preámbulo del decreto, *“que los derechos reconocidos en la LODE [...] impregnen la organización del centro, de manera que, superando los límites de la mera declaración programática, los alumnos puedan percibir su incidencia en la vida real del centro. Ello sólo es posible si el Reglamento de régimen interior del centro desarrolla, concreta y adapta los derechos declarados a las especiales condiciones del centro, a su proyecto educativo y a las necesidades propias de la edad y madurez personal de sus alumnos”*. Una Comisión de convivencia, prevista en el Artículo 6 y compuesta por profesores, padres y alumnos, canalizaría las iniciativas y resolvería los problemas de convivencia en el centro.

*Una Comisión de convivencia compuesta por profesores, padres y alumnos, canalizaría las iniciativas y resolvería los problemas de convivencia en el centro.*

De nuevo, como había sucedido en 1988, las cuestiones relativas al alumnado quedaron relegadas ante otros aspectos de la LOGSE que ocuparon el debate público (el currículo y sus peculiaridades) y que interesaban más a los sectores con capacidad para hacerse escuchar: profesorado, padres, corporaciones científicas y profesionales.

### ***¿Cambiaron los decretos la situación de los alumnos?***

El Real Decreto de 1995 suscitó críticas desde dos posiciones contrarias. La más extendida denunciaba los siguientes males: su incapacidad para resolver los problemas de disciplina (complicados trámites que alargaban la corrección y la hacían ineficaz), el énfasis en el procedimiento en detrimento de la autoridad moral de los órganos directivos (Director, Jefe de Estudios, Consejo escolar o Comisión de convivencia), las limitaciones del modelo que lo inspiraba, el llamado *intelectualismo ético* que fía a la educación la corrección de las conductas y que no sirve para centros masificados; y, en fin, el silencio, o el olvido, de la posibilidad de conductas de maldad ética (Calvo Gómez-Rodulfo 2000).

Una crítica compartida por muchos profesores, y por los medios de comunicación, que lamentaban la pérdida de autoridad en el aula, pérdida que atribuían al desvalimiento en que les había dejado la norma.

Desde otro ángulo se perfilaba una insatisfacción que trascendía la pura disciplina académica y se remitía al sentido de los derechos y de la propia educación. Así lo expresa, por ejemplo, Salguero (1998, p. 176):

“la solución a la complejidad de la vida escolar no puede depositarse en el ritualismo normativista. Esto acabaría convirtiendo el espacio escolar en un proceso reivindicativo en dónde padres y alumnos esgrimen compulsivamente sus derechos contra los profesores, a la vez que estos, refugiados en sus facultades se defienden de la supuesta agresión de los otros miembros de la comunidad educativa y de la propia administración [...] La propuesta ha de ser, a mi juicio, a favor de una cultura y una política de de los derechos fundamentales”.

*El Real Decreto de 1995 suscitó críticas y planteó la siguiente interrogante: ¿pérdida de autoridad del profesorado y de los directores o falta de una cultura y de una política de los derechos fundamentales?*

Una cultura que debía tener dos componentes inseparables: primero, el conocimiento de los derechos y obligaciones fundamentales, y de los valores constitucionales, acompañado del ejercicio de la participación en los procesos de toma de decisión en asuntos que les conciernen y en programas de acción orientados a incrementar la capacidad reflexiva y el desarrollo moral. Pero también, la actuación inmediata, conforme a derecho, para corregir las conductas violentas o antisociales en el momento en que se hubieran producido.

En teoría, todas las opiniones venían a coincidir en que para dirigir un grupo social, y los centros de enseñanza lo son, son necesarias unas normas de disciplina, si no se quiere caer en la anarquía. Incluso en que poner el acento, exclusivamente, en los aspectos disciplinarios no se ajustaría al nuevo modelo político, cultural y social en el que estamos instalados y que un centro que eso hiciera estaría abocado al fracaso (Calvo Gómez-Rodulfo). En la práctica, la queja por la pérdida de “autoridad” del profesorado no impedía la contraria, la denuncia por la falta de consideración del alumnado como colectivo. Su voz es reducida y apagada en el contexto escolar, no le escuchamos (Martínez Rodríguez 1998). La razón ha de buscarse en la apretada y encorsetada jornada escolar –de alumnos y profesores–. Pero, también en que *“no utilizamos criterios o formas estratégicas para poder atender al contenido de las expresiones del alumnado, ni llegamos a considerarlo como un contenido importante para la relación pedagógica de las aulas”*. Porque los estudiantes *“no utilizan el vocabulario político social de los adultos”*, pero *“expresan con palabras de uso frecuente, y con vivencias muy intensas su percepción de la vivencia democrática, de justicia en las exigencias escolares, de la falta de respeto a la propia imagen y al derecho al honor”*. Algo parecido a lo que denunciaba, en los liceos franceses, Patrick Rayou (1993). *“en los centros escolares, no hemos aprendido a distinguir entre la persona y el alumno”*.

Puede decirse, por consiguiente, que no se ha aprovechado la oportunidad excepcional de convertir la elaboración y aplicación de los reglamentos internos derivados en última



*No se ha aprovechado la oportunidad de convertir la elaboración y aplicación de reglamentos internos para la educación en democracia.*

instancia de la Constitución, en un elemento sustancial de la educación en democracia: la sujeción a la ley, que posibilita la convivencia, dictada con participación de los afectados y protegida por un código de sanciones que, con todas las garantías necesarias, castiga las infracciones. De forma que derechos y obligaciones, lejos de ser entendidos, según quería el decreto de 1995, como la cara y la cruz de una misma moneda, como parte del núcleo duro de la educación, se han quedado en puras declaraciones de principios de los proyectos educativos, o en otra lista añadida de “*deberes escolares*”, cuya infracción, en caso de ser descubierta, se salda con sanciones aplicadas de manera mecánica.

### **1996-2010. Nuevos tiempos, nuevos problemas ¿Viejas soluciones?**

El año de 1996 representó el punto culminante en la concepción positiva de los derechos y deberes del alumnado, y de la juventud en general. El 23 de noviembre del año anterior, las Cortes aprobaban la *Ley Orgánica* del Código Penal (el Código Penal de la Democracia), que elevaba la edad penal de los 16 a los 18 años. Y el 15 de enero de 1996 se promulgaba la *Ley Orgánica de Protección jurídica del menor* que desarrollaba los derechos de los menores derivados de la Constitución y de la *Declaración de los Derechos del Niño* (ONU 1989), y establecía las obligaciones de tutela que la garantía de esos derechos implicaba para las familias, para las autoridades y para los mayores. Una ley que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra valoraba así: “*Es una importante novedad [...] que consiste en pasar de una concepción en que el menor es una especie de patrimonio de sus padres [...] a considerarlo como sujeto de derechos. Es decir, alguien que tiene una autonomía, que es titular de unos derechos que hay que respetar*”. Unos derechos, ciertamente, que no son absolutos y que pueden limitarse, y una autonomía “*que los padres y los centros deben reforzar, porque es la manera de que vayan madurando, pero teniendo en cuenta los casos en que deben ser limitados*”. (Fernández Martínez 2007).

*1996 fue el punto culminante de la ampliación de los derechos del menor. La Ley Orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores supuso el camino de vuelta.*

Pronto se iniciaría el camino de vuelta. Los derechos permanecían, eso sí, en el frontispicio de las normas. Pero el acento se pondría ahora en el control de las conductas, en el cumplimiento de las obligaciones y en las sanciones por la infracción de la norma. El punto de inflexión fue la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores que sin rebajar, en teoría, la edad penal exigía, de hecho, la responsabilidad de las personas mayores de 14 años y menores de 18 por la comisión de hechos tipificados como delitos o faltas en el código penal (Art. 1). Era una ley planteada “*en términos absolutos, única y exclusivamente represores*”, olvidando que esta “*es una ley que tiene como misión fundamental la de rehabilitar y socializar*” (Fernández Martínez 2007).

En el plano educativo, el cambio de perspectiva se hizo visible con la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE 2002). Esta ley regulaba los derechos y deberes de los estudiantes insistiendo en estos últimos y restringiendo los primeros en aspectos como la participación. La respuesta educativa a los nuevos tiempos se concretaba en más disciplina, más esfuerzo y más evaluación ¿Qué había pasado? ¿A qué obedecía este cambio de perspectiva?

### ***La violencia escolar como “problema nacional”***

En los últimos años del siglo se habían consolidado y extendido algunas tendencias sociales iniciadas antes. La adolescencia prolongada por el retraso en la incorporación al trabajo. La crisis del modelo tradicional de familia, confirmada y acentuada, y con ella el aumento de las dificultades para encarar los problemas de la educación de los hijos. La ampliación, de hecho, de los márgenes de libertad de los menores de edad, sin venir acompañada de una exigencia pareja de responsabilidad por los propios actos. La rápida asimilación de los nuevos medios de comunicación por una adolescencia poco madura para utilizarlos con criterio... Todo ello repercutía, como era de esperar, en el comportamiento y en las actitudes de los adolescentes en el seno de sus familias y en los centros escolares. En lo que se refiere a estos, el desfase entre una educación pensada para una minoría, y centrada básicamente en los contenidos, y las necesidades y demandas de una población escolar extendida al 100% de los adolescentes menores de 16 años y a más del 75% de los de 16 a 18 se hacía evidente. Y el desfase acentuó y extendió los viejos problemas de convivencia.

*La magnificación de los incidentes ocurridos en la escuela y el sensacionalismo de los medios acabaron por instalar una conciencia generalizada de violencia, grave para la educación.*

La gravedad de algunos episodios de acoso, cuantitativamente excepcionales, y el dolor causado a quienes los han padecido no se puede menospreciar. Pero la repercusión de este fenómeno ha ido muy lejos. La magnificación de los incidentes ocurridos en la escuela, la sobrevaloración de los datos estadísticos sobre la “*violencia escolar*” y el sensacionalismo con el que los medios trataron aquellos incidentes (Urrea 2007), acabaron por instalar una conciencia generalizada de violencia que ha tenido efectos graves para la educación.

El mensaje, asumido apresuradamente por administraciones y sindicatos de profesores, ha reducido el desarrollo normativo de derechos y obligaciones de los estudiantes a términos puramente disciplinarios. Se convino en que se había perdido “*la autoridad*”; y endurecer las leyes se antojaba a muchos el medio adecuado para atajar la indisciplina, la violencia escolar, y hasta la falta de esfuerzo, y recuperar de ese modo la autoridad perdida. Las miradas y las preocupaciones se desviaban del objetivo que marcaba el viejo decreto de 1995 –aunar derechos y obligaciones como integrantes inseparables de la formación de los estudiantes–, hacia la consideración de la disciplina, exclusivamente, como una condición necesaria y como medio para poder “*enseñar*”.

Pero la conflictividad no ha suscitado ningún interrogante sobre los posibles desajustes del modelo escolar y su capacidad para afrontar los cambios sociales y tecnológicos antes aludidos. Ni sobre las estrategias de enseñanza aprendizaje al uso. Apenas se ha cuestionado la preparación y el individualismo del profesorado y la ausencia de un trabajo en equipo, ni la escasa cultura democrática en la vida escolar. A efectos prácticos, el problema se reducía a la conducta de los adolescentes, por lo tanto al plano de la disciplina. Los reglamentos de régimen interno, marcos reguladores de la convivencia, o cartas de derechos y obligaciones de los alumnos, de las diferentes administraciones educativas (se pueden consultar en las páginas web de las respectivas

consejerías) demuestran que la posición de prevención y recelo hacia los estudiantes ha prevalecido. Bien es verdad, que no en todas las comunidades en la misma medida y que su análisis nos permite valorar hacia qué lado se ha empujado, en cada caso, el fiel de la balanza entre los extremos a que se aludió antes: endurecer y simplificar los procedimientos disciplinarios, sin más, o intentar educar en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones, a la vez.

### ***La asignatura pendiente: educar en la responsabilidad***

Pese a todo, muchas de las normas que desarrollan los derechos y deberes transmiten la impresión de que se ha avanzado poco en la concepción de la disciplina. La sanción más repetida (para faltas leves, graves o muy graves) sigue siendo la expulsión del estudiante (de clase, de las actividades extraescolares, del centro) por días, por semanas, para siempre. Resulta desconcertante el esfuerzo de algunos de estos reglamentos por hacer compatibles estas medidas con el principio que, se afirma, debe regir el régimen sancionador: *“no se podrá privar a ningún alumno de su derecho a la educación”*. Algunas Comunidades han introducido una fórmula que pretende resolver la contradicción: aulas de convivencia a las que se remite a los estudiantes expulsados de clase. En la mayoría de los casos, sin embargo, los términos contradictorios persisten en la norma, como expresión, tal vez, de una falta de imaginación, o de reflexión, a la hora de concebir sanciones que sean, a la vez, ajustadas a procedimiento, proporcionadas a las faltas y educativas en su finalidad. Y, en todo caso, ponen de manifiesto un propósito no explícito, pero que preside todo el reglamento del que forman parte: apartar al que perturba el desarrollo de la clase.

*Los reglamentos de disciplina, más elaborados y exigentes, ponen de manifiesto un propósito no explícito: apartar al que perturba el desarrollo normal del aula.*

Los consejos escolares, como ámbito en el que convergen todos los agentes implicados: alumnos, profesores, familias, y como interlocutores de las diferentes administraciones, han tratado de elevar el punto de mira, de hacer análisis más ponderados y de ampliar el horizonte de las respuestas normativas. El CEE, por ejemplo, debatió y aprobó, el 30 de enero de 2007, un acuerdo *“Por la convivencia y contra todo tipo de violencia en los centros escolares”*. El acuerdo señalaba que la convivencia es un elemento primordial de la educación y mostraba su preocupación por el tratamiento que algunos medios de comunicación estaban dando a los episodios que la alteraban, al magnificarlos y presentar como habitual lo que es solo ocasional. No pueden aceptarse, subrayaba el CEE, análisis simplistas que pretenden encontrar soluciones fáciles. Se hace necesario, por el contrario, emprender reformas en profundidad en muchos aspectos de la vida social y cultural para hacer frente a los cambios a los que se enfrentan la sociedad y la escuela y que se traducen a veces en conflictos de convivencia.

Algunos consejos, como los de Navarra y Castilla-La Mancha, han incorporado a sus reflexiones voces que nos llegan desde el ámbito de la justicia (J. Manuel Fernández Martínez, Emilio Calatayud) y que abordan el problema desde el ángulo de la judicatura y de las leyes que afectan al menor. Un punto de vista que, al tiempo que atempera la percepción que se tiene en la escuela del fenómeno de la violencia, subraya la

*Algunos consejos escolares han incorporado a sus reflexiones el punto de vista de los jueces que atempera la percepción de la escuela ante el fenómeno de la violencia y recomienda la mediación para la resolución de conflictos.*

trascendencia de la disciplina en la modelación de las conductas y el rigor con que debe abordarse. Nos recuerda la posición jurídica del menor como sujeto de derechos; del alcance que tienen esos derechos y de cómo se traducen a obligaciones y responsabilidades que tenemos los mayores para con ellos, y que debemos conocer bien. Y nos advierten de la necesidad de exigirles sus deberes, de aplicar sanciones cuando proceda, y de hacerlo con más responsabilidad y rigor del que solemos. Los jueces recomiendan la mediación como fórmula de resolución de conflictos y plantean, desde su propia práctica sancionadora, precisiones bien interesantes sobre la necesidad de armonizar el rigor de las sanciones con el carácter educador que siempre deben tener. Y nos invitan a distinguir entre el adolescente que comete algún delito y el adolescente que se está convirtiendo en un delincuente. Al igual que en las familias, detectan en los centros escolares un cierto miedo a no saber cuáles son los límites de su actuación y la de los demás. La justicia, vienen a decir, nos puede ayudar a afrontar los casos verdaderamente graves.

La *Ley Orgánica 2/2006*, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que sustituyó a la LOCE, recuperaba, en parte, el viejo espíritu de la LODE, en lo que a la participación se refiere, e introducía elementos nuevos en la preocupación por la convivencia, y en el tratamiento de la disciplina, con un fuerte componente educativo: los planes de convivencia de los centros y la mediación como recurso para la resolución de conflictos.

Pero, sobre todo, trataba de *“situar la preocupación por la educación para la ciudadanía en un lugar muy destacado del conjunto de las actividades educativas”*. Y lo hacía desde aquella doble perspectiva que algunos estudios que hemos comentado más arriba consideran esenciales en una cultura democrática: conocimiento y hábitos de conducta. Tal como señala el preámbulo de la ley, su propósito era introducir unos contenidos que ofrecieran a todos los estudiantes *“un espacio de reflexión, análisis y estudio acerca de las características fundamentales y el funcionamiento de un régimen democrático, de los principios y derechos establecidos en la Constitución española y en los tratados y declaraciones universales de los derechos humanos”* que apoye *“la práctica democrática que debe inspirar el conjunto de la vida escolar y que ha de desarrollarse como parte de la educación en valores con carácter transversal a todas las actividades escolares”*.

## **A modo de conclusión**

Veinticinco años han pasado desde la promulgación de la LODE. Y, sin embargo, queda mucho por andar en lo que afecta a los derechos y obligaciones de los escolares. No se han perfilado los límites respecto a los de la familia y a los de los otros agentes de la educación. Ni se han traducido, de manera clara y operativa –acomodada a la edad–, al funcionamiento de los centros escolares. De hecho, los reglamentos de alumnos se limitan a repetir el listado que figura en la LODE, o en la LOE o, en el peor de los casos, remiten simplemente al artículo de la ley que los recoge. No añaden concreción alguna que los haga más operativos, ni derivan de ellos obligaciones específicas para los compañeros, para el profesorado, o para el equipo directivo del centro.

Tampoco se exige a los estudiantes, con rigor, método y constancia, sus obligaciones. Los reglamentos no han sido especialmente ocurrentes a la hora de determinar sanciones efectivas, capaces de disuadir, y a la vez educadoras de las conductas más perniciosas para la convivencia. La expulsión de los alumnos sigue siendo la sanción más aplicada, a pesar de su probada ineficacia. Tampoco se ha profundizado en la tipificación de las conductas punibles, sea por su alcance perturbador, o por la naturaleza de los derechos que vulneran. A veces, ni siquiera queda clara la distinción entre conductas que son faltas y las que pueden constituir un delito. En definitiva, se ha progresado poco en el objetivo de integrar derechos y deberes como elemento sustantivo de la formación humana y ciudadana, y los reglamentos que los desarrollan se reducen con frecuencia a un puro formalismo sin incidencia apreciable en el funcionamiento de los centros escolares.

La singularidad del proceso ayuda a comprender la lentitud en los progresos y la continuidad de las actitudes. Ciertamente, la sucesión de leyes y reglamentos para adaptar el sistema educativo a la Constitución y los vaivenes legislativos, por la falta de acuerdo de los partidos gobernantes en las formulaciones esenciales, no han facilitado las cosas. No hay un momento “*constitucional*” el lo que a derechos de los estudiantes se refiere. Porque, por debajo, o al margen, de la cambiante legislación, la vida en los centros ha latido, desde la Dictadura a la Democracia, pasando por la Transición, entre los impulsos renovadores y las inercias propias de una institución tan singular. Paternalismo y rigor, permisividad y autoritarismo han coexistido, y coexisten todavía, en unos centros que, o vivieron sin un reglamento de derechos y deberes, o cuando lo tuvieron no le dieron la debida relevancia.

Probablemente, nuestro sistema educativo, que ha crecido y cambiado tanto en sus estructuras, ha prestado poca atención a los estudiantes. Digámoslo con palabras prestadas. Señalaba Patrick Rayou (1993), profesor e investigador francés, a propósito de la manera en que los liceos franceses podrían contribuir a la formación ciudadana:

“No se le puede exigir a un adolescente a quien se trata como si fuera un niño que se muestre responsable. Es preciso aprender a distinguir entre la persona y el alumno. Es también obligado reconocer que esta generación, con su negativa decidida a integrarse en el sistema escolar, no hace sino encargarse de su propia educación. Cabe esperar que sus reticencias, su actitud de reserva sean tan sólo la expresión de un principio de autenticidad sobre el cual entiende construir su futuro. En consecuencia, resulta más urgente, aunque sea más difícil, escucharla que concederle la palabra” ■

## Referencias bibliográficas

- CALATAYUD PÉREZ, Emilio (2007): Conferencia en “*La convivencia escolar en Castilla-La Mancha. Situación y propuestas e actuación*”. Consejo Escolar de Castilla-La Mancha.
- CALVO GÓMEZ-RODULFO, M<sup>a</sup> José (2000): “La convivencia escolar y los derechos y deberes de los alumnos”. *Revista de Educación*, núm. 323, pp. 67-80.

- CHINCHILLA MARIN, Carmen (1989): “El Nuevo régimen disciplinario de los alumnos no universitarios”. *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 64. pp. 547-568.
- CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO –CEE– (1986): Propuesta 1/86, de 15 de diciembre, ante la situación producida en los centros docentes. Dictámenes curso 1986/7, p. 9
- CEE (1987): Informe de 2 de marzo de 1987 sobre el “Programa de medidas del Ministerio de Educación y Ciencia en Enseñanzas Medias”. Dictámenes 1986/7, pp. 41-43.
- CEE (1988): *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo*. Curso 1986/7.
- CEE (1988): Dictamen 16/88, de 15 de julio de 1988, al proyecto de Real Decreto sobre derechos y deberes de los alumnos. Dictámenes curso 1988/9, pp. 93-102.
- CEE (1989): *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo*. Curso 1987/8.
- FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Juan Manuel (2007) en “Los padres: su responsabilidad educativa y su participación en la Escuela” VIII Jornada del Consejo Escolar de Navarra con los Consejos Escolares de Centro. Departamento de Educación. Pamplona.
- LETURIA NAVAROA, Ana (2006): *El derecho a la participación educativa*. Zarauz. Guipúzcoa: Universidad del País Vasco.
- MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Juan B. (1998): “La Voz del alumnado. Ausencia temporal de ciudadanía”. *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 275 pp. 56-65
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1991). Dirección General de Centros Escolares. *Real Decreto sobre derechos y deberes de los alumnos*. 30 páginas. Madrid 1991.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1996). Dirección General de Centros Escolares. *Derechos y deberes de los alumnos*. 67 páginas. Madrid 1996.
- PATRICK RAYOU (1993): “Los estudiantes de bachillerato. Un objeto político mal identificado”. *Revista de Educación*, núm. 300, pp. 25-47.
- SALGUERO SALGUERO, Manuel (1998): “La Carta de derechos y deberes de los alumnos en el ámbito escolar”. *Revista de Educación*. Nº 315 pp. 155-177.
- URRA PORTILLO, Javier (2007): “Padres: eslabón fundamental de la educación” en “Los padres: su responsabilidad educativa y su participación en la Escuela” pp. 27-56. VIII Jornada del Consejo Escolar de Navarra con los consejos escolares de centro. Departamento de Educación.

### **Breve currículum**

**Patricio de Blas Zabaleta.** Catedrático de Historia, de Instituto (1969 a 2007). Ha desempeñado el cargo de Subdirector General de Ordenación Académica del Ministerio de Educación entre 1983 y 1987 y entre 1992 y 1996. En la actualidad es consejero y Vicepresidente del CEE.



## Participación y consenso educativo, a los 25 años de la LODE<sup>1</sup>

**Ana Leturia Navaroa**  
*Universidad del País Vasco*

**Sumario:** 1. Introducción 2. Los pilares constitucionales del sistema educativo: Art. 27 Constitución Española. 3. Aportaciones de la LODE en la configuración del sistema educativo vigente. 4. El derecho a la participación educativa: de la LODE a la LOE. 5.-Consideraciones finales.

### Resumen

Ante los 25 años de la LODE y la demanda de un pacto escolar de Estado, se trata de recordar los elementos configuradores del sistema educativo que fueron en su día, también, fruto del consenso. Entre ellos la participación, que como principio jurídico inspira todo el ordenamiento, también el sistema educativo: las actividades educativas, la programación general de la enseñanza, la creación de centros docentes y el control y gestión de los centros. La Constitución Española junto con el derecho a la educación y la libertad de enseñanza reconoce el derecho a la participación educativa que ofrece vías para la efectiva realización de los derechos y deberes educativos.

**Palabras clave:** Derecho a la educación, libertad de enseñanza, creación de centros, poderes públicos, derecho de participación, Consejo Escolar del Estado, Consejo Escolar de centro.

### Abstract

In view of the 25th anniversary of the LODE (Organic Law on the Right to Education) and the demands for a State agreement on education, we should remember the elements shaping the educational system which were at the time also the result of consensus. One of them is participation as a legal principle that inspires the whole system, also the educational one: educational activities, the general program of teaching, setting up new schools and the control and management of schools. The Spanish Constitution recognizes along with the right to education and academic freedom, the right to educational participation that offers ways for the effective fulfillment of educational rights and duties.

**Keywords:** right to education, academic freedom, setting up new schools, public authorities, right to participation, State School Council, School Council.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se realiza dentro del Proyecto I+D DER 2009-06965 (Subprograma JURI), y con el patrocinio de la ayuda a los Grupos de investigación UPV/EHU 2009, GIU 09/17.

## Introducción

En tiempos de búsqueda de consensos necesarios para abordar las exigencias actuales del sistema educativo, es preciso tener presentes los pilares constitutivos del sistema, y afianzarlos. Sobre ellos, y con su inspiración se trata de encontrar soluciones.

El sistema educativo vigente, fundamentado sobre el Art. 27 de la Constitución Española de 1978 (CE en adelante), es uno de los exponentes más claros del consenso y de las mutuas cesiones que tuvieron que darse para hallar el punto de equilibrio necesario para que la CE pudiera salir adelante.

*La LODE plasmó el consenso social y político de la época y reguló aspectos del Artículo 27 de la Constitución y es una norma básica del sistema educativo vigente.*

Sobre ese consenso quedó diferida para un momento posterior la regulación de aspectos específicos del Art.27CE. La LODE plasmó el consenso social y político de la época y reguló aspectos del Art.27CE estableciendo un modelo de sistema educativo cuyos elementos significativos siguen todavía, y con algunas modificaciones, en vigor. Por ello, la LODE constituye una de las normas básicas que configuran el sistema educativo vigente, ya en el siglo XXI.

De todos los elementos configuradores recogidos en la LODE, nos centraremos en el de la participación de la comunidad educativa y en las modificaciones que se han dado en su regulación desde la LODE a la LOE.

## Los pilares constitucionales del sistema educativo: Art. 27 Constitución Española

La normativa que regula el sistema educativo constituye un subsistema del ordenamiento jurídico general<sup>2</sup>; por lo que le será de aplicación la normativa básica constitucional que recoge los elementos configuradores del sistema. El Art.1.1 CE establece, de un lado, que el modelo de Estado vigente es el de un Estado social y democrático de Derecho; un Estado de carácter autonómico, Art.2 de la CE, que conlleva una división competencial entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. Al mismo tiempo, propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo.

Entre los valores superiores se sitúa también la dignidad de la persona. El Art.10.1CE establece que *“la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”*. En el marco de un Estado social y democrático de Derecho, los valores superiores citados, se proyectan y se concretan en el reconocimiento de derechos inviolables que les son inherentes; nos encontramos con la categoría de los derechos fundamentales reconocidos en la CE.

---

2 LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. (2007) *Derecho de la libertad de conciencia*, vol II, Madrid: Civitas-Thomson, pp. 89ss.



Prestaremos especial atención a la participación, elemento estructural del ordenamiento. Como principio constitucional se deduce del Art. 9.2CE *in fine*, donde se establece que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones y remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y cultural.

Este principio desempeña una función informadora, básicamente integradora e interpretativa del ordenamiento. Se trata de un principio estructural que despliega su eficacia en materia de organización de estructuras, y en las normas de funcionamiento de las mismas. Ahora bien, se encuentran relacionados el establecimiento de estructuras participativas y la consecución de objetivos materiales. Es decir, la existencia de estructuras participativas puede generar contextos abiertos, plurales y dinámicas que constituyan ámbitos adecuados para garantizar la efectividad de derechos y libertades<sup>3</sup>.

El Art. 27CE reconoce derechos fundamentales propios del ámbito educativo. Es de todos conocida la naturaleza transaccional de este precepto que consiguió darle forma jurídica a un pacto en materia educativa, y ofrecer cobertura a pretensiones e intereses que, en su expresión maximalista, serían incompatibles.

El Art. 27.1CE establece que “*todos tienen derecho a la educación*”, y reconoce a continuación la libertad de enseñanza. Con este reconocimiento conjunto se quiso alcanzar una solución conciliadora al conflicto que tras las nociones de educación y enseñanza se encuentra, y que sitúan a fuerzas político-sociales que responden a posicionamientos ideológicos diversos<sup>4</sup>.

Jurídicamente, se trata de dos derechos fundamentales del mismo rango que gozan de máximas garantías<sup>5</sup>. En ese sentido constituyen, de un lado, derechos subjetivos para sus titulares, pero detentan también una vertiente objetiva, al igual que todos los derechos fundamentales, en virtud de la cual se erigen en fundamento axiológico del propio sistema jurídico. Constituyen la proyección de los valores superiores del ordenamiento reconocidos en el Art. 1.1CE –libertad, igualdad, justicia y pluralismo– y en el Art. 10.1CE –dignidad de la persona y libre desarrollo de la personalidad–.

El derecho a la educación se concibe como un derecho de carácter eminentemente social, directamente relacionado con el valor superior de la igualdad; en ese sentido,

---

3 LETURIA, NAVAROA, A.,(2006) *El derecho a la participación educativa*, Bilbao: Servicio Publicaciones de la Universidad del País Vasco, pp. 37ss.

4 GARRIDO FALLA y otros, (1985) *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas, p 552ss. PUELLES BENÍTEZ, M. (1999 ) *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid:Tecnos, pp. 393 ss. Del mismo autor (2007) *Política y educación en la España contemporánea*, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 124 ss.

5 SATRUSTEGUI, M., en LÓPEZ GUERRA y otros (2007) *Derecho Constitucional*, Valencia: Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 385 ss.

*El derecho a la educación se concibe como un derecho de carácter social, relacionado con el valor superior de la igualdad; en ese sentido, el sistema educativo tiene entre sus objetivos compensar desigualdades.*

el sistema educativo tiene entre sus objetivos compensar desigualdades<sup>6</sup>. La libertad de enseñanza se acerca a la consecución del valor superior de libertad; todo proceso educativo que busque el desarrollo personal, intelectual y social de los ciudadanos debe regirse en un contexto de libertad<sup>7</sup>. Situados ambos en un mismo nivel jurídico, es preciso tratar de lograr su ejercicio simultáneo.

Ante conflictos jurídicos que puedan plantearse hay que tener presente que el Art. 27.2CE establece que *“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”*. Se sostiene que aquí se recoge el ideario educativo de la Constitución<sup>8</sup> que presenta una vertiente personal que debe posibilitar el libre desarrollo de cada alumno atendiendo a su propia identidad, junto con una vertiente social, relativa a la dimensión socializadora de la educación en la formación de ciudadanos. Este precepto es una proyección del citado Art.10.1CE.

El equilibrio entre el desarrollo de la identidad personal y el respeto a los principios constitucionales está presente en el Art.27.3 CE donde se establece que *“los poderes públicos garantizan 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”*. El derecho de los padres debe hacerse compatible con la libertad religiosa y de conciencia del alumnado, derecho fundamental reconocido en el Art.16.1CE que lleva a excluir cualquier tipo de adoctrinamiento. Igualmente, este derecho debe ser compatible con las exigencias que la propia LODE, Art.18, establece a los centros públicos de desarrollar sus actividades con sujeción a los principios constitucionales y garantía de la neutralidad ideológica. Al respecto habrá que tener presente el Art.16.3CE donde se establece el carácter aconfesional o laico del Estado, junto con un deber de cooperación que habrá de mantenerse con las confesiones religiosas atendiendo a las creencias de la sociedad, por ejemplo a través de acuerdos de cooperación. El Tribunal Constitucional considera que el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos deriva de la libertad de enseñanza, igual que la libertad para crear centros docentes y la libertad de cátedra del profesorado<sup>9</sup>.

En esta misma dirección de equilibrio y limitación recíproca, el Art. 27.5CE establece que los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza y con la creación de centros docentes. La CE asigna a los poderes públicos el papel rector y garante del derecho a la educación, declarando constitucionalmente obligatoria y gratuita la enseñanza básica, Art. 27.4CE. En esta dirección, el Art. 27.8CE prevé que los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

---

6 LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *op. cit.* pp. 93ss.

7 *Ibidem.* 96ss.

8 STC 5/1981 Voto Particular I.

9 STC 5/1981 Fundamento Jurídico 7.

*Se constitucionaliza la financiación pública de la enseñanza privada, o de iniciativa social, en los términos que la ley determine.*

Lejos de constitucionalizar la competencia exclusiva de los poderes públicos, o un monopolio en esta materia, el número siguiente, el Art. 27.6CE reconoce a las personas privadas la libertad para crear centros docentes, y el Art. 27.9CE prevé que los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca. Se constitucionaliza pues, la financiación pública de la enseñanza privada, o de iniciativa social, en los términos que la ley determine.

Del Art. 27.5CE se desprende que los poderes públicos en lo que respecta a la creación de centros docentes contarán con la intervención de los sujetos afectados; se prevé que la iniciativa privada participe en la prestación. Se ve en ello una proyección del principio de participación<sup>10</sup>.

En la misma dirección, el propio 27.5CE establece que en la programación general de la enseñanza, los poderes contarán con la participación efectiva de todos los sectores afectados. También, el Art. 27.7CE prevé que el profesorado, los padres y el alumnado intervendrán en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos.

Diversas leyes han desarrollado el contenido del Art.27CE. En la actualidad la legislación básica educativa se encuentra en la *Ley Orgánica 8/1985 de 3 de julio que regula el Derecho a la Educación* (LODE en adelante) y en la *Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, de Educación* (LOE en adelante)<sup>11</sup>.

La LODE sigue hoy en vigor. Si bien las sucesivas leyes orgánicas en materia educativa la han ido parcialmente derogando y modificando, es hoy, tras veinticinco años, norma de referencia.

### **Aportaciones de la LODE en la configuración del sistema educativo vigente**

La LODE representa el consenso social existente en materia educativa; una opción de realización conjunta de los derechos e intereses implicados en el Art.27CE. Esta ley ha seguido la doctrina del Tribunal Constitucional (TC en adelante) recogida en la sentencia 5/1981 de 13 de febrero y ratificada en la STC 77/1985 de 27 de junio, lo que le ha dotado de gran estabilidad. Lo consensuado en la LODE sigue hoy estando en vigor, y configurando elementos estructurales del sistema educativo.

---

10 LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *op cit.*, pp. 99ss.

11 La LODE derogó la denominada LOECE LO 5/1980 reguladora del *Estatuto de Centros Escolares*, primera ley que desarrolló el Art. 27 CE durante el gobierno centrista de UCD que supuso una dura batalla entre la derecha y la izquierda, vide. PUELLES BENÍTEZ, *Educación...op cit.*, pp. 396ss. Analiza cada una de las leyes PUELLES BENÍTEZ, *Política... op cit.* pp.135ss.

La LOE derogó la LOGSE (*Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo*), la LOPEG (*Ley Orgánica 9/1995 de Participación, Evaluación, y Gobierno de Centros Docentes*); ambas aprobadas durante la Administración socialista. También derogó la LOCE (*Ley Orgánica 10/2002 de Calidad de la Educación*) aprobada bajo el gobierno popular.

El contenido de la LODE podemos sistematizarlo en cuatro bloques: a) el reconocimiento de derechos y deberes; b) la determinación de los fines de la educación; c) integración de los centros en un sistema mixto; d) la participación.

*La LODE reconoce derechos a los miembros de la comunidad educativa. Se trata de la concreción de derechos fundamentales reconocidos en la CE.*

Respecto al reconocimiento de derechos y deberes educativos (a) el título preliminar de la LODE reconoce derechos a los miembros de la comunidad educativa. Se trata de la concreción de derechos fundamentales reconocidos en la CE, así como el reconocimiento de otros derechos de rango legal.

El Art.1 reconoce a todos –españoles y extranjeros– el derecho a la educación, a una educación básica que les permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad; esta educación será obligatoria y gratuita en el nivel básico, y en la formación profesional de primer grado, según establezca la ley; todos tienen derecho a niveles superiores de educación según sus aptitudes y sin discriminación por el nivel socio económico. El Art.3 garantiza al profesorado la libertad de cátedra orientada a la realización de los fines y principios educativos.

El Art.4 reconoce a los padres o tutores el derecho a que sus hijos o pupilos reciban una educación de calidad, a escoger centro docente, a que reciban formación religiosa y moral, a estar informados del progreso del aprendizaje e integración socio-educativa de sus hijos, a participar en el proceso de enseñanza y aprendizaje, a participar en la organización, funcionamiento, gobierno y evaluación del centro, y a ser oídos en las decisiones que afecten a la orientación académica de sus hijos.

Asimismo, como responsables de la educación de sus hijos o pupilos les corresponde adoptar las medidas necesarias para que sus hijos asistan regularmente a clase, proporcionar los recursos necesarios para el progreso escolar, estimularles para las actividades de estudio, participar en actividades para la mejora del rendimiento de los hijos, y apoyar el proceso educativo en colaboración con los profesores y el centro; respetar y hacer respetar las normas del centro y la autoridad e indicaciones educativas del profesorado; fomentar el respeto por la comunidad educativa.

De estos derechos y responsabilidades se desprende el papel esencial que corresponde a los padres en el proceso de enseñanza y aprendizaje de sus hijos, donde se les reconocen importantes derechos de participación. Será cuestión de determinar cómo se garantizan estos derechos.

El Art. 6 reconoce al alumnado derechos y deberes básicos. Algunos de ellos son proyección directa de derechos fundamentales reconocidos en la CE: derecho a recibir una formación integral, derecho a que se respete su identidad, integridad y dignidad, derecho a que se respete su libertad de conciencia y convicciones, derecho contra la agresión física o moral, y derecho a participar en el funcionamiento y en la vida del centro.

Se reconoce también el derecho a que se valore con objetividad su dedicación, esfuerzo y rendimiento, el derecho a recibir orientación, a recibir ayudas y apoyos precisos y a la protección social ante casos de infortunio.

Correlativamente deben estudiar y esforzarse para conseguir el máximo desarrollo de sus capacidades y respetar las normas de organización y convivencia del centro, así como, entre otros aspectos, asistir a clase con puntualidad y seguir las directrices del profesorado.

*La LODE garantiza también a los padres y al alumnado la libertad de asociación en el ámbito educativo y el derecho de reunión del profesorado, personal de administración y servicios, padres y alumnado.*

La LODE garantiza también a los padres y al alumnado la libertad de asociación en el ámbito educativo y el derecho de reunión del profesorado, personal de administración y servicios, padres y alumnado. Derechos importantes para el ejercicio de la participación.

¿Garantiza el sistema educativo estos aspectos? Tras el reconocimiento de estos derechos residen hoy importantes retos de mejora del sistema educativo.

El Art. 27.2CE se proyecta en el Art.2 LODE donde se establece que la actividad educativa, orientada por los principios y declaraciones de la CE, tendrá como fines (b), entre otros: el pleno desarrollo de la personalidad humana; la formación en el respeto de derechos y libertades, la igualdad entre hombres y mujeres y el ejercicio de la tolerancia y la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia; la adquisición de hábitos intelectuales y técnicas de trabajo y conocimientos; la capacitación para el ejercicio de actividades profesionales; la formación en el respeto de la pluralidad lingüística y cultural de España; la preparación para participar activamente en la vida social y cultural; la formación para la paz, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos, la prevención de conflictos y resolución pacífica de los mismos y la no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social.

Sobre esta base, la LOE orienta el sistema educativo a la consecución de estos mismos fines, añadiendo otros como: la educación en la responsabilidad individual y el mérito y esfuerzo personal; el desarrollo de la capacidad del alumnado para regular su propio aprendizaje, desarrollar la creatividad, la iniciativa personal y el espíritu emprendedor; la capacidad para la comunicación en la lengua oficial y cooficial, si la hubiere, y en una o más lenguas extranjeras; la preparación para el ejercicio de la ciudadanía y la participación en la vida económica, social y cultural, con actitud crítica y responsable, y con capacidad de adaptación a las situaciones cambiantes de la sociedad del conocimiento.

La LOE en su Art. 1 explicita una serie de principios en los que se inspira el sistema educativo. Entre ellos: calidad, equidad, igualdad de oportunidades, inclusión, compensación de desigualdades y no discriminación; transmisión y puesta en práctica de valores como la libertad, responsabilidad, ciudadanía, solidaridad, tolerancia, igualdad, justicia, respeto; educación y aprendizaje permanente; flexibilidad para adecuar la educación a los intereses del alumnado; orientación educativa y profesional;

esfuerzo individual y motivación del alumnado; esfuerzo compartido; autonomía de los centros; participación en el control y gestión de centros; prevención y resolución pacífica de conflictos; igualdad entre hombres y mujeres; consideración de la función docente; fomento de innovación y experimentación educativa; evaluación; cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Administraciones educativas y Corporaciones locales.

La LOE establece en el Art. 2.2 que *“los poderes públicos prestarán una atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad de la enseñanza y, en especial, la cualificación y formación del profesorado, su trabajo en equipo, la dotación de recursos educativos, la investigación, la experimentación y la renovación educativa, el fomento de la lectura y el uso de bibliotecas, la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión, la función directiva, la orientación educativa y profesional, la inspección educativa y la evaluación”*.

Cuando en estas fechas se habla de la necesidad de un pacto de Estado en materia educativa<sup>12</sup>, las necesidades giran alrededor de aspectos recogidos en las normas como derechos, fines o principios. Se insiste en la formación y refuerzo del profesorado como eje del sistema educativo; la autonomía de los centros junto con rendición de cuentas; la dotación de medios; corresponsabilidad de la comunidad educativa; la equidad y el apoyo a las necesidades educativas especiales; afrontar el abandono y el fracaso escolar, modificar los modos de enseñanza y aprendizaje, atendiendo también a la excelencia. Aquí están los retos del sistema educativo del siglo XXI. Es preciso avanzar sin volver atrás, sobre los elementos estructurales ya consensuados en la normativa vigente.

El Título I de la LOE se refiere a los centros docentes. Si bien las sucesivas leyes orgánicas educativas han ido derogando y sustituyendo el contenido de este título, siguen en vigor principios y criterios básicos para la configuración de la ordenación de los centros docentes (c).

*La autonomía de los centros es uno de los pilares del sistema educativo que la LOE desarrolla en los artículos 120 y 125 y sobre el que se vuelve a tratar estos días.*

Entre ellos destacaremos el Art. 15 que desde su redacción original prevé que *“los centros tendrán autonomía para establecer materias optativas, adaptar programas a las características del medio en que estén insertos, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades culturales escolares y extraescolares”*, en la medida en que *“no constituya discriminación para ningún miembro de la comunidad educativa, y dentro de los límites establecidos por las leyes”*. La autonomía de los centros es otro de los pilares del sistema educativo sobre el que se vuelve estos días<sup>13</sup>. La LOE desarrolla este aspecto, Arts. 120-125.

---

<sup>12</sup> Véase la entrevista al Ministro de Educación Ángel Gabilondo, en *Cuadernos de Pedagogía*, nº 399. marzo 2010.

<sup>13</sup> Autonomía como instrumento de mejora, la necesaria formación del profesorado, corresponsabilidad con la Administración, rendición de cuentas y evaluación, participación de la comunidad, son aspectos que se desarrollan de modo extenso en el nº 13, marzo 2010, de la Revista del Consejo Escolar del Estado, *Participación Educativa*, [http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion\\_revista.htm](http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion_revista.htm) .

En lo que respecta a los centros públicos, quedan en vigor pocos artículos. Sobre organización de los centros el Art.18 establece que *“todos los centros públicos desarrollarán su actividad con sujeción a los principios constitucionales”*, garantía de neutralidad ideológica y respeto de las opciones religiosas y morales a que hace referencia el Art. 27.3 CE. Corresponderá a la Administración educativa competente, y en todo caso a los órganos de gobierno del centro velar por la efectiva realización de los fines educativos, la mejora de la calidad de la enseñanza y garantizar la neutralidad ideológica y religiosa, así como el respeto el derecho de los padres a que sus hijos reciban formación religiosa y moral de acuerdo con sus propias convicciones (Art. 27.3CE). Este aspecto continúa hoy teniendo actualidad.

De nuevo se vuelve sobre la necesidad de encontrar un equilibrio entre la neutralidad ideológica y religiosa de los centros públicos, junto con la garantía del derecho de los padres a que sus hijos reciban formación religiosa. Se trata de un tema difícil y jurídicamente condicionado a los Acuerdos firmados con la Santa Sede en 1979. Delicado es también el tema de la presencia de signos religiosos en los centros públicos: ¿son compatibles con la neutralidad religiosa que la LODE establece?

Expresamente, la LODE recoge que el principio de participación de los miembros de la comunidad escolar inspirará las actividades educativas y la organización y funcionamiento de los centros públicos, Art.19. Como analizaremos a continuación, el desarrollo de la participación de los miembros de la comunidad educativa en la actividad escolar, salvo alguna normativa<sup>14</sup>, es algo que queda a la autonomía de cada centro. La ley sólo garantiza el contenido del derecho a la participación en la organización y funcionamiento de los centros.

*Una de las aportaciones de la LODE ha sido la de configurar el sistema educativo con un carácter mixto o dual con un componente público mayoritario y uno privado de magnitud considerable.*

Una de las aportaciones significativas de la LODE, y así lo recoge en su preámbulo, ha sido la de configurar el sistema educativo con un carácter mixto o dual con un componente público mayoritario y uno privado de magnitud considerable. Existían precedentes en esta dirección, pero la LODE dispuso un sistema de concertados que ha posibilitado la ayuda pública prevista en la CE a los centros privados que ofrezcan enseñanzas gratuitas y satisfagan necesidades de escolarización. Este sistema sigue hoy vigente complementado con previsiones en la LOE que establece que la prestación del servicio público de la educación se realizará a través de los centros públicos y privados concertados; integra ambos centros dentro del servicio público educativo.

La LOE parte de la consideración de que todos los centros que prestan el servicio público de la educación, los de titularidad pública y los privados concertados, asuman su compromiso social con la educación y realicen una escolarización sin exclusiones. Considera la LOE que es preciso acentuar el carácter complementario de ambas redes;

---

<sup>14</sup> Existen normas que prevén órganos para desarrollan la participación de los padres y alumnado, a través de sus asociaciones, o de órganos como la Junta de delegados de alumnos en los Institutos de Secundaria, o los delegados de grupo, LOE 194.

a cambio, deberán recibir recursos materiales y humanos necesarios, y para ello la sociedad debe dotar adecuadamente el servicio público educativo. Desde los poderes públicos se le pide a la red concertada una mayor implicación en la consecución de los retos del sistema educativo; su legitimación y consideración social se verá reforzada según la función que desempeñe en la consecución de objetivos de interés general<sup>15</sup>.

El principio de participación informa la relación entre ambas redes escolares. Se trata de superar confrontaciones, y abogar por el carácter complementario de la enseñanza pública y la concertada de iniciativa social<sup>16</sup> en la prestación de un servicio público de calidad, equidad y excelencia.

El principio de participación (d) reconocido en el Art. 9.2CE se ha proyectado en el sistema educativo. Para empezar, el propio proceso de enseñanza y aprendizaje está inspirado por la participación; se concibe como una actividad compartida, y se insiste en la importancia de la educación participativa en la consecución de los objetivos educativos. En este sentido, la LODE reconoce a los padres el derecho *“a participar en el proceso de enseñanza y aprendizaje de los hijos”*. Asimismo les corresponde *“participar de manera activa en las actividades que se establezcan en virtud de los compromisos educativos que los centros establezcan con las familias, para mejorar el rendimiento de sus hijos”*; *“conocer, participar y apoyar la evolución de su proceso educativo, en colaboración con los profesores y los centros”*.

*El principio de participación (d) reconocido en el Art. 9.2CE se ha proyectado en el sistema educativo.*

En lo que respecta al alumnado se les reconoce el derecho a participar en el funcionamiento y en la vida del centro, y se establece entre sus deberes básicos el de *“participar en las actividades formativas y, especialmente, en las escolares y complementarias”*.

Existe consenso al afirmar que para que la actividad educativa cumpla con los objetivos previstos (Art.1LODE, Art.2 LOE) es necesario contar con la acción conjunta tanto del centro educativo junto con el alumnado y los padres, así como las Administraciones implicadas y la sociedad en su conjunto. Cada centro educativo dentro del ámbito de autonomía podrá desarrollar vías de participación.

Las exigencias normativas parten del reconocimiento constitucional de la participación educativa en la programación general de la enseñanza y en el control y gestión de los centros, Arts. 27.5 y 27.7 CE. No son las únicas vías para desarrollar ámbitos de participación educativa; ahora bien, es la prevista por la legislación básica como garantía del contenido esencial del derecho fundamental a la participación educativa. A ello nos referiremos en este trabajo.

---

15 ROMEA SEBASTIÁN, A., (2003). *Régimen jurídico de los centros concertados*, Madrid: Thomson-Aranzadi. p. 269.

16 LETURIA NAVAROA, A., (2007) “Del principio de subsidiariedad al principio de participación en la prestación del servicio público de la educación en España”, *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà e neutralità dei servizi sociali erogati. Esperienze a confronto*. Bologna: Bononia University press, pp. 203-227.



## **El derecho a la participación educativa: de la LODE a la LOE**

Nos encontramos ante derechos subjetivos positivizados en la CE y dotados de máxima protección jurídica, dada su posición en el articulado constitucional. El TC en su doctrina se ha referido al derecho de participación previsto en los Arts 27.5 y 27.7 CE; igualmente lo ha calificado como derecho subjetivo consagrado ex constitutione<sup>17</sup>. Se trata de derechos fundamentales<sup>18</sup>, de carácter autónomo y sustantividad propia. Al mismo tiempo, se encuentran íntimamente relacionados con el resto de derechos y libertades educativas, a las que dotan –tanto al derecho a la educación del alumnado como a la libertad de enseñanza del profesorado, los padres y los titulares de los centros– de una nueva dimensión que los complementa<sup>19</sup>.

Para analizar el régimen jurídico de estos derechos, seguiremos la sistematización que la CE realiza, diferenciando la participación en la programación general de la enseñanza y la intervención en el control y gestión de los centros. Esta opción fue recogida en la LODE.

### ***El derecho a participar en la programación general de la enseñanza***

Del Art.27.5 CE se desprende para los poderes públicos la obligación de garantizar el derecho a la educación de todos, mediante la programación general de la enseñanza, contando con la participación efectiva de todos los sectores afectados. Del deber previsto para los poderes públicos, se puede derivar correlativamente una pretensión para los sectores afectados; de esa pretensión se extrae un derecho subjetivo de participación<sup>20</sup>.

La LODE ha regulado la participación en la programación general de la enseñanza en su Título II casi sin alteraciones desde su entrada en vigor. Se prevé la intervención de la comunidad educativa no sólo en la planificación de necesidades y designación de recursos, o la determinación de puestos escolares. Se incluyen competencias de desarrollo normativo y de ordenación del sistema educativo. El legislador de la LODE optó por canalizar esta participación a través de la creación de órganos colegiados, Art.29. Entre ellos se prevé para el ámbito estatal el Consejo Escolar del Estado, Art.30; se prevé que en cada Comunidad Autónoma existirá un Consejo Escolar para su ámbito territorial, Art.34, así como la posibilidad de establecer otros de ámbito territorial inferior, Art.35. Existe una Red Europea de Consejos Escolares<sup>21</sup>.

El Consejo Escolar del Estado, regulado en la LODE, es el que ha marcado el modelo también para los Consejos autonómicos. Se configura como un órgano de naturaleza

---

17 STC 77/1985 FJ 21; STC 119/1998.

18 LETURIA NAVAROA, A., *El derecho a la participación educativa...* op cit., pp. 82ss.

19 *Ibidem*. 95ss.

20 *Ibidem*. 101 ss.

21 <http://www.eunec.eu>

*El Consejo Escolar del Estado, regulado en la LODE, es el que ha marcado el modelo también para los Consejos autonómicos. Es un órgano de naturaleza mixta consultiva y participativa.*

mixta. De un lado es un órgano consultivo y de asesoramiento técnico de la Administración, y de otro, canaliza, al mismo tiempo, la participación de los sectores educativos. Esta naturaleza mixta<sup>22</sup> –consultiva y participativa– se advierte en su composición y en sus competencias.

En su composición se combinan representantes de carácter técnico con otros procedentes de la comunidad educativa. La LODE, Art.31, establece que estarán representados en el Consejo: el profesorado –tanto del sector público como privado–, los padres, el alumnado, el personal de administración y servicios, los titulares de centros privados, las centrales sindicales y organizaciones patronales, la Administración educativa del Estado, las Universidades y personalidades de reconocido prestigio en el campo de la educación, renovación pedagógica y de instituciones confesionales y laicas de mayor dedicación a la enseñanza. Con posterioridad se han integrado los representantes de las Entidades locales, las organizaciones de mujeres, el Instituto de la Mujer, personalidades de reconocido prestigio en la lucha para erradicar la violencia de género y los Consejos Escolares de ámbito autonómico<sup>23</sup>.

La designación de los miembros del Consejo se realizará por las asociaciones representativas mayoritarias de cada sector o interés implicado. Esto supone para los sectores mayoritarios una vía institucional, regular y sistemática para canalizar la participación. Entre sus riesgos podría estar la de convertir el Consejo en una estructura rígida, burocratizada que se aleje de la dinámica social; las nuevas tendencias, o corrientes críticas o las minoritarias podrían no verse reflejadas.

En lo relativo a las competencias, se combinan aquellas de tipo técnico -propias del ámbito pedagógico, económico, organizativo- con otras de naturaleza más social o política, como es la determinación de los fines o valores que deben transmitirse en el sistema educativo. Se trata de competencias de carácter consultivo, informativo y de propuesta que se verán reflejados en dictámenes, informes y propuestas que no son decisorias ni vinculantes. Ahora bien, en relación con determinadas cuestiones, Art.31 LODE, sí que se solicita que la consulta al Consejo sea preceptiva y previa; su incumplimiento implica la nulidad de la acción. El Consejo interviene así en la preparación y la conformación de la voluntad del órgano decisor.

Tomar medidas para la efectividad de estos derechos no garantiza únicamente los derechos de los sujetos colectivos implicados a que se expresen y hagan llegar y valer sus planteamientos. Se podría garantizar también el pluralismo social y el sistema democrático

---

22 SÁNCHEZ MORÓN, M., “El Consejo Escolar como órgano de participación, relaciones con las distintas Administraciones públicas”, ponencia realizada en el Seminario del curso 1995/1996 sobre *Consejos Escolares de las Comunidades Autónomas y del Estado*, organizadas por el Consejo Escolar del Estado, <http://www.mec.es/cesces/moron.htm>

23 Según establece el art. 32.2 LODE el gobierno desarrollará las previsiones de la LODE en relación con el Consejo Escolar del Estado, su representación numérica, su organización y funcionamiento. El Real Decreto 694/2007 de 1 de junio aborda esta tarea. La Orden ESD/3669/2008 de 9 de diciembre aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo Escolar del Estado.

mismo, aunque para ello es preciso que la Administración tome en consideración las posiciones del Consejo, motivando de manera suficiente las decisiones que se desvíen o no atiendan a lo dictaminado. Igualmente, los consejeros no deberían actuar guiados por motivaciones unilaterales, preestablecidas e inamovibles.

*La eficacia del Consejo radica en su capacidad de actuar como órgano colegiado que busca y consigue puntos de consenso sobre acciones de mejora para la comunidad.*

Se sostiene que la eficacia del Consejo radica en su capacidad de actuar como órgano colegiado que busca y consigue puntos de consenso sobre acciones de mejora para la comunidad; deberían superarse posicionamientos particulares de cada sector que imposibilitan un margen para el consenso, y que podría llevar a las Administraciones a tomar decisiones a merced de grupos influyentes en cada momento, poniendo en peligro el concepto de comunidad escolar<sup>24</sup>.

### ***El derecho a participar en el control y gestión de los centros docentes***

El Art. 27.7 CE reconoce este derecho en el ámbito de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca. Se está ante un derecho fundamental de participación constitucionalmente reconocido y protegido.

Este precepto fue fruto de la negociación, el consenso y la cesión. Tanto los denominados grupos de izquierda como los denominados centristas y de derechas eran partidarios de posibilitar la participación en los centros, pero no había consenso en su alcance. Mientras unos planteaban la participación en términos de cogestión, otros consideraban que debía limitarse a colaborar con las directrices del centro y la dirección.

Se trata de un derecho donde el legislador cuenta con un amplio margen de apreciación. El TC sostiene<sup>25</sup> que este tipo de intervención puede revestir todo tipo de participación, tanto informativa, consultiva, de iniciativa, incluso de decisión; no teniendo por qué limitarse a los aspectos secundarios de la administración de los centros. Prueba de ello fue que el legislador LODE-LOGSE-LOPEG concibió y reguló la participación de la comunidad educativa en un sentido, y el de la LOCE lo hizo en otro distinto. Con la LOE se volvió al planteamiento de la LODE aunque se mantuvieron recortes competenciales que no han vuelto a los Consejos escolares de los centros públicos<sup>26</sup>.

El ejercicio del derecho de participación reconocido en el Art. 27.7CE se ha canalizado también a través de órganos colegiados. Se ha considerado que el cauce institucional es una opción razonable para la adopción de decisiones importantes de la comunidad

---

24 DE BLAS ZABALETA, P., "El funcionamiento y los retos del CEE. Una visión desde la Vicepresidencia", Revista Consejo Escolar del Estado *Participación Educativa*, 10, marzo 2009, pp. 12-13 [http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion\\_revista.htm](http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion_revista.htm).

25 STC 77/1985 FJ 21, también vide STC 5/1981 FJ 15. El legislador tendrá como límite *por abajo* el contenido esencial del derecho (art. 53.1 CE) reconocido en el art. 27.7; no podrá restringirse o limitarse innecesariamente. Como límite *por arriba o máximo*, deberá respetarse también el contenido esencial de los derechos de los restantes miembros de la comunidad escolar.

26 Los órganos colegiados de gobierno y de coordinación docente en los centros públicos se regulan en la LOE, arts. 126ss. La LODE reguló esta materia hasta que fue derogada por la LOPEG en 1995. La LOCE derogó la LOPEG en esta materia. Finalmente, la LOE derogó la LOCE y recoge la normativa vigente.

educativa. Ello no excluye que sus miembros puedan ejercer el derecho fundamental, participando de modo individual en cuestiones ajenas a las competencias de los órganos representativos<sup>27</sup>. El desarrollo que de este derecho ha realizado el legislador se ha concretado en una serie de prescripciones legislativas, recogidas en la LODE y en la LOE, y que básicamente se concretan en la obligación de contar con determinados órganos colegiados de gobierno y de coordinación docente: el Consejo Escolar y el Claustro.

*Aparte de los órganos de presencia obligada –consejo escolar y claustro– los centros podrán reforzar, facilitar y fomentar la participación en virtud de su autonomía.*

Aparte de estos órganos de presencia obligada, los centros podrán en virtud de su autonomía pedagógica, organizativa y de gestión –Arts. 120-125 LOE– reforzar, facilitar, fomentar la participación de la comunidad educativa en el centro. Es más, se cuenta con la autonomía de los centros para que desarrollen una verdadera cultura participativa. Limitar la participación en los centros a la existencia de los órganos legalmente previstos indica una participación empobrecida<sup>28</sup>, aunque bien es cierto que sobre todo en el ámbito de los centros públicos, la autonomía queda limitada por las numerosas exigencias organizativas previstas en la normativa, lo que dificulta la puesta en marcha de opciones propias.

Ello no obstante, la regulación de derechos de participación en la normativa básica, en este caso en la LODE y en la LOE, es una manera de garantizar jurídicamente el contenido esencial del derecho fundamental del Art. 27.7 CE, cuyo contenido puede enriquecerse, pero como mínimo cada centro educativo debe prever determinados órganos de participación. Aunque sabemos, también, que eso no garantiza una verdadera vivencia participativa.

Entre los órganos de participación haremos especial mención al Consejo Escolar del centro a través del cual se prevé intervenga toda la comunidad educativa en el control y gestión del centro. Junto con los padres, el alumnado y el profesorado, el legislador ha introducido otros representantes; es el caso del concejal o representante del Ayuntamiento que se preveía sólo para los centros públicos, pero tras la LOE deberá estar también presente en los centros concertados. Esta medida se vincula con la labor que desempeñan los centros concertados en la prestación del servicio público educativo y las competencias que tienen los Ayuntamientos en esta materia.

En los consejos de los centros concertados, el titular del centro tiene importantes competencias en el gobierno del centro que habrán de compartirse con el Consejo. En origen, la previsión constitucional de que la comunidad interviniera en los centros sostenidos con fondos públicos se consideró una contrapartida a la financiación pública de la enseñanza privada, una vía de control democrático respecto a los fondos públicos. En determinados sectores se entendió como un riesgo de pérdida del poder por parte de los titulares. No se interpretó la participación en términos de calidad educativa;

<sup>27</sup> Así lo afirmó el TC, STC 5/1981 FJ 18.

<sup>28</sup> SARASÚA, A., ESTEFANÍA JL., (1997) “Proyecto Educativo de Centro y participación educativa”, en *Participación, autonomía y dirección en los centros educativos*. Coord: GARAGORRI, X., MUNICIO, P. Madrid: Escuela Española.

como vía de hacer a los sujetos implicados coprotagonistas de su acción educativa, y como mecanismo idóneo para la realización efectiva de los derechos y libertades de la comunidad educativa, respetando los derechos del titular. Más allá de la elección del centro, la participación ofrece la posibilidad de tomar parte en el proceso activo de dar vida a un auténtico proyecto educativo y asegurar su pervivencia<sup>29</sup>.

El Consejo Escolar se configura como órgano de gobierno colegiado. En los centros públicos se califica como órgano máximo de gobierno; en los centros concertados el gobierno del centro deberá compartirse con el titular del centro. Se le asignan, fundamentalmente, competencias de carácter decisorio que pueden sistematizarse así: a) atribuciones en el establecimiento de las líneas básicas que rigen el funcionamiento del centro: aprobación de documentos rectores como el Proyecto educativo del centro, el Reglamento de régimen interior o, intervención en la elección del director entre otros; b) atribuciones relacionadas con el alumnado: su admisión –sujeta a la normativa, Art.84 LOE–, o la intervención en conflictos disciplinarios graves; c) atribuciones relacionadas con el profesorado: sobre todo en los centros concertados, su contratación y despido; en los públicos apenas tiene competencias en este ámbito<sup>30</sup>; d) atribuciones de carácter económico y, e) atribuciones de análisis y evaluación del funcionamiento del centro.

Si atendemos a la extensión de las competencias que el Consejo originariamente tenía con la LODE, tanto en centros públicos como concertados, y las comparamos con las que están en vigor, reguladas en la vigente LODE y el la LOE, se advierte una tendencia a la limitación en la profundidad de las competencias.

Junto con las competencias indicadas, originariamente, el Consejo en los centros públicos elegía su director y decidía sobre cuestiones disciplinarias graves; se trata de competencias que ha perdido. La LOE ha dispuesto un sistema de elección del director donde el Consejo interviene pero sin decidir; sí prevé la posibilidad de proponer la revocación del director, Art.127d). Las cuestiones disciplinarias graves hoy corresponden al director y no, como antes, al Consejo que podrá, no obstante, ante conductas graves y a instancia de los padres, revisar la decisión y proponer medidas, Art.127f); la LOE ha extendido esta posibilidad de revisión de sanciones a los centros concertados.

En los centros concertados, desde el principio la LODE, Art.59 prevé que la designación del director requiere acuerdo previo entre el titular y el Consejo; en caso de desacuerdo lo designará el Consejo entre una terna propuesta por el titular. En lo que respecta a la

---

<sup>29</sup> Preámbulo de la LODE.

<sup>30</sup> En la actualidad, las posiciones favorables a potenciar la autonomía de los centros para reforzar la calidad de los centros, siempre con límites y control administrativo, se refieren al papel central del profesorado en la puesta en práctica de todo proyecto. Véase el nº 13 de la Revista del Consejo Escolar del Estado, *Participación Educativa*, 13, marzo 2010. Al respecto, BOLÍVAR BOTÍA, A., “La autonomía de los centros educativos en España”, pp. 15ss. TORRES RUBIO, F., “Autonomía de centros. ¿Qué autonomía? ¿Cuánta autonomía?” p. 112. [http://www.educacion.es/cescs/revista/presentacion\\_revista.htm](http://www.educacion.es/cescs/revista/presentacion_revista.htm)

La LOE Art.123.3 establece que “para el cumplimiento de sus proyectos educativos, los centros públicos podrán formular requisitos de titulación y capacitación profesional respecto de determinados puestos de trabajo del centro, de acuerdo con las condiciones que establezcan las Administraciones educativas”.

intervención de los padres en la contratación del profesorado, la redacción originaria de la LODE preveía que los padres intervinieran, no sólo en la determinación de los criterios de selección, sino también en la comisión de selección que estaría formada por el director, dos profesores y dos padres de alumnado. Fue la LOPEG la que limitó la intervención de los padres en esta competencia, que en la actualidad se reserva al titular del centro junto con el Director, Art. 20.3 LODE<sup>31</sup> que darán cuenta al Consejo que intervendrá sólo en el establecimiento de los criterios de selección, Art.60 LODE.

En esta línea, la LOCE supuso un cambio sustancial en el planteamiento desarrollado por la LODE y desarrollado por la LOPEG sobre las competencias de los Consejos en los centros públicos. El Consejo dejó de considerarse órgano de gobierno, calificativo que se reservó para el director y un equipo técnico; el Consejo pasó a considerarse un órgano para la participación en el control y gestión de los centros. Se configuró más como un órgano de carácter consultivo e informativo, y se excluyó a la comunidad del gobierno de los centros que mantenían la competencia de aprobar los documentos rectores, pero no intervenían en la gestión realizada sobre los mismos. La LOCE no afectó en esto a los centros concertados, que siguieron el régimen de la LODE, y seguían siendo órganos de gobierno compartido con el titular.

La opción legislativa de la LODE-LOGSE-LOPEG y la del legislador LOCE obedecen a maneras distintas de concebir la participación de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros reconocido en el Art.27.7CE. Se puede decir que la LODE reguló al máximo las posibilidades del Art. 27.7CE, mientras que la LOCE lo hizo al mínimo. Es posible que técnicamente fueran ambas opciones constitucionales. Ahora bien, consideramos que la opción LOCE disminuyó el ámbito de decisión del Consejo, y limitó con ello el alcance del derecho fundamental de participación. Este tipo de regulaciones restrictivas unido a las dificultades de ejercicio que tienen estos derechos, supuso un retroceso en la efectividad del derecho.

Al margen de la regulación del derecho, en la práctica se constata una baja participación de la comunidad escolar, en especial entre los padres y el alumnado, en los órganos de participación. A veces se debe a la falta de interés; se sostiene que en las sociedades avanzadas de cierta tradición democrática y nivel de vida, proliferan actitudes hedonistas, individualistas, no educadas en la ética del compromiso solidario y de cultura cívica que optan por inhibirse del proceso participativo, seducidos por una sociedad de bienestar que le hace desistir de cualquier intento de participación<sup>32</sup>. Es difícil recuperar este tipo de no participación. Otras veces, el funcionamiento defectuoso obstaculiza la participación: falta de información, de formación, de consideración; miedo al ridículo o las consideraciones negativas que conlleve la intervención de los padres en el trato del profesorado respecto al alumnado; malestar docente, actitud reacia del profesorado

---

31 Vide. LETURIA NAVAROA, A., *El derecho a participación...*, op cit., pp. 330ss.

32 GIL VILLA, F., (1995). *La participación democrática en los centros de enseñanza no universitarios*, Ed: CIDE, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.

*Al margen de la regulación del derecho, en la práctica se constata una baja participación de la comunidad escolar, en especial entre los padres y el alumnado, en los órganos de participación.*

respecto la intervención de los padres en la gestión del poder; posición de dominación del profesorado respecto a otros colectivos; falta de tradición participativa en el centro, cansancio, desilusión, dificultades horarias, o en los lugares de reunión, etc.<sup>33</sup> En esta dinámica, sería lamentable que los padres y el alumnado renunciaran intervenir, a crear y fomentar una cultura participativa en los centros, e incluso ejercitar una participación crítica en aras a una mejor consecución de los objetivos educativos.

Ante estas dificultades, que se mantienen en la actualidad, con la LOCE se consideró que el modelo de democracia participativa en el gobierno de los centros regulado en la LODE-LOGSE-LOPEG había fracasado. Se consideró que era preciso cambiar de modelo; se veía incompatible la eficacia y la operatividad que requiere el gobierno de los centros con la participación. Otras posiciones sostenían que la participación no sólo mejora la calidad de la educación, sino que contribuye a democratizar la escuela y a crear cultura participativa que revierta en una sociedad preparada para participar en todos los ámbitos de la vida, uno de los fines de la educación. Desde este planteamiento, la solución no vendría de la reducción de las competencias del Consejo, sino de superar y mejorar sus deficiencias. En esta dirección, la LOE volvió a los planteamientos de la LODE, pero con algunas limitaciones competenciales llevadas a cabo por la LOCE que no volvieron al estado anterior.

Transcurridos varios años desde la LOE, consideramos que es hora de afianzar las cotas de participación reconocidas en la LODE y en la LOE, sin que legislaciones venideras disminuyan este ámbito. Sería deseable que este consenso tuviera estabilidad a nivel legislativo. Al mismo tiempo, viendo la tipología de las dificultades que presenta el ejercicio de estos derechos, serían bienvenidas medidas de fomento, formación, asesoramiento y eliminación de obstáculos que pudieran promoverse tanto por parte de la Administración como de las propias direcciones de los centros.

### **Consideraciones finales**

Es hora de afianzar el consenso logrado a nivel normativo, tanto en la CE como el la LODE y en la LOE, en las materias apuntadas y tomarlo como base para buscar nuevos acuerdos. Al hilo del principio de participación, sostenemos que es preciso avanzar en la consecución de nuevos retos y afrontar las necesidades del sistema educativo. Se requiere del esfuerzo compartido y la voluntad de lograr pactos. Es preciso estar a la altura de las circunstancias.

Los poderes públicos se configuran constitucionalmente como agentes activos que deben promover condiciones y remover obstáculos para que los derechos y libertades sean reales y efectivos, así como facilitar la participación de los interesados en el ámbito educativo en la adopción de grandes líneas de actuación. En la misma línea deberían

---

33 *Ibidem*.

actuar los centros. La intervención de la comunidad educativa, tanto fomentada por la Administración, como por iniciativa propia, podría revertir en la mejora de los centros docentes; nuevas dimensiones participativas podrían incrementar la calidad de la educación en esos centros.

En el proceso de construcción de un pacto de Estado en materia educativa, la participación es un principio que debería inspirar el procedimiento, canalizando la expresión de la pluralidad de posiciones implicadas. La intervención de la comunidad educativa no debería limitarse sólo a hacer llegar sus posiciones a los órganos decisorios, sino que, ante la necesidad de llegar a un consenso, deberían flexibilizarse posturas y acercarse posiciones, con el fin de adoptar medidas que estén legitimadas. Tras ello, se requiere que la comunidad educativa, en el ámbito que le corresponda, continúe interviniendo en su aplicación. Todo ello, con el objetivo final de garantizar la calidad de la educación, desde la equidad hasta la excelencia, en la prestación del servicio público educativo que ya no puede demorarse más ■

### Referencias bibliográficas

BOLÍVAR BOTÍA, A. (2010) “La autonomía de los centros educativos en España”, en *Participación Educativa*, 13, pp. 8-25.

[http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion\\_revista.htm](http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion_revista.htm)

DE BLAS ZABALETA, P., (2009) “El funcionamiento y los retos del CEE. Una visión desde la Vicepresidencia”, *Revista Consejo Escolar del Estado Participación Educativa*, 10, pp. 6-13.

[http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion\\_revista.htm](http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion_revista.htm)

Entrevista al Ministro de Educación Ángel Gabilondo (2010), en *Cuadernos de Pedagogía*, nº 399.

GARRIDO FALLA y otros, (1985) *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas.

GIL VILLA, F., (1995) *La participación democrática en los centros de enseñanza no universitarios*, Madrid: CIDE, Ministerio de Educación y Ciencia.

LETURIA NAVAROA, A. (2006) *El derecho a la participación educativa*, Bilbao: Servicio Publicaciones de la Universidad del País Vasco.

LETURIA NAVAROA, A. (2007) “Del principio de subsidiariedad al principio de participación en la prestación del servicio público de la educación en España”, *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà e neutralità dei servizi sociali erogati. Esperienze a confronto*. Bologna: Bononia University press, pp. 203-227.

LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. (2007) *Derecho de la libertad de conciencia*, vol II, Madrid: Civitas-Thomson.



PUELLES BENÍTEZ, M. (1999) *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid:Tecnos.

PUELLES BENÍTEZ, M. (2007) *Política y educación en la España contemporánea*, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

ROMEA SEBASTIÁN, A., (2003). *Régimen jurídico de los centros concertados*, Madrid: Thomson-Aranzadi.

SÁNCHEZ MORÓN, M., “El Consejo Escolar como órgano de participación, relaciones con las distintas Administraciones públicas”, ponencia realizada en el Seminario del curso 1995/1996 sobre *Consejos Escolares de las Comunidades Autónomas y del Estado*, organizadas por el Consejo Escolar del Estado.  
<http://wwwo.mec.es/cesces/moron.htm>

SATRUSTEGUI, M., en LÓPEZ GUERRA y otros (2007) *Derecho Constitucional*, Valencia: Tirant Lo Blanch.

SARASÚA, A., ESTEFANÍA JL., (1997) “Proyecto Educativo de Centro y participación educativa”, en *Participación, autonomía y dirección en los centros educativos*. Coord: GARAGORRI, X., MUNICIO, P. Madrid: Escuela Española.

TORRES RUBIO, F., “Autonomía de centros. ¿Qué autonomía? ¿Cuánta autonomía?” en *Participación Educativa*, 13, marzo 2010. pp 104-115.  
[http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion\\_revista.htm](http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion_revista.htm)

### **Breve currículum**

**Ana Leturia Navaroa** es profesora de Derecho dentro del área de Derecho Eclesiástico del Estado de la Universidad del País Vasco. Es docente de asignaturas como Derecho de libertad de conciencia y Derecho e interculturalidad. Su tesis doctoral versó sobre la participación en el sistema educativo y obtuvo el premio extraordinario de doctorado. Entre sus líneas de trabajo se encuentran los derechos fundamentales analizados desde la óptica de la libertad de conciencia, la laicidad del estado, el pluralismo, la identidad cultural, la interculturalidad, dentro del orden público constitucional. El ámbito educativo es sensible a los elementos indicados, por lo que es constante en su línea de investigación.

## La participación social en las escuelas en los países de la OCDE: aportar a los directores para mejorar los resultados de las escuelas

Diana Toledo Figueroa<sup>1</sup>

*Analista de políticas del Directorado de Educación de la OCDE*

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Algunos retos que enfrentan los directores de escuela, desde la perspectiva de la OCDE. 3. Articular el aula, la escuela y la comunidad: una labor de liderazgo compartido. 4. ¿Quién forma parte de los consejos escolares? Formas distintas de entender a la participación social. 5. A manera de conclusión: algunas reflexiones sobre los consejos escolares y su función en las escuelas.

### Resumen

Los consejos escolares pueden ser un gran apoyo para mejorar el liderazgo y la gestión que se ejerce en las escuelas. La eficacia del papel de los consejos escolares depende en gran parte de la capacidad personal del director para articular el aula, la escuela y la comunidad hacia prácticas eficientes y comprensivas. También contribuye en gran medida cómo están articuladas las estructuras de participación, como en el caso del papel otorgado a los consejos escolares en las escuelas y de la preparación y apoyo que reciben sus miembros para realizar esta tarea. El artículo analiza la composición de los consejos escolares en distintos países de la OCDE y cómo varían su composición, función e importancia. Esto también influye en el tipo de relaciones que se gestan en el entorno escolar y su capacidad de coordinarse para lograr una mejor calidad de la educación.

**Palabras clave:** directores, liderazgo, consejos escolares, OCDE, TALIS, calidad de la educación, escuela.

### Abstract

School councils can be a great support to improve the leadership and management which is exercised in schools. The effectiveness of the role of school councils depends largely on the headmaster's personal ability to lead the class, the school and the community towards efficient and comprehensive practices. The way in which structures of participation are articulated, such as the role given to school councils in schools, and the training and support received by their members to perform this task, also helps. The article analyzes the composition of school councils in various countries of the OECD, and their differences

---

<sup>1</sup> Analista de políticas del Directorado de Educación de la OCDE, en la División de políticas de educación y formación. Las opiniones expresadas por la autora no necesariamente reflejan la posición oficial de la OCDE, aunque gran parte de este artículo está basado en las publicaciones *Mejorando el Liderazgo Escolar* Vols. I y II (Pont, Nusche y Moorman, 2008; Hopkins, Nusche y Pont, 2008), TALIS (OCDE, 2009) y el Reporte Inicial de PISA 2006 (OCDE, 2007). La autora desea agradecer a Beatriz Pont, de la OCDE, por sus comentarios y sugerencias durante la elaboración de este artículo.

in composition, function and importance. This also affects the type of relationships that are developed in the school environment and their ability to coordinate to achieve a better quality of education.

**Keywords:** headmasters, leadership, school councils, OECD, TALIS, quality of education, school.

### **Introducción: La importancia de entender a la escuela como un trabajo de equipo**

Al preguntarle sobre su trabajo, el director de una escuela en el Reino Unido explicó una vez que ser líder escolar significaba “una curva de aprendizaje continua” (Harris y Chapman, 2002). Este comentario ilustra el sentir de un gran número de directores en diversos países, quienes dicen enfrentarse continuamente con un mayor nivel de responsabilidad y expectativas más altas en sus centros escolares. Estas nuevas y mayores responsabilidades se originan con la descentralización, la mayor autonomía y el papel importante que se le da a la educación en el desarrollo social y económico de los países. Estos afectan no sólo en el aula, sino también en la escuela y a su relación con la comunidad. Al mismo tiempo, los directores consideran que no necesariamente saben cómo enfrentar estos retos o que reciben recursos o apoyo insuficientes para hacerlo. Se sienten también frecuentemente sobrepasados por cargas administrativas de trabajo que les impiden otorgar la guía pedagógica necesaria a los docentes u otro personal de la escuela. Como resultado de estos retos múltiples, que a veces no van tampoco acompañados del reconocimiento necesario (económico, social o de perspectivas de carrera), el director suele experimentar una gran soledad. Los resultados de estudios llevados a cabo por la OCDE<sup>2</sup> como *Mejorando el Liderazgo Escolar* (2008<sup>3</sup>), *Los Docentes son Importantes* (2005, 2009) o TALIS (2009) ponen en relieve estas circunstancias, además del gran interés (y la dificultad) que viven muchos países para atraer y retener a buenos directores y maestros a sus centros escolares.

*Los directores se enfrentan a un mayor nivel de responsabilidad originado por la descentralización, la autonomía y el importante papel de la educación en el desarrollo social y económico de los países.*

El director no debería sentirse solo, pero tampoco el maestro ni la comunidad. El liderazgo en la educación debe considerarse como un trabajo conjunto donde se definen responsabilidades y se busca la mejor forma en que distintos actores pueden contribuir con sus capacidades específicas para mejorar la calidad de la educación. Las escuelas son centros de aprendizaje enclavados en comunidades. Como tales, necesitan de la implicación de los maestros, directores, mandos medios y de la comunidad que les rodea. El objetivo es trabajar hacia una mejor articulación entre lo que pasa adentro y afuera del aula. Esta mejor comunicación en cuanto a las necesidades y capacidades

---

<sup>2</sup> La OCDE es un organismo inter-gubernamental formado por 31 economías. Su objetivo es analizar y encontrar soluciones a problemáticas globales de orden social, económico y de medio ambiente, entre otros. Identifica buenas prácticas y ventanas de oportunidad para resolver problemáticas particulares a través de un trabajo colaborativo. Sus países miembros son : Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía.

<sup>3</sup> Esta publicación consta de dos volúmenes: el primero analiza política y práctica, mientras que el segundo analiza estudios de caso de liderazgo sistémico. En 2009 se publicó la versión en español del volumen I.

de cooperación permitirá que se aprovechen mejor los recursos que se tienen. Como lo muestra la encuesta TALIS, por recursos pueden entenderse los económicos, pedagógicos o administrativos, pero igualmente los de tiempo, sentimiento de capacidad de logro de la comunidad o de solidez de tejidos sociales.

El objetivo principal de este artículo es analizar las formas en que se entiende la participación social en distintos países de la OCDE a través de los consejos escolares (también conocidos como comités escolares, juntas de gobierno o juntas de administración, por decir algunos). Para ello, la primera sección analiza algunos retos a los que se enfrentan actualmente los directores de las escuelas, como la falta de personal o de materiales para la impartición de la educación. La segunda sección retoma los resultados de PISA 2006 y analiza los asuntos en los que los consejos escolares tienen mayor presencia en distintos países. La tercera sección explica cómo están compuestos los consejos escolares dentro y fuera de la OCDE, citando además algunos retos particulares que ahí se enfrentan. Finalmente, en la última sección enumero algunos puntos de reflexión a manera de conclusión.

### **Algunos retos que enfrentan los directores de escuela, desde la perspectiva de la OCDE**

Entender los retos que enfrentan los directores en su trabajo cotidiano es un primer paso de gran importancia para ayudarles a desempeñar su labor de forma óptima. Por ejemplo, en la encuesta llevada a cabo entre 2007 y 2008 de TALIS (OCDE, 2009) se preguntó a los directores de enseñanza secundaria de los 23 países participantes cuáles eran los recursos que les faltaban, y cuya ausencia afectaban “mucho” o “en cierta medida” la impartición de la enseñanza en sus escuelas. Los recursos más reportados en promedio como faltantes fueron: la falta de personal de apoyo pedagógico y de otros tipos, que fue reportada hasta por 48% de los directores de escuela y la falta de material de biblioteca, o el tener que lidiar con otro tipo de material faltante o inadecuado, que en este caso, fue reportado por hasta 50% de los directores participantes<sup>4</sup>.

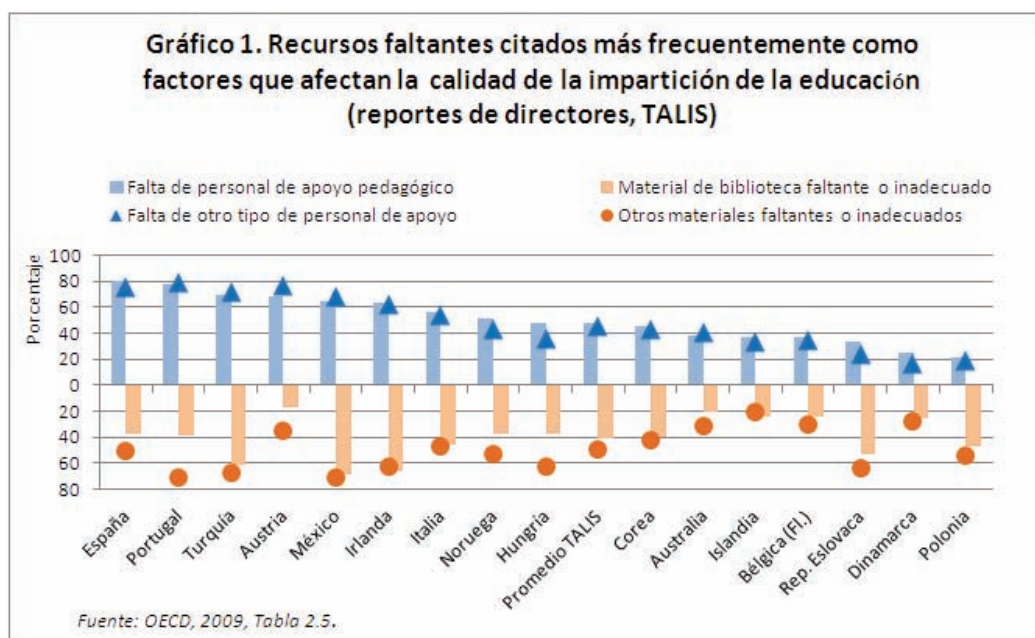
Como lo muestra el Gráfico 1, de entre los países participantes, los directores de escuela en España fueron quienes más reportaron la falta de personal de apoyo pedagógico como un factor que afecta en gran medida la calidad de la impartición de la enseñanza en sus escuelas. Con un 81%, España casi duplica la media reportada de 48% de los países participantes. España también fue uno de los países donde un mayor porcentaje de los directores (75%) reportó la falta de personal como factor importante, sólo detrás de Portugal (78.5%) y de Austria (77%). Por el contrario, en la República Eslovaca, Dinamarca y Polonia, sólo el 30% o menos de los directores reportaron en menor medida estos factores.

*Según el 81% de los directores españoles (TALIS 2009), falta personal de apoyo pedagógico en sus escuelas.*

---

<sup>4</sup> De entre los otros factores preguntados a directores de enseñanza secundaria, éstos reportaron que afectaban “mucho” o “en cierta medida” la calidad de la enseñanza impartida en la escuela: la falta de maestros calificados (37.5% de la media de los directores en los países participantes), la falta de técnicos de laboratorio (33%), material de instrucción faltante o inadecuado (34%) y computadoras para instrucción faltantes o inadecuadas (43%). Fuente: OECD, 2009, Tabla 2.5.

En cuanto a la falta de materiales, la situación de España es diferente, puesto que se encuentra ya sea por debajo o alrededor de la media de los 23 países participantes. Por el contrario, México, Irlanda, Turquía, Brasil, Bulgaria y la República Eslovaca son países donde más del 50% de los directores reportaron la falta de estos materiales como factor negativo importante (ver Gráfico 1). Este tipo de carencias refleja dos dimensiones clave del papel del director. El primero es el de líder pedagógico, cuya función es orientar a maestros u otras instancias al interior de las escuelas, como directores técnicos de departamentos, para que desempeñen lo mejor posible su función de formar a los alumnos. El segundo es el de gestor o administrador, que se refiere a la necesidad de asegurar que el aprendizaje se lleve a cabo en entornos apropiados. Estos datos muestran, sin embargo, cómo, desde el punto de vista de los directores, no siempre es fácil llevar a cabo estas tareas, ya que las condiciones distan a veces de ser las ideales; es importante que se definan sus funciones y que reciban el apoyo apropiado para llevarlas a cabo. Por ello, es necesario reflexionar acerca de cómo apoyar a los directores y distribuir las tareas entre los distintos miembros del liderazgo escolar.



Asimismo, dentro de la tarea del director se encuentra la de vincular la escuela a la comunidad que le rodea, para fortalecer el enfoque en sus necesidades específicas y lograr que los padres apoyen la educación de sus hijos. En este marco entran los consejos escolares, compuestos por miembros de la comunidad, padres y otros representantes de la comunidad o de la escuela, como pueden ser alumnos o docentes.

### Articular el aula, la escuela y la comunidad: una labor de liderazgo compartido

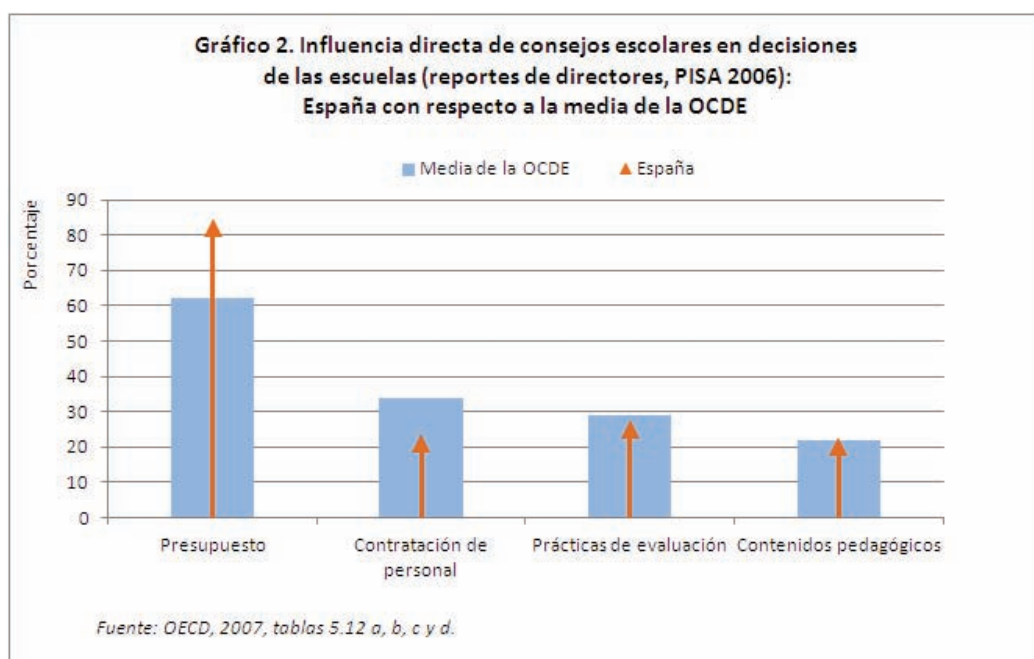
La evidencia ha demostrado que el director tiene un papel muy importante en la mejora de los resultados al generar buenos equipos que colaboren en la escuela y el ambiente adecuado para el aprendizaje y la enseñanza. Ese papel de líder ha recaído tradicionalmente en el director. Pero conforme se expanden los sistemas educativos y se amplían las tareas para otorgar una educación de calidad, el director aprende a delegar

cada vez más las crecientes responsabilidades en la toma de decisiones en su escuela. El papel de liderazgo entonces se comparte con otros actores, que muchas veces abarcan a la comunidad misma.

Dependiendo del país, el director puede trabajar en el plano formal según esquemas de liderazgo compartido con autoridades superiores o mandos medios al interior de la escuela. En algunos casos, esta distribución de autoridad se canaliza en mayor o menor medida también a los padres, maestros, alumnos y otros representantes. Los consejos escolares están pensados en general para crear un lazo entre la comunidad y la escuela que permita tomar mejores decisiones para la mejora de la calidad de la educación impartida en el centro. El grado de implicación, el tipo de atribuciones o la composición de los consejos escolares varían sin embargo considerablemente entre los países de la OCDE. Por ello, es preciso visualizar a los consejos escolares en los países de la OCDE como entidades heterogéneas.

*Los consejos escolares en los países de la OCDE son entidades heterogéneas para crear un lazo entre la comunidad y la escuela para mejorar la calidad de la educación.*

A grandes rasgos, los resultados de PISA muestran que la participación en aspectos de la escuela no se da de forma homogénea entre los países de la OCDE, pero tampoco en función del tema que la escuela trate. Como lo muestran los resultados de PISA 2006, en el promedio de los países de la OCDE, los consejos escolares de las escuelas suelen participar en cuestiones de elaboración de presupuestos en 62% de los casos, pero sólo en 34% de los casos en cuestiones respectivas a las políticas de personal, y en menor medida (29%) en decisiones acerca de prácticas de evaluación y acerca de contenidos educativos (22%). Como lo muestra el Gráfico 2, excepto por el involucramiento en cuestiones presupuestarias, España se muestra por debajo de la media de la OCDE en estos asuntos también (ver gráficos 2 y 3).



En el área del **presupuesto**, existe un gran número de países donde los consejos escolares tienen una importancia generalizada, incluida España. En Bélgica, Chile (país miembro de la OCDE desde 2010), República Checa, Hungría, Corea, Luxemburgo,

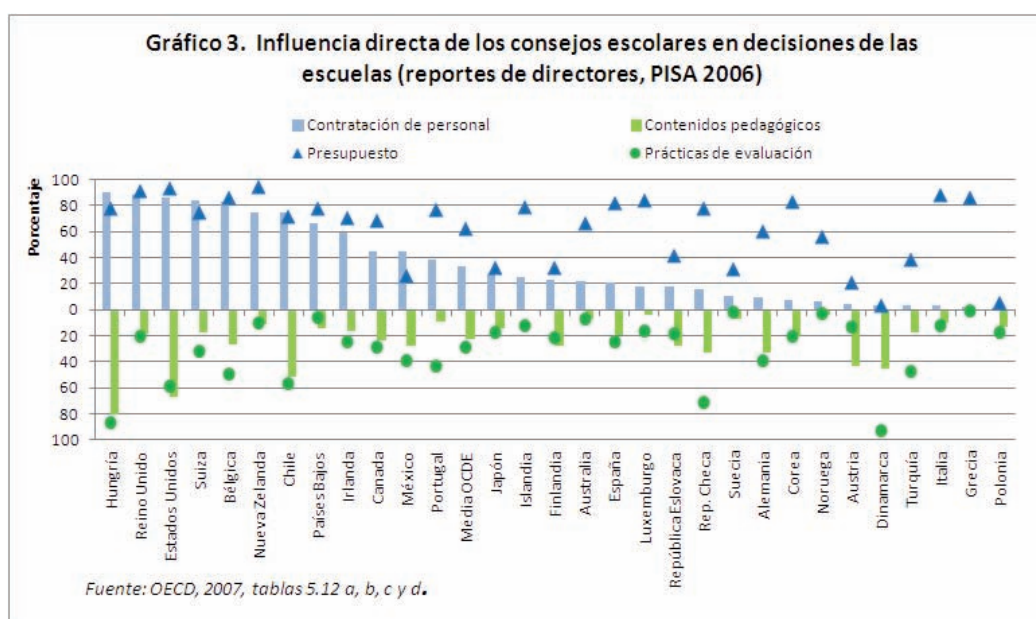
Países Bajos, Nueva Zelanda, Portugal, el Reino Unido y Estados Unidos, alrededor del 70% de los estudiantes están inscritos en escuelas donde los directores reportaron que los consejos escolares (o juntas de gobierno) ejercen una influencia directa en la toma de decisiones en cuestiones presupuestarias.

En el caso de cuestiones relacionadas con la **contratación de personal**, los actores con mayor incidencia suelen ser las autoridades educativas regionales o nacionales (58% de los alumnos en PISA), seguidos en importancia por los consejos escolares. En Bélgica, Chile, Hungría, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Estados Unidos, más del 70% de los alumnos estudian también en escuelas donde los consejos escolares juegan un papel directo en cuestiones de contratación de personal.

En cuanto a **prácticas de evaluación**, por el contrario, sólo en República Checa, Dinamarca y Hungría el porcentaje de estudiantes supera el 70% de alumnos en los centros escolares seleccionados. El papel directo suele ser jugado con mayor frecuencia por los cuerpos de maestros o por autoridades regionales, estando la media de la OCDE entre el 65% y 60% para estos actores.

*En un gran número de países los consejos escolares tienen importancia en el área del presupuesto. Su influencia es menor en la contratación del personal, en la evaluación o en las decisiones sobre contenidos pedagógicos.*

En las decisiones tomadas con respecto a los **contenidos pedagógicos** que reciben los alumnos, los consejos escolares (o su equivalente) no suelen jugar un papel de importancia. En cambio, este papel es jugado generalmente por las autoridades educativas regionales o nacionales (66% de los alumnos muestreados en PISA), así como por los cuerpos de maestros (67%). Entre los países de la OCDE, sólo en Chile, Hungría y Estados Unidos se reportó que los consejos escolares incidían sobre los contenidos recibidos por más de 50% de alumnos de estos países. En Hungría, sin embargo, este porcentaje es muy elevado (80%) mientras que en Estados Unidos, éste llega al 68% y en Chile, al 52%. En algunos de estos países, los consejos escolares son instituciones profesionalizadas.



Vemos entonces cómo, dependiendo del tema, los consejos escolares juegan una importancia distinta, aunque las decisiones de los consejos escolares pueden llegar a abarcar a una gran población de estudiantes. Estas categorías generales permiten establecer uno de varios parámetros de la importancia de los consejos escolares en el liderazgo compartido de la escuela. Sin embargo, la variedad de temas y conformación de estos pueden variar mucho de un país a otro.

De forma adicional, cabe resaltar también la importancia que juega el tipo específico de liderazgo ejercido en la escuela para implicar a sus actores clave como la comunidad, mandos medios, maestros y directores. Como explica Spillane (2005), no sólo es importante el “qué”, sino también el “cómo”, y aquí el liderazgo implica no solamente las acciones de los actores dentro de una comunidad escolar, sino también la forma en que éstos interactúan. Esto es importante porque el o los líderes escolares desempeñan el rol de conexión entre el entorno y la escuela. Por ello, en el plano informal, la capacidad de participación también depende de la formación y carácter específicos del director y del resto de los actores acreditados como líderes. Harris y Chapman estudiaron 10 escuelas en Inglaterra que podían ser consideradas como exitosas a pesar de encontrarse en circunstancias adversas. Un común denominador encontrado en estas escuelas fue la capacidad del director para incentivar la toma de decisiones y resolución de problemas de forma colectiva. Esto era siempre por medio del “empoderamiento” de los alumnos, del personal y de los padres (Harris y Chapman, 2002).

Para ilustrar este punto, podemos referirnos también al caso específico de una escuela secundaria en Inglaterra, que es un ejemplo de liderazgo exitoso en un contexto socioeconómico difícil. Para la directora de este centro escolar, el secreto de su éxito era el “enfocarse en la enseñanza y el aprendizaje, tener excelentes relaciones y que los padres estén contentos de venir a la escuela”, (OFSTED, 2009a). En el caso de las escuelas primarias, se enfatizó también el papel del director y de los maestros para involucrar a los alumnos en su aprendizaje, así como la gran importancia que dan estas escuelas a su papel comunitario:

“Todas las escuelas primarias son cercanas a sus comunidades. Las mejores son parte de ellas: ven a un adulto de casi todas las familias cada día. Muchas tienen asociaciones de padres o “amigos” de la escuela, padres que ayudan y una fuente de voluntarios motivados. Si las escuelas tienen suerte, la mayoría de los padres valora a la educación, y están interesados en apoyar el aprendizaje de sus alumnos. Los maestros pueden formar una alianza productiva con ellos. Los padres vienen a reuniones y “noches abiertas” y juegan un papel importante en la vida de la escuela” (OFSTED, 2009b) (Mi traducción).

En efecto, el papel del director de la escuela es muy importante pero, regresando a la perspectiva formal, es relevante preguntarse cómo están conformadas las estructuras de los consejos escolares y en qué medida permiten o dificultan interacciones eficientes con el resto de los actores. Como lo muestra la sección siguiente, el dilema que enfrentan algunos países no es sólo de cómo dar mayor poder a los consejos escolares, sino que



a veces los integrantes de los consejos escolares consideran que estas facultades son de hecho excesivas. Los intercambios eficientes parecen residir no solamente en otorgar mayor libertad y facultades de ambos lados, sino también en escuchar las necesidades y posibilidades que cada centro escolar se siente con la capacidad de desarrollar.

### **¿Quién forma parte de los consejos escolares? Formas distintas de entender a la participación social<sup>5</sup>**

*Los consejos escolares pueden ser desde un consejo consultivo, pasando por una función ejecutiva a una rectora o profesional. Unos están conformados por miembros voluntarios y otros pueden ser instituciones profesionales.*

En general, los consejos escolares han sido concebidos como una forma en que la comunidad puede participar en la calidad de la educación impartida en su centro. Sin embargo, el tipo de actividades y conformación también ilustran intenciones diversas con que fueron creados. Por ejemplo, los consejos escolares pueden ser desde un consejo consultivo (como en Corea), pasando por una función ejecutiva (Francia) a una rectora (Dinamarca) o profesional. Otra diferencia puede ser que algunos están conformados por miembros voluntarios, mientras que otros pueden ser instituciones profesionales con personal a tiempo completo y que reciben una remuneración por el ejercicio de sus funciones, como es el caso en Bélgica flamenca, si bien estos no son a nivel de la escuela individual sino consejos escolares de grupos de escuelas. Las experiencias y formas de organización de los países pueden entonces variar significativamente.

Por dar algunos ejemplos, es posible identificar países cuyo reto principal es el de redistribuir un liderazgo fuertemente centralizado en la figura del director, y que deja poco espacio de acción a los centros escolares, o donde la repartición de funciones se ha hecho pero la falta de preparación aún no permite que se lleven a cabo funciones de manera tan eficiente como se desearía. Algunos países en esta situación son Corea, Chile y España.

En el caso de Corea, por ejemplo, la autoridad del director ha ido aumentando con los años, pero la capacidad de decisión sigue siendo concentrada sobre todo en esa figura y los niveles de autonomía son aún bajos. El liderazgo es menos compartido entre mandos medios, quedando sólo entre el director, el subdirector y el jefe de maestros. Si bien existen consejos escolares compuestos por padres, maestros y representantes de la comunidad local, el grado de responsabilidad es muy generalizado en las escuelas en cuestiones presupuestales (como se muestra arriba), y el margen de decisión de estos consejos se limita por lo tanto al área administrativa. Por ello, existe una tensión entre el director y los consejos escolares, dada la falta de canales de comunicación establecidos y las demandas de estos últimos por mayor transparencia y una mayor presencia en la toma de decisiones de la escuela.

En Chile, por el contrario, en cada escuela, las decisiones son tomadas por el director, en cooperación con el director adjunto, un inspector general, responsables de programas, el

---

<sup>5</sup> Esta sección ha sido preparada con base en información obtenida de los Informes Nacionales comparados preparados para la actividad Mejorando el Liderazgo Escolar de la OCDE. Para profundizar en el tema, el lector puede dirigirse a la página web: [www.oecd.org/edu/schoolleadership](http://www.oecd.org/edu/schoolleadership).

*En España el entrenamiento de los directores no es suficiente, lo que dificulta el desempeño de sus tareas y la buena organización y cooperación con los consejos escolares.*

jefe de departamento técnico, entre otros actores. Además, desde 2004 se instauró una ley que obliga a todas las escuelas subvencionadas a instalar consejos escolares. Estos están conformados por el director de la escuela, el sostenedor (dueño), los presidentes de la asociación de padres de familia y de la asociación de estudiantes (en el caso de escuelas de enseñanza secundaria). Este cambio estructural implica, sin embargo, necesidades de cambios de hábitos, en que el director se habitúe a compartir el liderazgo y a desarrollar prácticas menos autoritarias y más comprensivas.

En España, los equipos de liderazgo están compuestos por actores internos y externos a la escuela, entre los que se encuentran: padres de familia, representantes de los maestros, estudiantes, un representante de la administración local y del cuerpo administrativo de la escuela. El entrenamiento de los directores sin embargo generalmente no es suficiente, lo que dificulta no sólo el desempeño de sus tareas, sino la buena organización y cooperación junto con los consejos escolares.

Por otro lado, se encuentran también países donde el papel del director es relativamente más débil o desempeña un papel más compartido con los consejos escolares, ya sea debido a los bajos niveles de autonomía existentes en el centro escolar o a las fuertes atribuciones conferidas a los consejos escolares. En este último caso, justamente el alto grado de responsabilidad conferido a los consejos escolares puede ser incluso factor de dificultad para reclutar miembros, al considerarse sus miembros poco preparados para lo que se espera de ellos o incapaces de conceder suficiente tiempo y recursos para llevar a cabo las funciones requeridas. Ejemplos de países miembros y no miembros de la OCDE que enfrentan este tipo de problemáticas son Portugal, Dinamarca, Eslovenia, Irlanda del Norte, Nueva Zelanda, Escocia y Bélgica Flamenca.

En Portugal, por ejemplo, los directores colaboran con mandos medios (coordinadores departamentales) que desde 2008 tienen capacidades de evaluación docente. Pero además, la autoridad se distribuye entre los mandos superiores, dentro de los cuales están considerados los presidentes: a) del consejo escolar, b) del consejo pedagógico y c) el presidente ejecutivo de dirección. Sin embargo, su mandato está limitado a un carácter consultivo, puesto que no supervisan o evalúan. Las asambleas escolares tienen como función estudiar, aprobar y evaluar proyectos, así como encargarse de cuestiones presupuestarias de la escuela. Estos cuerpos están constituidos por una variedad de actores, que incluye no solamente a los maestros, al resto del personal o a los alumnos, sino también a autoridades locales y a representantes de distintas proveniencias del entorno social y cultural. Sin embargo, en el caso de Portugal, uno de los retos principales es también volver atractiva la profesión del director, lo que se debe en parte a su falta de libertad para tomar decisiones, dada la rigidez de los procesos y la falta de apoyo y seguimiento a sus actividades.

En el caso de Dinamarca y Eslovenia los consejos escolares tienen facultades más amplias. Por ejemplo, pueden contratar y despedir personal de la escuela, elaborar programas de trabajo y aprobar el presupuesto con la guía del director. En Dinamarca,

el número de miembros puede ir de 5 a 7 (en el caso de la educación obligatoria) a 6 o 12 miembros (en el caso de la educación post-obligatoria), que involucra a padres de familia, maestros, alumnos, así como también a otros actores exteriores a las escuelas. Esto puede implicar ciertos retos de equilibrio de poderes ya que, en ocasiones, la importancia de estos actores externos es muy fuerte. Esto puede generar también demandas contradictorias que el Director deberá ayudar a conciliar. En Eslovenia, sin embargo, la autoridad de los consejos escolares es más amplia, ya que constituyen el órgano máximo de gobierno y pueden, incluso, despedir al director en caso de encontrar su desempeño no apto (aunque ésta no es una práctica común). Los consejos escolares están conformados por representantes de los padres de familia, maestros, miembros de la comunidad, así como de un “fundador”. Sorprendentemente, en comparación con Dinamarca, en este caso la autoridad del director se encuentra muy centralizada y esto constituye uno de los retos principales del sistema.

Irlanda del Norte nos da otro ejemplo de un sistema donde es el consejo escolar (o junta de gobernadores) el que predomina sobre el director. El consejo escolar está conformado por maestros, padres, el director, otros miembros del personal de la escuela, entre otros. Las leyes de Irlanda del Norte facultan a estos consejos, y no al director solamente, a definir la dirección estratégica que seguirá la escuela y cómo se implementarán estas decisiones. Sin embargo, esta carga de responsabilidades comparada con una débil atribución de capacidades de decisión puede ser motivo de que la profesión de director tampoco resulte atractiva en esta región.

En Nueva Zelanda, esto se aplica también a los consejos escolares, quienes han recibido muy amplias responsabilidades tras un proceso de descentralización reciente llevado a cabo por este país. Los consejos escolares están compuestos por miembros de la comunidad educativa, el director de la escuela, representantes del personal de la escuela, así como un estudiante (aunque este papel tiene menor importancia). Entre sus responsabilidades está el monitoreo del director de la escuela, pero también el rendir cuentas a la comunidad y al gobierno acerca de temas como: el seguimiento de regulaciones; cuestiones de salud, seguridad y financieras; pero también llevan cuestiones de gestión estratégica, de auto-valoración y de desempeño de los alumnos. Sin embargo, en este caso específico, se argumentó que el número de tareas y grado de responsabilidad era demasiado grande para ser de carácter voluntario. Ello, a pesar de que 81% de los miembros de los consejos escolares habían recibido capacitación para llevar a cabo sus funciones (algo similar a lo que ocurre en Inglaterra). Nueva Zelanda experimenta entonces igualmente problemas para reclutar miembros entre las estructuras de liderazgo, pero con respecto a consejos escolares. Actualmente, por lo tanto, el gobierno neozelandés busca un punto medio que permita a la escuela un grado suficiente de responsabilidad en la toma de decisiones que esté justo a la medida de las capacidades y posibilidades de implicación de los consejos escolares.

Por dar otros ejemplos de países donde el rango de responsabilidades es muy amplio, en Hungría (donde el director define las tareas del consejo escolar de su escuela),

*En diversos países no es fácil atraer nuevos miembros a los consejos escolares por la gran responsabilidad y por el tiempo que esta tarea implica.*

Inglaterra, Irlanda y Dinamarca tampoco es siempre fácil atraer nuevos miembros a los consejos escolares. Entre las razones está la gran responsabilidad o el tiempo que esta tarea implica. En el caso de Inglaterra, incluso, el 10% de los puestos en consejos escolares permanece vacante normalmente durante el año escolar.

En Escocia, una solución ofrecida a este dilema ha sido la implementación en 2007 de los Consejos de Padres de Familia, quienes pueden decidir al interior de su escuela cuáles serán las atribuciones y responsabilidades que éstos asumirán, de acuerdo a la realidad específica del centro escolar de sus hijos. No obstante, la definición y delegación de responsabilidades son aún objeto de procesos que no están bien definidos. A pesar del aumento en complejidad de las tareas que tiene que desempeñar el director o el sentimiento de que las herramientas recibidas no son suficientes para hacer frente a estos retos, el director y los consejos de padres enfrentan aún dificultades para definir y delegar responsabilidades. Esto se da en un contexto de mayor apertura, pero también de mayor exigencia por parte de los padres para desempeñar este papel.

Bélgica Flamenca es uno de los casos más ilustrativos de un fuerte liderazgo escolar aunado a una presencia importante de los consejos escolares en la toma de decisiones (tanto a nivel formal, como en la parte efectiva). En esta región, como en Escocia, los consejos escolares se organizan por agrupaciones de escuelas, y pueden determinar con gran libertad cuáles serán sus funciones y obligaciones. Estas no implican solamente la dimensión administrativa de la escuela, que incluye la definición de responsabilidades del director mismo o la contratación de personal. También incluye un margen de decisión en cuestiones pedagógicas, como currículo y métodos educativos. Cabe aclarar, sin embargo, que la mayoría de las veces se trata de consejos profesionales, aunque puede estar conformado por cuerpos voluntarios o mixtos.

### **A manera de conclusión: algunas reflexiones sobre los consejos escolares y su función en las escuelas**

Los directores se enfrentan constantemente con retos diversos en sus centros escolares, entre los que se encuentran recursos escasos en cuestión de personal y materiales y, al mismo tiempo, mayores responsabilidades. Es importante, por lo tanto, que los directores tengan en sus manos recursos y apoyo suficientes para enfrentar estos retos, así como una definición clara de sus tareas y un reconocimiento adecuado por la labor que esto implica. Una forma de ayudar a que desempeñen su tarea de líderes escolares es por medio de la repartición de estas responsabilidades. Actores como los consejos escolares se vuelven entonces cada vez más puntos clave de apoyo para compartir el liderazgo escolar y mejorar la calidad de la educación impartida.

Un análisis a través de distintos países muestra que la composición, grado de responsabilidad y tipo de tareas desempeñadas por los consejos escolares varían enormemente entre estos países. En efecto, la heterogeneidad de los consejos escolares en los países de la OCDE ofrece un crisol valioso de experiencias para aprender sobre

*La heterogeneidad de los consejos escolares en los países de la OCDE ofrece un crisol valioso de experiencias para aprender sobre cómo mejorar el liderazgo de las escuelas.*

cómo mejorar el liderazgo de las escuelas. Entre los dilemas que los consejos escolares enfrentan actualmente, por ejemplo, no sólo debemos referirnos a una autoridad centralizada o a la falta de capacidad de decisión de los consejos escolares. Por el contrario, en algunos países como Nueva Zelanda o Inglaterra, el dilema principal se encuentra en la gran importancia de las tareas solicitadas a estos actores, y que ellos consideran demasiado elevadas para un organismo de carácter voluntario. Algunos países, por otro lado, tratan de moldear las funciones de los consejos escolares de acuerdo a las necesidades y capacidades identificadas en el centro escolar, como en Escocia, o profesionalizando a sus consejos escolares, como lo ha hecho Bélgica flamenca.

En efecto, un factor clave es no sólo el “qué”, sino también el “cómo”. La forma en que se relacionan los actores en el plano informal es esencial, pero el diseño de estructuras adecuadas puede también ayudar en gran medida a facilitar interacciones productivas para un entorno escolar más eficiente y equitativo ■

### Referencias bibliográficas

- HARRIS, A. y CHAPMAN, C. (2002): Democratic Leadership for School Improvement in Challenging Contexts. *International Electronic Journal for Leadership in Learning*. Vol 6, No. 9.
- HOPKINS, D., NUSCHE, D. y PONT, B. (2008): *Improving School Leadership: Volume II, Case Studies on System Leadership*, París: OECD.
- OECD, (2007): PISA 2006: *Science Competencies for Tomorrow's World*, Volumes 1 and 2: Analysis, París: OECD.
- OECD (2009): *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First results from TALIS*, París: OECD.
- OFSTED (2009a): *Twelve Outstanding Secondary Schools: Excelling Against the Odds*, The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills, Londres.
- OFSTED (2009b): *Twelve Outstanding Primary Schools: Excelling Against the Odds*, The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills, Londres.
- PONT, B., NUSCHE, D. y MOORMAN, H. (2009): *Mejorar el Liderazgo Escolar: Volumen I, políticas y prácticas*. París: OECD.
- SPILLANE, J. (2005): “Distributed Leadership”, *The Educational Forum*, The H.W. Wilson Company, Vol. 69, pp. 143-150.

### Breve currículo

**Diana Toledo Figueroa** es analista de la División de Políticas de Educación y Formación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Colabora actualmente

en el Proyecto de Colaboración entre México y la OCDE para Mejorar la Calidad de la Educación en las Escuelas en México. Desde 2007, ha colaborado activamente en varios proyectos de la OCDE en la sede de París, entre ellos: el reporte de *PISA 2006*, la *Encuesta TALIS*, *Panorama de la Educación* (2007, 2008, 2009), el reporte sobre valor añadido de la OCDE *Measuring Improvements in Learning Outcomes*, la reciente publicación *Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes* (editado por Susan Sclafani), entre otros. Es Doctora en Socio-Economía del Desarrollo y Maestra en Estudios Comparados sobre el Desarrollo por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS) de París, Francia. Posee igualmente una licenciatura en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

## La participación social en los consejos escolares: el contexto mexicano<sup>1</sup>

**Claudia A. Santizo Rodall**

*Profesora-investigadora en el Departamento de Estudios Institucionales, Desin.  
Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa. Ciudad de México.*

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Sistema público de educación básica en México. 3. Gobernabilidad de las escuelas. 4. Problemas de la gestión escolar centrada en la escuela. 5. Complejidad del problema educativo. 6. Conclusión, el futuro de la gestión escolar.

### Resumen

La estructura jerárquica del sistema educativo mexicano considera como política de Estado la participación social desde 1993 con la Ley General de Educación. Esta Ley estableció consejos de participación social en diversos ámbitos de gobierno y en las escuelas; sin embargo, no es hasta 2001 con el programa escuelas de calidad cuando se fija como objetivo que los consejos escolares de participación social realicen funciones de gestión escolar. Por participación social se entiende incluir nuevos actores en la toma de decisiones. En ese sentido, los consejos escolares deben funcionar con base en la creación de consensos para fomentar la colaboración, la reciprocidad y la confianza entre sus integrantes. La actual política educativa tiene como meta extender el uso de ese modelo de gestión. Muchas expectativas están puestas en la participación social, principalmente de los padres de familia, pues se busca lograr que las escuelas desarrollen planeación estratégica de manera colaborativa para mejorar el logro educativo y las relaciones de la escuela con la comunidad.

**Palabras clave:** participación social, educación básica, México, gestión escolar centrada en la escuela.

### Abstract

The hierarchical structure of the Mexican education system considers social participation as a state policy since 1993 with the General Law of Education. This Law established social participation councils in various areas of government and schools. However, it was

---

<sup>1</sup> Este documento se elaboró gracias al apoyo financiero que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) otorgó, a través de su Convocatoria de Investigación Científica Básica 2007, al proyecto “*El capital social y las innovaciones en la gestión escolar en educación básica. Estudios de Caso en México*” que está registrado con el número de registro 83909. El artículo tiene como base reflexiones previas de la autora sobre gestión escolar y participación social en México así como evaluaciones del Programa Escuelas de Calidad.

not until 2001 with the Schools of Quality program when the aim was set that school social participation councils could take school management functions. Including new actors in decision making is what we understood by social participation. In that sense, school councils must operate basing on consensus-building to foster collaboration, reciprocity and trust among their members. The current education policy aims to extend the use of this management model. Many expectations are focused on social participation, mainly from parents, as schools are intended to develop strategic planning in a collaborative way to improve educational achievement and school relations with the community.

**Keywords:** Social participation, basic education, Mexico, school based management.

## Introducción

La participación social es un objetivo de política que se introdujo en la Ley General de Educación, LGE, de México desde 1993. En esa ley se considera la formación de consejos de participación social en diversos ámbitos de gobierno y en las escuelas. Desde entonces el reto de la política educativa ha sido concretar la participación social en la gestión de las escuelas.

*Por participación social se entiende la incorporación de nuevos actores en los procesos de toma de decisiones de las escuelas.*

En México, por participación social se entiende la incorporación de nuevos actores en los procesos de toma de decisiones de las escuelas. Se piensa en primer término en los padres de familia, o los adultos responsables de la educación de los niños; pero también, en miembros de la comunidad, ex alumnos, entre otros actores.

Los caminos para fomentar la participación social dependen del marco institucional, tanto legal como político y cultural de cada país. Las particularidades de México determinan los caminos a seguir. Es necesario tomar en cuenta estas particularidades a fin identificar los problemas que enfrenta la participación social. Por ello, haremos un breve recuento de la situación de la educación en México a fin de colocar en perspectiva las medidas de política adoptadas en el país.

Las políticas dirigidas al sector educativo básico público están buscando que en las primarias y secundarias se integren cuerpos colegiados de decisión que contribuyan con el director a formar un liderazgo compartido en las escuelas. Un tipo de liderazgo compartido, distribuido, orientado al cambio y de acompañamiento requiere construir ciertas condiciones de organización y gestión en las escuelas. El camino para construir la participación social enfrenta retos de importancia que requieren de constancia y estabilidad en las políticas del sector a fin de superar la etapa de aprendizaje organizacional por la que transitarán las escuelas públicas del país.

Este artículo presenta una breve descripción del sistema público de educación básica en México y su marco normativo. Se discuten los factores que deben incluirse en la gestión de las escuelas para dar cabida a la participación social. Se presentan los resultados



que ha tenido la ejecución del Programa Escuelas de Calidad cuyo éxito depende del funcionamiento de consejos escolares de participación social y, finalmente, a manera de conclusión, se presentan las tareas por realizar para los siguientes años.

## **Sistema público de educación básica en México<sup>2</sup>**

*La educación básica en México incluye alumnos de edades de 3 a 15 años y cubre tres niveles escolares: preescolar, primaria y secundaria.*

La educación básica en México incluye alumnos en edades de 3 a 15 años y cubre tres niveles escolares: preescolar, primaria y secundaria. En 2008 la población escolar del sistema público de educación básica fue de 23.1 millones atendidos en 194 mil planteles (SEP, 2009).

La educación pública se organiza en varias modalidades, la más numerosa la integran las escuelas generales que atienden a la mayor parte de la población estudiantil. Otras modalidades atienden a 4,4 millones de alumnos donde se incluye la educación para los diversos grupos indígenas del país cuya población en edad escolar en 2005 alcanzó 1,3 millones de niños de 62 comunidades con sus propias lenguas<sup>3</sup>, otra modalidad son las escuelas comunitarias que atienden población rural en zonas alejadas de las concentraciones urbanas y la educación para niños con necesidades especiales. Muchas de las escuelas indígenas y comunitarias de nivel primario, o básico, no imparten los seis grados que sí ofrecen las escuelas generales, otra modalidad es conocida como escuela multigrado porque un solo maestro imparte diversos grados en un mismo grupo. La problemática de estas escuelas es particular, por su dispersión geográfica o bien porque requieren currículos interculturales, pero los mismos principios de gestión escolar que se discuten en este artículo son aplicables.

Los docentes del sistema educativo básico en México (SEBM) son alrededor de 1 millón y la mayoría se encuentran afiliados a un solo sindicato nacional, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) fundado en 1943. Entre las características de los docentes se encuentran las siguientes: la mitad de ellos tienen en servicio 21 años o más y alrededor de 50% están en el grupo de edad de 41 a 50 años. Si agregamos a los mayores de 51 años el porcentaje de docentes aumentaría a 67,2%.

El gasto público para la educación en México está centralizado ya que el gobierno federal aportó 78,7% en 2007. El 99% de los recursos que transfiere el gobierno federal a los estados se destinan a cubrir el gasto corriente o salarios, quedando el resto para infraestructura y capacitación docente. El nivel de educación de la población mejoró en comparación a la situación prevaleciente en 1960. En 2005 la población alfabetizada representa más de 90% del total en comparación a 1960 cuando el porcentaje fue de 65%. El promedio de escolaridad aumentó de 2,6 años a 8,1 años de 1960 a 2005. Además, la población con estudios de primaria incompletos fue de 14,3% en 2005, en

---

<sup>2</sup> Los datos de esta sección fueron tomados de Santizo (2009b).

<sup>3</sup> Consultado en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mlen10&s=est&c=3337n> el 20 de septiembre de 2009.

*Para 2012 el Programa Sectorial del país tiene como meta que la calificación del examen PISA en matemáticas y comprensión lectora pase de un promedio de 392 puntos a 435.*

comparación a 1960 cuando el porcentaje era de 40,3%. Estos son ejemplos de los avances de la cobertura de la educación pública en el país, pero la calidad de la misma no ha mejorado. Los resultados de las pruebas PISA colocan a México en bajos lugares de desempeño escolar. Para 2012 el Programa Sectorial del país tiene como meta que la calificación del examen PISA en matemáticas y comprensión de lectura pase de un promedio de 392 puntos (resultado de 2003) a 435 puntos (Sep, 2007).

En los últimos años la demanda de educación básica ha venido disminuyendo conforme las tasas de natalidad de la población lo hicieron también. En 2005 la población cursando educación básica representó 27,1% de la población del país, en comparación a 33,6% en 1990. Los indicadores demográficos muestran una tendencia al menor crecimiento. Esto implica que de mantenerse constantes los recursos actuales podría aumentar el gasto público por niño en edad escolar.

### **Normatividad**

En 1992 la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Maestros de la Educación (SNTE) firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN) con el cual se inició un proceso de descentralización, o mejor dicho de desconcentración de la educación pública básica porque los recursos y la definición de la política educativa permanecen como prerrogativas del gobierno federal. El Acuerdo significó trasladar la administración de gran parte de las escuelas del sistema federal de educación básica a los estados, lo que implicó transferir la administración de 700 mil empleados del gobierno federal, así como 1,8 millones de alumnos de preescolar; 9,2 millones de alumnos de primaria y 2,4 millones de alumnos de secundaria, además de 100 mil escuelas<sup>4</sup>.

En la LGE de 1993 se estableció que los estados administrarían las escuelas y podrían proponer contenidos regionales aunque éstos deben ser autorizados por la SEP. La SEP y las autoridades educativas estatales comparten responsabilidades en la ejecución de diversos programas nacionales, como el de capacitación de maestros, el de promoción de maestros (o carrera magisterial) y un programa (el de escuelas de calidad) para asignar recursos directamente a las escuelas que sean utilizados en proyectos escolares, la mayor parte de ellos para mejorar la infraestructura de las escuelas. En los programas que involucran a los maestros siempre participa el sindicato nacional de maestros.

*Los CEPS son cuerpos colegiados en donde participan en igualdad de condiciones el director, maestros y padres de familia.*

La LGE abrió espacios para Consejos de Participación Social (CPS) en diversos ámbitos, pero especialmente en las escuelas. Los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) son cuerpos colegiados en donde participan en igualdad de condiciones el director, maestros y padres de familia.

---

<sup>4</sup> Esteban Moctezuma B., en Alberto Arnaut, 1994: pp. 258.

Como organizaciones, los CPS y la burocracia del sector educativo tienen características opuestas. La estructura de organización de la autoridad educativa es vertical, rígida y predominan procedimientos administrativos, uno de cuyos propósitos es reducir incertidumbre en la toma de decisiones. Por su parte, los CPS son organizaciones horizontales, flexibles y, por lo tanto, introducen incertidumbre a la burocracia. Por ello, la relación entre CPS y autoridades educativas estará dominada por los incentivos, de una parte, para mantener la libertad y flexibilidad que permita adecuarse a las circunstancias de las escuelas y, de la otra, para establecer procedimientos administrativos de control que satisfagan los objetivos de las autoridades. Estos incentivos estarán siempre presentes al momento de definir el modelo de gestión escolar en donde las escuelas tengan capacidades de decisión.

De acuerdo con la LGE, los directores deben promover la creación de CEPS integrados por el director (quien los preside), padres de familia, maestros, ex alumnos y miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de las escuelas.

Los CEPS, de acuerdo con el artículo 69 de la LGE, son cuerpos consultivos que tienen atribuciones de *gestión administrativa, gestión pedagógica y gestión de vinculación* con la comunidad.

*El PEC se está transformando en un modelo para que las escuelas transiten hacia formas de gestión escolar centrada en la escuela.*

En la *gestión administrativa*, los CEPS pueden conocer sobre el calendario escolar y pueden proponer la creación de estímulos y reconocimiento social a alumnos, maestros, directivos y empleados, así como contribuir a reducir las condiciones adversas que afectan la educación y convocar a trabajos específicos de mejoramiento de la infraestructura escolar. En la *gestión pedagógica* se destaca la posibilidad de que los CEPS conozcan las metas educativas para coadyuvar en su realización con los maestros así como opinar en materia pedagógica. En la *gestión de vinculación* destaca la función de los CEPS como promotores de la colaboración entre los miembros de la comunidad escolar y de la comunidad local.

En la política educativa, dirigida a las escuelas, el Programa Escuelas de Calidad (PEC) se está transformando en un modelo para que las escuelas transiten hacia formas de *gestión escolar centrada en la escuela*. El PEC fue creado en 2001 para otorgar recursos a las escuelas para el desarrollo de proyectos escolares bajo la responsabilidad de los CEPS. Éstos deben elaborar un plan anual de trabajo y un plan estratégico de transformación escolar a cinco años. La relevancia del PEC radica en que fomenta un liderazgo compartido donde las comunidades escolares aprenden a tomar decisiones en órganos colectivos, además de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas. En el ciclo escolar 2008-2009 estaban inscritas 39.224 escuelas en el PEC, lo cual representó 20,2% del total de escuelas públicas de educación básica del país en 2008.

Las instancias de decisión del PEC son la Coordinación Nacional del PEC, las Coordinaciones Estatales integradas por autoridades educativas y los Consejos

de Participación Social Estatales, Municipales y Escolares (o CEPS), estos últimos encargados de la ejecución del PEC en las escuelas.

En 2008, los recursos promedio otorgados a cada escuela PEC representaron 2,67% del presupuesto promedio de una escuela de educación básica, como se muestra en el cuadro siguiente. Este presupuesto incluye los salarios de los maestros y los gastos de operación de las escuelas, los cuales no están bajo la administración de los CEPS.

**Cuadro 1. Recursos del PEC por escuela, ciclo 2007-2008**

	Número de escuelas	Millones pesos	Pesos/escuela
Gasto educación básica, 2007-2008	194.071	303.026	1.561.417
PEC 2008-2009	39.224	1.632	41.614
% de recursos PEC			2,67

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP (2008) y SEP (2009).

La ampliación de la cobertura del PEC ha tenido como consecuencia una disminución de los recursos promedio asignados a cada escuela como se muestra en el cuadro siguiente.

**Cuadro 2. Aportaciones promedio para cada escuela del PEC**

Fases	Millones pesos	Escuelas atendidas	Aportación promedio por escuela atendida
PEC I (2001-2002)	493,5	2.239	\$220.411
PEC II (2002-2003)	1.504,0	9.780	\$153.783
PEC III (2003-2004)	1.566,7	15.578	\$100.569
PEC IV (2004-2005)	1.594,2	21.824	\$73.047
PEC V (2005-2006)	2.099,1	37.692	\$55.691

Fuente: Evaluación externa del PEC 2006 (Bracho, 2006).

El Programa Sectorial de educación 2007-2012 se propone que para 2012 el número de CEPS que participen en su modelo de gestión estratégica sea de 50 mil. La mayor parte de ellos estarían incorporados al PEC. La gestión estratégica basada en la participación social es el modelo que propone la política educativa para mejorar el logro educativo.

*El director es la autoridad máxima pero se puede auxiliar de dos cuerpos colegiados que preside: los Consejos Técnicos (CT) donde participan todos los maestros y los CEPS.*

### Gobernabilidad de las escuelas

El director de la escuela es la autoridad máxima pero se puede auxiliar de dos cuerpos colegiados que le toca presidir: Los Consejos Técnicos (CT) donde participan todos los maestros y los CEPS.

Las normas asignan al director facultades para definir metas, estrategias y políticas de operación de la escuela, atender problemas pedagógicos y aprobar el plan de trabajo elaborado por los maestros. Los CT reúnen a los maestros una vez al mes para dialogar sobre problemas pedagógicos que se presentan en el salón de clase, pero es costumbre que ahí se traten todo tipo de problemas de la escuela, como las festividades cívicas o las actividades para recaudar fondos. En las escuelas se crean también asociaciones de padres de familia (APF) cuyo principal apoyo es recaudar recursos.

El enlace de las escuelas con la autoridad educativa se realiza a través de la supervisión escolar. Los supervisores se auxilian de asesores técnico pedagógicos (ATPs) cuyas funciones son definidas por su propio nombre, pero en la práctica tanto el supervisor como los ATPs se ocupan en tareas administrativas o de papeleo.

En la mayor parte de las escuelas los enlaces son el principal contacto con su entorno, es decir, hay poca o nula vinculación de las escuelas con sus comunidades, excepto en las comunidades rurales en donde por tradición las autoridades locales tienen una mayor participación en la vida de la colectividad; por ejemplo, en las comunidades indígenas donde la autoridad legal convive con autoridades tradicionales. En estas comunidades existen varios proyectos educativos de educación intercultural donde participan educadores e investigadores de universidades y diversas organizaciones civiles y académicas (SEP-CGEII, 2004).

Los maestros utilizan los programas de actualización y capacitación como un medio para su promoción en el programa de carrera magisterial, pero la capacitación pocas veces está asociada a las necesidades detectadas en un diagnóstico de la situación de la escuela. La capacitación se toma por una decisión individual del maestro pero no como parte de una decisión compartida por la comunidad escolar.

Existen diversos proyectos educativos desarrollados por organizaciones civiles donde participan maestros, académicos y promotores, donde se desarrollan y proveen formas novedosas de capacitación. Algunas de estas experiencias se documentaron en Ornelas (2005), Santizo (2006), Zorrilla (2005) y SEP-CGEII (2004).

Ornelas (2005) presenta prácticas exitosas en América Latina donde se exponen formas de colaboración de empresas y organizaciones civiles con las escuelas para proveer equipos de cómputo o para capacitar directores en tareas de gestión y planeación. Santizo (2006) analiza diversos proyectos educativos desarrollados en México, apoyados por la Fundación Ford, tanto para la capacitación de maestros en prácticas pedagógicas, como para la creación de currículos interculturales para proveer educación en comunidades indígenas. En Zorrilla (2005) se describen los procesos de desarrollo de diversos proyectos educativos donde colaboran diversos actores. En la SEP-CGEII (2004) y Santizo (2006) se describen propuestas educativas para comunidades indígenas creadas en diversas partes del país que incluyen la creación de currículos que combinan

*Existen propuestas educativas para comunidades indígenas en diversas partes del país con la creación de currículos y flexibilidad.*

la enseñanza bilingüe, la impartición de cursos de historia, de cultura de la comunidad y cursos de historia nacional. En estos casos, el sistema educativo se vuelve flexible para adaptar la educación a las necesidades de la comunidad donde se ubican las escuelas.

La vinculación de las escuelas con su entorno también involucra la vinculación y comunicación entre las propias escuelas del sistema educativo. Este tipo de vinculación es casi nulo en México con lo cual se desperdician oportunidades para transmitir experiencias creadas por las propias escuelas. Una mayor vinculación horizontal entre escuelas puede transformar las estructuras verticales que prevalecen en el sector educativo en México.

### **Problemas de la gestión escolar centrada en la escuela**

El PEC es la iniciativa educativa que mayor énfasis ha puesto en la creación de una *gestión escolar estratégica centrada en la escuela* cuyos objetivos son promover mejoras en el desempeño escolar, la capacitación y la evaluación.

Por *gestión estratégica* se entiende desarrollar procesos de planeación a partir de un diagnóstico que la comunidad escolar realiza. El PEC estableció estándares de desempeño que espera que cumplan las escuelas; éstos colocan en el centro de la gestión escolar al logro educativo y señalan que el principal responsable de la gestión escolar es el CEPS. El principal reto para las escuelas es evitar que la planeación estratégica como instrumento sólo sea utilizada de manera funcional, es decir, como un requisito administrativo que debe cumplirse, pero que no lleva a un real proceso participativo de la comunidad escolar para identificar sus fortalezas y debilidades. Una limitante para el PEC es que los proyectos escolares desarrollados bajo el programa sólo corresponden a una pequeña parte de la gestión de una escuela. Existen actualmente programas piloto donde se otorgan facultades a las escuelas para manejar sus propios recursos aunque cabe advertir que la contratación de maestros es todavía un proceso central a cargo de la autoridad educativa federal y el sindicato nacional de maestros. La evaluación del desempeño de los maestros es un proceso que forma parte de un programa de promociones fuertemente dominado por el sindicato de maestros (Santizo, 2002).

*Por gestión estratégica se entiende desarrollar procesos de planeación a partir de un diagnóstico que la comunidad escolar realiza y el principal responsable es el CEPS.*

Actualmente en México se evalúa a los alumnos a través de la prueba ENLACE (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares). La instrucción a las escuelas es que dicha prueba será utilizada como referencia para desarrollar actividades de mejoramiento pedagógico de las escuelas. En una encuesta de opinión sobre la prueba ENLACE (UNAM, 2007) se obtuvo una valoración positiva ya que según los maestros encuestados les permitía conocer la situación del niño, pero también fueron altos los porcentajes de opinión negativa que la consideran como una carga innecesaria, o bien que conduce a prácticas de simulación.

Uno de los problemas mayores de las escuelas para lograr la planeación estratégica es la construcción de una visión compartida. Este tipo de visión permite enfocar los

esfuerzos de la comunidad escolar. Un síntoma de la ausencia de esta visión compartida es que los actores coloquen en primer plano su propia visión de los problemas.

*En la evaluación externa del PEC en 2008 uno de los resultados más destacados es que los maestros no consideraron como problema sus prácticas docentes.*

En la evaluación externa del PEC en 2008 se obtuvo, con base en grupos de enfoque, una aproximación de la visión que prevalece en algunas escuelas. Para los docentes, los problemas más sobresalientes fueron familiares y sociales. Ellos señalaron que la falta de atención de los padres de familia hacia la educación de los niños se debía al trabajo de los padres, o bien la desintegración familiar que causa que los niños sean atendidos por familiares cercanos. También se señalaron como problemas la marginación y pobreza, el analfabetismo de los padres de familia, la migración de los alumnos y la delincuencia en las comunidades. Uno de los resultados que más destacaron es que los maestros no consideraron como problemas sus prácticas docentes, pues como se muestra en el Cuadro siguiente solo le asignaron un peso de 4%.

**Cuadro 3. Principales problemas identificados por actores de escuelas PEC**

Dimensiones identificadas por cada actor	Directores	Docentes	Supervisores y ATPs
<b>Problemas familiares</b>	19%	70%	22%
Organización de la escuela	27%	0%	17%
Compromiso y capacitación de docentes	8%	0%	13%
<b>Problemas pedagógicos</b>	23%	4%	17%
<b>Entorno social</b>	19%	26%	26%
Infraestructura de las escuelas	4%	0%	4%
Total %	100%	100%	100%
Número de respuestas	26	27	23

Fuente: Francisco Miranda, Claudia Santizo, Ana Banderas, et. al. (2008), Evaluación Externa del PEC 2008, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede México. Datos tomados de la Sección 5.2: "Análisis de visiones compartidas y atención a las problemáticas escolares", pp.109-137, esta sección fue elaborada por Claudia Santizo.

Los directores y supervisores de escuelas, a diferencia de los maestros, mostraron una visión balanceada sobre los principales problemas de las escuelas en donde los problemas familiares y sociales tuvieron un papel, aunque al mismo tiempo le otorgan relevancia a problemas de organización y pedagógicos, como son las dificultades para llevar a cabo la planeación estratégica y la falta de compromiso de la comunidad escolar.

Los ejercicios de planeación estratégica que realizan las escuelas del PEC enfrentan el problema de la falta de experiencia de la comunidad para realizar ejercicios colectivos de diagnóstico de la situación de la escuela. Una gran parte de la planeación se queda en generalidades y fallan en enfocar los principales problemas de las escuelas.

En un estudio sobre el PEC, Ávila y Rangel (2005: 91) reportaron la existencia de una disminución en la participación social en las escuelas conforme se alejan de la etapa de diseño y ejecución inicial de un proyecto escolar hacia su implementación y evaluación.

*Un estudio sobre el PEC constató la disminución en la participación social conforme se alejaba de la etapa de diseño y ejecución inicial hacia la implementación y la evaluación.*

Esto es contrario a lo esperado en un proceso planeación estratégica cuyo avance debería incentivar un mayor involucramiento de la comunidad escolar. En esos casos se refleja que la planeación se está realizando como un requisito meramente formal.

Esto es sólo una parte del problema. La planeación estratégica debería provenir de un ejercicio de colaboración de la comunidad escolar. Esta planeación debería considerar mecanismos para retroalimentarse con la información que tiene cada padre de familia sobre la situación de sus hijos y su aprovechamiento escolar. De igual manera, los maestros conocen los resultados en el aprovechamiento escolar que obtienen sus grupos como resultado de las acciones derivadas de la planeación. Es decir, los padres de familia y maestros conocen en tiempo real el resultado que se va obteniendo con la planeación. Para aprovechar ese conocimiento es necesario contar con mecanismos que permitan canalizar, recabar y procesar información que ayude a realizar ajustes en la planeación escolar.

Como señala Arellano (2004: 52) la planeación es una técnica que no puede reemplazar al pensamiento estratégico. Él señala que la estrategia es una forma de pensamiento complejo, es “pensamiento contextual” dirigido al “otro”, con la capacidad de interpretar la realidad, su pasado y su futuro”.

Para crear esta forma de pensamiento se deben considerar a mayor profundidad los factores que deben estar presentes en la organización de las escuelas. Para ello es necesario considerar las aportaciones que proporcionan algunos enfoques teóricos de la administración, del capital social y la ciencia política en donde se tratan aspectos como el aprendizaje de las organizaciones, la creación de relaciones de confianza y reciprocidad así como el establecimiento de reglas formales e informales.

### **Complejidad del problema educativo**

Dixit (2002) señala que la provisión del servicio educativo se caracteriza por tener objetivos múltiples, con la participación de múltiples actores y resultados observables en diversos momentos. Los diversos objetivos no se contradicen pero se limitan entre ellos por la escasez de recursos. Además, la multiplicidad de actores requiere del desarrollo de mecanismos de coordinación y colaboración. Todos estos factores dibujan a la educación como un servicio complejo, donde no es posible o es difícil establecer con claridad relaciones causa-efecto. Por ello, la planeación estratégica y la participación social enfrentan dificultades para volverse una práctica cotidiana de las escuelas.

*Para afrontar la complejidad del problema educativo se deben considerar las condiciones organizacionales e interpersonales para facilitar la gestión estratégica y participación social.*

Para afrontar la complejidad del problema educativo se deben considerar las condiciones organizacionales e interpersonales que pueden facilitar el desarrollo de prácticas de gestión estratégica y participación social. Para ello, este artículo presenta como relevantes los factores de confianza y reciprocidad analizados en el enfoque del capital social, el aprendizaje organizacional y las redes de política que se forman en las



escuelas. Por último, consideraremos los estilos de liderazgo compartido requeridos en la gestión escolar centrada en la escuela.

Confianza y reciprocidad son un estado de las relaciones de los actores en una organización y son necesarias para construir una relación de colaboración. La confianza es un tipo de información que las personas tienen unas respecto de otras. Lascaux (2008) señala que la confianza es una regla de decisión que sintetiza la información disponible que un actor tiene de otros actores así como del contexto. Por ello, cuando existe una interacción repetida o cotidiana, entre los miembros de una comunidad, la conducta es una fuente de información.

En las escuelas, una de las piezas que cimentan la confianza es la información que se transmite a las comunidades escolares. Estas necesitan tomar decisiones informadas con base en el resultado de sus actividades, el diagnóstico de la situación de las escuelas en aspectos de infraestructura, desempeño escolar en las diversas materias, avances de los programas anuales de los diversos maestros, entre otros. Cabe advertir la necesidad de que las escuelas se acostumbren a realizar evaluaciones precisas del problema educativo. Para ello, deben colocar en primer término el análisis del desempeño escolar de los niños; los maestros y niños deben reflexionar en el consejo técnico y la asociación de padres de familia sobre las causas del desempeño escolar, preparar materiales sobre calificaciones por grupo, grado y materia lo cual se debe complementar con el seguimiento que los propios padres de familia realicen sobre el aprovechamiento de los niños. Todo ello requiere de intensas actividades de recopilación de información, procesamiento de la misma y coordinación entre diversos actores.

Olson (1965) señala en su teoría de la acción colectiva que la colaboración de los miembros de una comunidad se basa en la dependencia mutua y en la amenaza de exclusión cuando no se coopera. Por ello, la sanción o la exclusión de una persona que no coopera trata de mantener los intercambios basados en la confianza, es decir, busca garantizar la reciprocidad. En este caso, en las escuelas la exclusión en un sentido literal no es factible pero sí se puede considerar la presión social que se ejerce a través de los compromisos adoptados de manera colectiva y de la creación de valores de corresponsabilidad en la escuela entre maestros y padres de familia en la educación de los niños.

*La colaboración de los miembros de una comunidad se basa en la dependencia mutua y en la amenaza de exclusión cuando no se coopera.*

Behn (2003:56) propone que pensemos en nosotros como responsables ante los demás y que en cualquier momento podemos ser supervisados. Su propuesta es terminar con el concepto tradicional de rendir cuentas de manera jerárquica y dejar de pensar en sistemas de rendición de cuentas unidireccionales. En las redes de responsabilidad mutua los padres de familia no son concebidos como clientes, o consumidores, ni como los que sólo pueden supervisar a otros. Ellos son concebidos como corresponsables de la educación que reciben sus hijos (Behn, 2003:62).

Tett, et al. (2003), analizan la experiencia de colaboración en el sector educativo del Reino Unido impulsada desde fines de la década de 1990. Ellos señalan que la colaboración

efectiva surgió de la capacidad de los actores para aportar valor agregado, por la división clara de tareas y por el éxito de los resultados que reforzaron las actitudes de confianza mutua. En el caso de las comunidades locales su colaboración se facilitó porque se tomaron en cuenta sus intereses y se establecieron objetivos alcanzables en el corto plazo. La coincidencia de intereses es una de las razones de colaboración señalada en un estudio de Lumby y Morrison (2006) en el Reino Unido.

*La comunidad escolar forma una red en tanto que hay dependencia mutua y cada actor posee recursos diversos.*

Los intereses de los actores constituyen un factor en el análisis de redes de política. En este enfoque las redes son espacios de negociación e intercambio de recursos entre actores mutuamente dependientes los cuales tienen una agenda o asunto común (Marsh, 1998). El intercambio de recursos depende, por un lado, de cómo interactúan los actores, sus intereses y percepciones; y, por otro, del contexto el cual comprende normas formales o leyes, reglas informales o usos y costumbres, valores y el poder. La comunidad escolar forma una red de política en tanto que hay dependencia mutua y cada actor posee recursos diversos: de autoridad, financieros, de conocimiento, políticos, entre otros. El carácter incluyente o excluyente de las redes de política en las escuelas dependerá de la atención que se tenga de los intereses de los miembros de la red, o bien de los intereses dominantes. Un tipo de red excluyente, en México, son las redes encargadas de la ejecución del programa de promoción de docentes, o carrera magisterial, ya que dominan los intereses de los maestros sindicalizados (Santizo, 2002). En ese sentido, la colaboración en las escuelas dependerá de la política de inclusión de los intereses de los diversos miembros de la comunidad escolar. En este caso, la confianza y reciprocidad entre los miembros de la comunidad escolar constituyen el cemento para construir una red de colaboración incluyente.

La complejidad de la educación requiere también que las escuelas sean organizaciones complejas. Morrison (2002:52) destaca dos características de una organización compleja. La primera es su capacidad para encontrar soluciones a situaciones nuevas y, la segunda, su capacidad de evolucionar. Las organizaciones evolucionan a formas de mayor complejidad como consecuencia de su capacidad para adaptarse y resolver problemas. Mayeski y Gaddy (2001:3) señalan que el cambio puede ser de dos tipos: gradual o fundamental, en cada caso la profundidad modificará la esencia e identidad del sistema. Estos autores anotan que los cambios graduales ocurren en la vida normal de las organizaciones, donde se mejoran procesos y funciones, y van marcando la evolución de una organización. Por el contrario, los cambios profundos son parte aguas en la vida organizacional. Este último es el tipo de cambio que implica la incorporación de nuevos actores en la toma de decisiones en las escuelas.

*Las escuelas requieren estructuras horizontales para tomar decisiones ya que cada escuela se enfrenta a situaciones diferentes que para ser resueltas dependen de la creatividad del docente.*

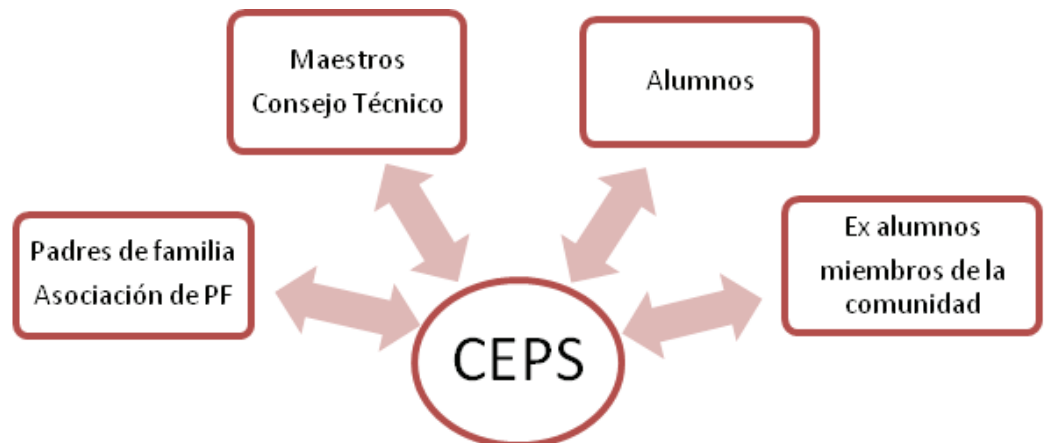
Las escuelas públicas, como la mayoría de las organizaciones, están estructuradas como jerarquías donde se definen cargos, funciones y responsabilidades. La diferencia entre las organizaciones deriva del estilo para tomar decisiones. La organización jerárquica tiene como propósito el control de las actividades en un ambiente estable (Osborne y Gaebler, 1993). Por el contrario, en situaciones cambiantes, las organizaciones deben adaptarse a su entorno y funcionar de manera flexible. En este caso se comparte la toma de decisiones.

Las escuelas públicas con sus consejos técnicos y CEPS se pueden acercar más al estilo horizontal de tomar decisiones, pero no es una garantía. Lo que sí se puede afirmar es que las escuelas requieren estructuras horizontales para tomar decisiones ya que cada escuela y sus grupos enfrentan situaciones diferentes que para ser resueltas dependen de la creatividad del docente. Incluso cada niño requiere una atención individual la cual sólo se puede proporcionar mediante la ayuda de los padres de familia. Por ello, la enseñanza difícilmente puede ser enfrentada con reglas rígidas y estructuras jerárquicas, aunque este estilo jerárquico para tomar decisiones sea una práctica extendida en las escuelas.

El funcionamiento tradicional de una escuela se basa en el liderazgo del director apoyado por el CT para asuntos pedagógicos, y por la APF para obtener apoyo de los padres de familia en la realización de diversas actividades. Un nuevo modelo de gestión estratégica cambiaría esa forma de funcionamiento de la escuela por otra donde se requiere que las decisiones sean compartidas por la comunidad escolar.

Compartir decisiones entre el director, maestros y padres de familia, así como con otros actores, implica cambios en la escuela, para lo cual hay que responder a dos preguntas: ¿Cómo se coordinan el director, maestros y padres de familia? y ¿Qué tipo de decisiones se comparten?

La normatividad en México señala que un CEPS es un organismo presidido por el director. En sus funciones de autoridad el director puede coordinar y orientar las acciones del consejo técnico e integrar a los padres de familia a través de la asociación de padres de familia. De esta manera, los CEPS se convierten en un espacio donde la comunidad escolar puede participar en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la gestión escolar.



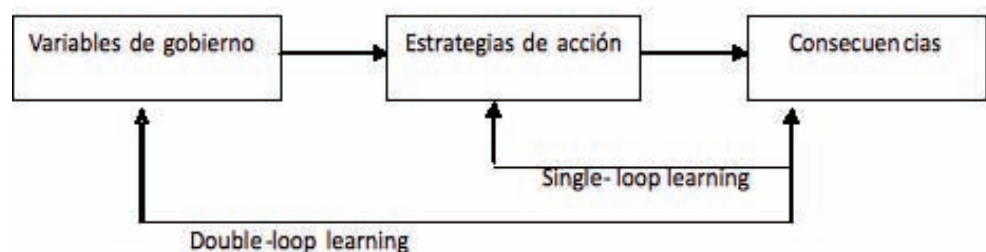
*Una condición para promover la participación colaborativa es que las decisiones se tomen por consenso, por ello hay que definir los espacios de decisión y colaboración.*

Una condición para promover la participación colaborativa de la comunidad escolar es que las decisiones se tomen por consenso. Esto no implica invadir áreas de decisión. Por ejemplo, el liderazgo en lo pedagógico curricular de manera natural le corresponde atenderlo al consejo técnico, pero los padres de familia pueden opinar e intervenir en las decisiones de planeación consideradas por el CEPS. Por ello, hay que definir los espacios de decisión y colaboración en los ámbitos de la gestión escolar. Así, en la gestión directiva es en donde se definen planes y estrategias de la escuela, en la gestión pedagógica se tratan los problemas de enseñanza-aprendizaje, en la gestión administrativa se definen el uso y asignación de recursos materiales y humanos y en la gestión de las relaciones con la comunidad y el entorno educativo se define la amplitud de la red de relaciones (López, 2006). En cada uno de esos ámbitos es necesario definir responsabilidades y áreas de colaboración para los diferentes actores. No estamos hablando necesariamente de escribir manuales de organización sino de crear prácticas que definan responsabilidades pero que sean abiertas a las opiniones, comentarios o evaluaciones de los demás.

Cabe advertir que las áreas de participación de los padres de familia cubren desde la colaboración con los maestros, para dar seguimiento individual al aprendizaje de los niños, hasta la participación en cuerpos colegiados y comisiones de trabajo de la escuela. De igual manera, es necesario establecer cuáles son los espacios de la escuela y de la familia, no para fijar una frontera sino para establecer formas de interacción y colaboración que ayuden a resolver reclamos de los docentes acerca de que las escuelas son consideradas como guarderías por muchos padres de familia. La clara delimitación de papeles, funciones, responsabilidades y corresponsabilidades es una de las condiciones para crear un liderazgo efectivo (Pont, Nusche y Moorman, 2009).

Para crear colaboración en los ámbitos de la gestión escolar se requiere que los CEPS, y toda la comunidad escolar, transiten por un proceso de aprendizaje organizacional para cumplir con las funciones que tienen asignadas, proceso que solo puede ocurrir en la práctica cotidiana.

El proceso de aprendizaje en la organización lo describe de manera pertinente Argyris (1993). Este modelo considera la interacción de tres componentes: las reglas de la organización para tomar decisiones, las acciones planeadas y las consecuencias de esas acciones. Argyris advierte que en las organizaciones las personas no actúan con un modelo teórico en mente sino con las prácticas en uso de la organización o bien variables de gobierno.



Tomado de Argyris (1993)

Para Argyris el aprendizaje depende de la forma en que se abordan los errores y su corrección. Así, en un modelo de aprendizaje de *single-loop* los errores se corrigen cambiando las acciones sin cuestionar las reglas con las cuales se toman decisiones. En un modelo de *double-loop* los errores se corrigen mediante la modificación de las reglas para tomar decisiones. Un aspecto importante para crear confianza en las escuelas son los tipos de conducta que incentivan estos modelos. En el modelo *single-loop* se cuestionan las acciones y como éstas se relacionan con las personas, por lo que se tiende a fomentar la adopción de actitudes defensivas en las personas. Situación contraria ocurre en el otro modelo de aprendizaje donde se incentiva la evaluación de procedimientos, lo cual facilita realizar evaluaciones objetivas de las personas. De esta manera, el aprendizaje organizacional de una escuela se construye desde la práctica cotidiana de la escuela. Como señalan Clegg, Kornberger y Rhodes (2005), el aprendizaje no es una lección que se aprende para poder transformar la práctica; el aprendizaje ya implica haber transformado la práctica.

La gestión estratégica supone ejercicios de evaluación colectiva sobre la situación escolar, actual y futura, un análisis de las causas y factores que afectan los resultados, así como la selección de alternativas y de instrumentos que puedan modificar esa situación en el corto y largo plazo. Estos ejercicios de pensamiento contextual son tareas que de manera natural deben asumir los liderazgos escolares. La conducción de esfuerzos colectivos no se podría entender sin una orientación y dirección estratégica.

*Es importante que los liderazgos consideren una rendición de cuentas hacia la comunidad escolar y local.*

La noción de corresponsabilidad introduce un elemento delicado en las relaciones políticas en las escuelas. Los padres de familia, junto con los organismos intermedios donde participan, estarían sujetos a una rendición de cuentas. Es importante que los liderazgos consideren una rendición de cuentas hacia la comunidad escolar y local.

En un estudio de la ejecución del PEC realizado por Santizo y Cabrero (2004) se observó que con activar un poco la participación social aumentaba la rendición de cuentas y la transparencia. Ello se debía a que las actividades en los CEPS descansaban en pocos miembros pero muy activos, los cuales se encargaban de informar al resto de los padres de familia de las tareas realizadas a fin de motivar una mayor participación.

El liderazgo escolar juega un papel clave para la creación de nuevas prácticas de gestión escolar. Este liderazgo incluye el del director pero también incluye los liderazgos compartidos en los cuerpos colegiados como son el consejo técnico y los CEPS. Mayeski y Gaddy (2001:8) anotan que las habilidades de liderazgo en una situación estable no son las mismas para emprender cambios profundos en las organizaciones. La capacidad para impulsar el cambio, para convencer de tomar rumbos o direcciones determinadas, indican la existencia de poder entendido como la capacidad para obtener lo que uno desea o bien ayudar a otros obtener lo que ellos desean (March y Weil, 2000:53).

La OCDE (2009b) analiza los estilos de liderazgo que se requiere fomentar en las escuelas. Contrapone el *liderazgo por acompañamiento* con el *liderazgo administrativo*. El primero pone atención a la administración por objetivos con base en la asesoría y el acompañamiento. En el segundo predomina el objetivo de rendir cuentas y cumplir reglas y procedimientos.

*Los índices de liderazgo por acompañamiento y liderazgo administrativo de México muestran resultados por arriba del promedio de los países analizados en el estudio TALIS.*

Los índices de *liderazgo por acompañamiento* y *liderazgo administrativo* de México muestran resultados por arriba del promedio de los países analizados en el estudio TALIS de la OCDE. En este se anota que la convivencia de ambos estilos puede indicar una etapa de evolución de un estilo de liderazgo hacia otro. En el caso de México la transición sería de un estilo administrativo, donde predomina el cumplimiento de procedimientos, hacia otro donde se otorga mayor importancia a los objetivos, el acompañamiento y la supervisión.

El estudio TALIS muestra las características del sector de educación básica en México como son: reducidas facultades de gestión de las escuelas con relación a la asignación de plazas, promoción de maestros y directivos, la administración de recursos, o bien la definición de contenidos curriculares. Esta encuesta señala que es bajo el nivel de autonomía de las escuelas y directores en México (véase el cuadro siguiente).

**Cuadro 4. Encuesta a Directores de secundaria, resultados de México. Estudio TALIS**

<b>Pregunta:</b>	<b>Bajo &lt; 50%</b>	<b>Medio 50% - 70%</b>	<b>Alto &gt; 70%</b>
<b>Autonomía de las escuelas</b>			
<b>Es considerable la responsabilidad del director:</b>			
Para contratar o despedir maestros	24,3		
Para despedir maestros	23,3		
Establecer salarios	15,9		
Determinar aumentos salariales	16,0		
Asignar recursos para el desarrollo profesional	21,1		
Formular el presupuesto de la escuela		51,4	
Decidir sobre la asignación de recursos en la escuela	45,0		
Establecer políticas disciplinarias para los estudiantes			95,8
Establecer políticas de evaluación de estudiantes			74,7
Aprobar admisión de estudiantes en la escuela			74,4
Determinar los cursos que se ofrecen	35,3		
Determinar el contenido de los cursos	33,0		
Elegir libros de textos		68,5	
<b>Comportamiento de maestros:</b>			
<b>Afecta la enseñanza (mucho y algo)</b>			
Retardos		69,2	
Ausentismo		67,5	
Falta de preparación			70,2

Pregunta:	Bajo < 50%	Medio 50% - 70%	Alto > 70%
<b>Comportamiento de estudiantes: Afecta la enseñanza (mucho y algo)</b>			
Comportamiento de estudiantes: Afecta la enseñanza (mucho y algo)			
Robo		56,0	
Intimidación o abuso de otros estudiantes		61,2	
Agresión física a otros estudiantes		57,1	
Posesión de drogas o alcohol		51,0	

Fuente: TALIS, OECD (2009:44-54).

En este estudio los directores también consideran que el comportamiento de los maestros (incidencia de retardos, el ausentismo y falta de preparación) afecta la enseñanza en las escuelas. Esta opinión, combinada con las escasas facultades del director, revela la reducida capacidad de acción del director para orientar por sí solo un cambio en las escuelas.

Los factores considerados hasta el momento, como la confianza, reciprocidad, aprendizaje, mutua dependencia e inclusión de intereses, toma de decisiones horizontales y liderazgo, son elementos que se nutren unos de otros de modo que la creación de nuevas prácticas de gestión escolar no depende de un solo factor sino de la integración de todos ellos, lo cual sólo se puede realizar en la práctica cotidiana de las escuelas. Por ello, es necesario que todos esos factores sean considerados por los liderazgos escolares tanto del director, como de los maestros y padres de familia.

### **Conclusión, el futuro de la gestión escolar**

*Fomentar la participación social es una estrategia de la política educativa de México para superar los retrasos que se tienen en la calidad de la educación.*

Fomentar la participación social es una estrategia de la política educativa de México para superar los rezagos que se tienen en la calidad de la educación. Por participación social se entiende la inclusión de nuevos actores, principalmente padres de familia, en los procesos de decisión de las escuelas.

Esta política de fomentar la participación social se ha realizado de manera sistemática desde 2001 en la ejecución del PEC. Las escuelas inscritas en ese programa representan cerca de 20% de las escuelas públicas del país a las cuales se les entrega una aportación financiera pequeña, para que sea administrada por la comunidad escolar, para el desarrollo de un proyecto. Es decir, la experiencia del PEC no alcanza todo el sector de educación básica del país y en las escuelas sólo representa una pequeña parte de las decisiones. Sin embargo, este es un modelo de gestión que se piensa generalizar en el país.

La política educativa dirigida a las escuelas requiere del establecimiento de consensos entre la autoridad de educación, que es la SEP, y el SNTE. En 2008 la SEP y el SNTE firmaron un acuerdo llamado "Alianza por la Calidad de la Educación" (ACE) que cubre varios aspectos que afectan directamente a las escuelas.<sup>5</sup> Este acuerdo toma como

Consultado en [http://alianza.sep.gob.mx/index\\_004.php](http://alianza.sep.gob.mx/index_004.php) el 20 de septiembre de 2009.

propias las metas del programa sectorial de educación del gobierno federal 2007-2012, donde se contempla que para 2012 se aplicará el modelo de gestión estratégica en 50 mil escuelas y se impulsará un modelo de gestión participativa en 100 mil planteles, que representan alrededor de 50% de las escuelas de educación pública básica en México.

Este acuerdo establece que la asignación de plazas docentes y cargos de director se realizará mediante concursos de oposición y, además, se certificarán las competencias profesionales de docentes y directivos. Los concursos de oposición para la asignación de plazas representan un avance, y un cambio radical, para mejorar la calidad de maestros y directivos, aunque estas decisiones siguen estando alejadas de las escuelas. Por su parte la certificación de directivos está pensada para realizarse con base en su conocimiento del modelo de gestión escolar estratégica. Particularmente, se certifican las capacidades de dirección y liderazgo para llevar a cabo el diagnóstico y la planeación estratégica en las escuelas. Por otro lado, el programa de capacitación de maestros se está transformado para incorporar modalidades de acompañamiento a las escuelas.

Las condiciones institucionales de México limitan la realización de cambios fundamentales en las escuelas, pero aun así hay que encontrar las oportunidades para que los padres de familia, otros actores de la comunidad y actores sociales, se involucren en la toma de decisiones. La transmisión de información a la comunidad es vital para crear visiones compartidas y evitar interpretaciones erróneas que afectan la colaboración. También es necesario analizar los procesos de aprendizaje organizacional para promover la práctica de aprender de los errores. Finalmente, los cambios graduales en las escuelas pueden contribuir a realizar cambios más profundos en el sistema educativo en la medida en que se diseminen entre las escuelas buenas prácticas de gestión que tomen en cuenta los intereses de los diversos miembros de la comunidad escolar. De esta manera, la comunidad escolar puede hacer suyos los objetivos de la política educativa ■

*Los cambios graduales en las escuelas pueden contribuir a realizar cambios más profundos en el sistema educativo si se toman en cuenta los intereses de los diversos miembros de la comunidad escolar.*

## Referencias bibliográficas

- ARELLANO G., David (2004): *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ARNAUT, Alberto (1994): "La federalización de la educación básica y normal, 1978-1994" en *Política y Gobierno*, vol. 1, núm. 2.
- ARGYRIS, Chris (1993): *Knowledge for action*. USA: Jossey Bass.
- ÁVILA, Manuel A. y Nora G. RANGEL. (coords.) (2005): *Evaluación Social y Análisis de Actores Involucrados del Programa Escuelas de Calidad, Subsecretaría de Educación Básica, Dirección General de Desarrollo e Innovación Educativa*. México: Programa Escuelas de Calidad y Banco Mundial.
- BEHN, Robert (2003): "Rethinking Accountability in Education: How Should Who Hold Whom Accountable for What?", *International Public Management Journal*, vol.6, no.1, pp. 43-73.



- BRACHO, Teresa (2006): *Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC) 2006-2007*, Tercera Evaluación Externa, Centro de Investigación y Docencia Económica, México.
- CLEGG, Stewart R., Martin KORNBERGER and Carl RHODES. "Learning/Becoming/ Organizing", *Organization*, vol.12, no. 2, 2005, pp.147–167.
- DIXIT, Avinash (2002): "Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review", *The Journal of Human Resources*, Vol. 37, No. 4., Autumn, pp. 696-727.
- LÓPEZ C. María M. (2006): *Una revisión a la participación escolar en América Latina: PREAL*.
- LASCAUX, Alexander (2008): "Trust and uncertainty: a critical re-assessment", *International Review of Sociology*, Vol 18, No.1., pp. 1–18. <http://dx.doi.org/10.1080/03906700701823613>
- LUMBY, Jacky and Marlene MORRISON. "Partnership, conflict and gaming", *Journal of Education Policy*, vol. 21, no. 3, May 2006, pp. 323-341.
- MARCH, James G. and Thierry WEIL. (2005): *On Leadership*, Blackwell Publishing. USA: Blackwell.
- MARSH, David (1998): "The development of the policy network approach", in D. MARSH (ed.): *Comparing Policy Network.*, Buckingham:Open University Press.
- MAYESKI, Fran and Barbara B. GADDY (2001): *Leadership for School Improvement*, Mid- continent Research for Educational Learning US, [www.mcreal.org](http://www.mcreal.org). pp. 1-22
- MIRANDA, Francisco, Claudia SANTIZO, Raúl ACOSTA, Alejandro CARMONA y Ana BANDERAS. (2008): *Evaluación Externa del PEC 2008*, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.
- MORRISON, Keith. (2002): *School Leadership and Complexity Theory*, Routledge Falmer, UK.
- OECD (2009): *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS Teaching and Learning International Survey*, Pre-print version, Indicators and Analysis Division of the OECD Directorate for Education.
- OCDE (2009): *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*. <http://www.oecd.org/TALIS>
- OLSON, Mancur. (1965): *The Logic of Collective Action*, USA: Harvard University Press.
- ORNELAS, Carlos (coord.) (2005): *Buenas prácticas de educación básica en América Latina*, Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, ILCE, y Consejo de Empresarios de América Latina, CEAL, México.

- OSBORNE, David Y Ted GAEBLER (1993): *Reinventando al Gobierno. Cómo el espíritu empresarial está transformando al sector público*. USA: Plume.
- PONT, Beatrice, Deborah NUSCHE, Hunter MOORMAN (2009): *Improving School Leadership*, Volumes 1 and 2, OECD.
- SANTIZO, Claudia (2002): *Implementing Reform in the Education Sector in Mexico: The Role of Policy Networks*, PhD thesis, United Kingdom: University of Birmingham.
- SANTIZO, Claudia (2006): *Evaluación Externa del Programa de Educación Básica de la Fundación Ford en México*, México: Documento Interno.
- SANTIZO, Claudia y Christopher J. MARTIN (2009): "School-based management and citizen participation: lessons for public education from local educational projects", *Journal of Education Policy*, Vol. 24, No. 3, pp. 317-333.
- SANTIZO, Claudia y Enrique CABRERO (2004): "Quality Schools Programme in Mexico-Improving accountability and transparency in schools", in *Transparency in education Report Card in Bangladesh and Quality Schools Programme in Mexico, Ethics and corruption in education series*. París: UNESCO-IIEP (Disponible en [www.unesco.org/iiep](http://www.unesco.org/iiep)).
- SANTIZO, Claudia (2009): "Escuelas y capital social en México", *Metapolítica*, núm. 64, pp.56-60.
- SANTIZO, Claudia, (2009b): *Mejorar el liderazgo escolar: Informe del contexto mexicano*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Dirección de Educación, División de Políticas de Educación y Formación, Ciudad de México. Mimeo.
- SEP, Secretaría de Educación Pública. (2007): *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México.
- SEP, Secretaría de Educación Pública. (2008): Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, *Diario oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 2008, México.
- SEP, Secretaría de Educación Pública, (2009): *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales cifras del ciclo escolar 2007-2008*. México.
- SEP-CGEII, Secretaría de Educación Pública-Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (2004): *Experiencias Innovadoras en Educación Intercultural*. México.
- TETT, Lynn, Jim CROWTHER and Paul O'HARA. "Collaborative partnerships in community education", *Journal of Education Policy*, vol. 18, no.1, 2003, pp. 37-51.
- ZORRILLA FIERRO, Margarita (coord). (2005): *Hacer visibles buenas prácticas. Mientras el debate pedagógico nos alcanza*. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

UNAM (2007): *Opinión de Padres de familia, Directores y docentes sobre el sistema educativo*, Instituto de Ingeniería, 1 agosto, México. Consultado en <http://www.dgpp.sep.gob.mx/index.htm> el día 20 de septiembre de 2009.

#### **Breve currículum**

**Claudia A. Santizo Rodall** obtuvo el doctorado en Análisis de Políticas Públicas por la Universidad de Birmingham en Inglaterra. Ha publicado artículos sobre descentralización de la educación en México y el fomento de capital social en la gestión escolar. Es profesora-investigadora de tiempo completo en el Departamento de Estudios Institucionales, Desin, de la Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa en la Ciudad de México. Sus publicaciones pueden consultarse en la biblioteca virtual del Desin en <http://www.desin-uamc.org>

## La dirección del centro y la participación

**Carlos Pulido Bordallo**

*Catedrático de Enseñanza Secundaria*

**Sumario:** 1. Empieza la historia: “Alternativa” al Estatuto. 2. La “movida” de los 80. 3. El problema del liderazgo y la gestión. 4. La LOGSE y las contradicciones. 5. Entre siglos: la crisis de lo público. 6. Las sucesivas leyes y la solución “electo-selecto”. 7. La trampa de la calidad.

### Resumen

Utilizando como hilo conductor la normativa básica de educación, se hace un recorrido histórico por la participación en los Institutos de Educación Secundaria y las formas de elección/selección de las personas que se encargarán de la dirección de los centros y se indica la necesidad del liderazgo natural para la revitalización de los centros y para afrontar innovaciones y reformas.

La penetración social del pensamiento único neoliberal ha producido la corrupción del término calidad hasta propiciar la desconfianza en los servicios públicos y en el valor de lo colectivo en la participación democrática en la gestión de las organizaciones educativas.

**Palabras clave:** calidad de la enseñanza, elección de director, centros públicos, participación, servicio público, vertebración social, administración educativa, historia de la educación.

### Abstract

By using basic regulations in education as a connecting thread, the article makes a historical run of participation in secondary schools and of the different ways to elect/select people who will be responsible for school leadership and it remarks the need for a natural leadership to revitalize schools and to address innovation and reform.

Social penetration of the neoliberal single thought has produced the corruption of the term quality leading to distrust of public services and of collective values in democratic participation when managing educational organizations.

**Keywords:** teaching quality, choice of the headmaster, public schools, participation, public service, social structure, educational administration, history of education.

Desde la llegada de la democracia ha llovido lo suficiente dentro y fuera de los centros educativos como para poder mirar el camino recorrido y observar los baches, las rectas y las curvas de la vida cotidiana de los centros, un termómetro que ilustra la forma en la que se ha encontrado y se encuentra la participación de los implicados en algo tan complejo como la educación.

No trataré de analizar la participación educativa de forma exhaustiva. Hay magníficos trabajos que recorren el tema en todas sus dimensiones<sup>1</sup>. Intentaré mostrar algunas reflexiones, ideas e impresiones sobre la vida participativa, la vida democrática en fin, de los centros de enseñanza. No pretendo que los ejemplos o vivencias que salpican este texto tengan un significado especial para el conocimiento riguroso de la participación educativa. Solamente espero que sirvan como instantáneas de un proceso que arranca con la reivindicación democrática que vivimos en los años setenta y que culmina con lo que, a mi juicio, supone una serie de trampas que vienen a cercenar uno de los valores que más en baja estima están en este momento y que sigo defendiendo a pesar de todo: el valor del servicio público.

### **Empieza la historia: de la “Alternativa” al Estatuto**

*La Ley 14/1970 de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa –LGE–* incluye la creación de un Consejo Asesor que en los centros estatales permitía (dentro de lo que cabe, dada la época) un cierto grado de participación del profesorado, las familias y los alumnos. Pero la LGE del 70 supuso ante todo un enorme avance en la escolarización de la que surgió una gran necesidad de profesorado en la enseñanza estatal que se cubrió con los llamados PNNs, profesores no numerarios, equivalentes a los actuales interinos. En la etapa final del franquismo y en los comienzos de la transición los PNNs removieron el estático medio educativo y, además de plantear sus reivindicaciones laborales, contribuyeron a que se cuestionara el modelo tradicional autoritario. Los directores de los centros estatales eran elegidos y nombrados por la Administración pero el desarrollo de la LGE permitió la existencia de un Consejo Asesor de competencias exclusivamente consultivas y que fue utilizado en algún caso para reivindicar la participación democrática.

*En enero de 1976 la Junta General del Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid aprueba el documento “Alternativa democrática para la enseñanza”, propuesta de democratización del servicio público educativo.*

En enero de 1976, la Junta General del Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid, tras un debate intenso en asamblea multitudinaria en el Palacio de Congresos de Madrid, aprueba el documento *Alternativa democrática para la enseñanza*. Similares textos fueron aprobados en Barcelona y Valencia. Se produjo un movimiento que ya tenía una propuesta básica de defensa de la democratización del servicio público educativo. La efervescencia política de la época se había mostrado en aquellas instituciones cuando todavía no había otros cauces para la expresión y reivindicación colectivas. *La Alternativa* podría haber sido un panfleto provocado por la situación, pero contenía propuestas con la suficiente sensatez como para que luego inspiraran leyes.

---

<sup>1</sup> DE BLAS ZABALETA, Patricio; *La participación de la sociedad en la educación. Chequeo a la participación de familias, alumnos y padres en la escuela*, en IDEA, revista del Consejo Escolar de Navarra, nº 32, junio 2009.

La década de los 70 termina con la promulgación de la *Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares*. La Administración educativa seleccionará y nombrará al director en los centros públicos, pero ya se establece un Consejo de Dirección en el que hay representación de profesores, padres, alumnos y personal no docente. Este Consejo ya tiene competencias que son ciertamente democráticas como, por ejemplo, “*la aprobación del reglamento de régimen interior del centro, elaborado por el claustro de profesores junto con la asociación de padres de alumnos*” (Art. 26. Dos a.). También se incluyen competencias de aprobación en el campo económico y se establece como derecho de los alumnos la participación en la vida del centro.

### La “movida” de los 80

Las sesiones de claustro de la transición eran unos miniparlamentos en los que se discutía de todo con entusiasmo, ingenuidad y desparpajo. Mucho se ha criticado a los claustrales por proponer medidas ilegales, por hablar de todo menos de la enseñanza y por ser corporativistas. Es cierto que la agitada vida social de la España de los 70 y los 80 lo impregnaba todo y que se perdió mucho tiempo en una participación a todas luces ineficaz, pero había que aprender y no estábamos acostumbrados a reunirnos sin que alguien interrumpiera la sesión con un ¡desalojen!

El 4 de julio se cumple el 25º aniversario de la publicación de la *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. –LODE–*.

La LODE recogía la participación como uno de sus objetivos importantes. Se creó el Consejo Escolar con competencias de elección del director. Algunos profesores que eran líderes naturales de sus compañeros accedieron por votación a la función directiva. Estos directores, junto con los líderes de los barrios de las grandes ciudades que formaron parte de las asociaciones de padres, llevaron a los centros una dinamización que coincidió con el prestigio que tenían entonces en la sociedad las instituciones públicas de enseñanza. Los alumnos crearon asociaciones y reivindicaron condiciones para su desarrollo educativo. En un barrio de la periferia madrileña se llegó a montar una manifestación que compartieron alumnos, profesores y padres en demanda de un edificio para su Instituto, que funcionaba provisionalmente por la tarde en un colegio de la zona. Unos reclamaban los medios necesarios para estudiar, otros condiciones dignas de trabajo y los últimos un centro escolar cerca de su domicilio para que sus hijos no tuvieran que desplazarse muy lejos. El grado de entusiasmo de una buena parte del profesorado dio como resultado experiencias sin duda positivas pero en algún caso ingenuas y hasta arriesgadas que hoy ni se podrían plantear. Cuarenta alumnos de cualquier centro madrileño cruzaban una carretera nacional, la N-1, desde el autobús aparcado para ver un pliegue geológico. Se constituyeron emisoras de radio “piratas”, se convocaron fiestas y hasta se quedaba a la salida con los alumnos para cualquier actividad. Las puertas de los centros estaban abiertas durante toda la jornada escolar. Desde la perspectiva actual, algunas de estas actividades son vistas como barbaridades fruto de la inexperiencia, la imprudencia y la ingenuidad. Y puede que lo fueran. Sin embargo proporcionaron una enorme vitalidad a los centros.

*El grado de entusiasmo de una buena parte del profesorado dio como resultado experiencias sin duda positivas pero en algún caso ingenuas y hasta arriesgadas.*

*Los movimientos de renovación pedagógica, las asociaciones de estudiantes, las asociaciones vecinales, los sindicatos y otras formas de organización vertebraban el mundo educativo.*

Los movimientos de renovación pedagógica, las asociaciones de estudiantes, las asociaciones vecinales, los sindicatos y otras formas de organización vertebraban el mundo educativo. El gran momento de la participación llegó a su máximo esplendor poco antes de iniciarse un declive cuyas causas no parecen claras. Algunos han señalado que la sociedad comenzó a desvertebrarse cuando el acceso al poder del PSOE limitó el tono reivindicativo. No obstante las huelgas generales debidas a las crisis de la economía y a la reconversión industrial fueron movimientos importantes que contradicen que tal desmovilización se produjera entonces. En el ámbito educativo se llevaron a cabo las huelgas del profesorado de 1988, las más seguidas de toda la historia de la democracia. Cesó el ministro Maravall y comenzó una negociación de las condiciones laborales del profesorado. Mientras, en los despachos ya se estaba preparando la que se quería que fuera la ley educativa para el siglo XXI.

Y la falta de participación llegaba a los centros: disminuían los socios en las asociaciones de padres y madres, las de estudiantes morían de inanición y la Administración no encontraba en muchos casos directores que se presentaran a la elección y debía nombrarlos “a dedo”.

La participación supone un esfuerzo y también es necesario aprender a participar. La ilusión de la democracia conseguida, la ingenuidad y la ignorancia participativa han provocado siempre que los menos proclives a los modelos democráticos critiquen a los miniparlamentos de profesores o las propuestas arriesgadas o inmaduras de los alumnos. Y en muchos casos seguro que tienen razón, pero ¿por qué en vez de denunciar las deficiencias de los participantes no intentan reconducir el debate con sus propuestas? Es seguro que si existen razones de peso y las saben exponer, acabarán por conquistar voluntades hacia la madurez y la sensatez de unas aceptables y provechosas conclusiones finales. Pero también esto es necesario aprenderlo y para aprender a participar nada mejor que participar. No hay otro modo.

### **El problema del liderazgo y la gestión**

Una importante pregunta está siempre presente a la hora de tomar decisiones sobre el sistema que determina el cargo más importante de un centro escolar: ¿conviene un director-líder o un director-gestor-profesional? Las ventajas e inconvenientes de una u otra opción conducen a un debate interesante.

Se puede plantear como una falsa disyuntiva la de contraponer gestión y liderazgo, cuando pueden ir de la mano como capacidades complementarias en una misma persona. Pero es necesario optar por la prioridad entre ambas, ya que en la realidad no son tan afines como se pudiera pensar. Un buen gestor administrativo considerará más importante la aplicación estricta de la norma y no correrá fácilmente el riesgo de aventuras innovadoras. Si bien el director-líder logrará aunar más voluntades, podrá ser más seguido en innovaciones y reformas, cabe la posibilidad de que se vea forzado a aplicar menos rigor en el control y no sea, para bien y para mal, una fiel correa de

transmisión de las instrucciones de la Administración educativa. Quien defiende la dirección gestora profesional supone que la representación de la Administración en los centros está garantizada, que el director va a conocer mejor las normas y su aplicación, lo que además contribuirá a la coherencia necesaria del sistema.

*Un líder natural es imprescindible para que un sistema social, como un centro escolar, logre innovaciones y reformas de importancia y de alcance en el tiempo.*

Un cargo profesional podrá formarse como líder al aprender técnicas de persuasión, tal y como se ha planteado en numerosos ámbitos, fundamentalmente empresariales. Así logrará convencer a un grupo sobre algo concreto en un momento dado; pero un líder natural es imprescindible para que un sistema social, como un centro escolar, logre innovaciones y reformas de importancia y de alcance en el tiempo.

Aunque hay mucha literatura e investigaciones al respecto, considero más probable hacer un buen gestor de un líder que hacer un líder de un gestor. En cualquier caso el líder siempre se podrá rodear de buenos gestores; lo contrario sería explosivo.

La necesidad de liderazgo de la figura del director en un centro educativo es evidente, pero muchos ven en la elección una mediatización poco recomendable.

### **La LOGSE y las contradicciones**

Mucho se había luchado por conseguir una profunda reforma educativa que adaptara el sistema a los nuevos tiempos. La democracia se consolidaba y se retrasaba la ansiada reforma, como todo en educación. En otro jueves, como la LODE, se publica la *Ley 1/1990 de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo - LOGSE-*

*El prestigio de la enseñanza pública ha sufrido objetivamente la mezcla explosiva de una ley que abrió la puerta a la financiación de la red privada (LODE) y de otra ley que logró la escolarización de todos pero sin repartir los esfuerzos entre las redes pública y privada (LOGSE).*

Evidentemente, desde la perspectiva actual nadie debe dejar de reconocer que la LOGSE supuso la escolarización obligatoria de todos los ciudadanos hasta los 16 años. Y su mayor valor escondía la raíz de su problema. La escolarización de todos y para todos era una vieja aspiración que debía ser atendida. Es de rigor considerar los avances que supuso una ley cuyo principal defecto fue, tal vez, no contar con el profesorado real del mismo modo que sí estaba en sus objetivos y texto literal adaptarse a los alumnos reales. Pero si el profesor era tradicional, la ley en el fondo también lo era porque partía de un sistema sin modificarlo sustancialmente: un profesor, numerosos alumnos y un espacio con pupitres y pizarra. Era objetivamente necesario tratar de atender a todo el alumnado, independientemente de sus capacidades, nivel de integración social, etc. Hoy es posible que se hayan logrado cotas de integración muy positivas y la sensatez de la mayoría ha permitido que no estalle el sistema. Pero el coste puede ser alto. Los centros de titularidad pública se han llevado la peor parte. El prestigio de la enseñanza pública ha sufrido objetivamente la mezcla explosiva de una ley que abrió la puerta a la financiación de la red privada (LODE) y de otra ley que logró la escolarización de todos pero sin repartir los esfuerzos, del mismo modo que el dinero, entre las redes pública y privada (LOGSE).



Su desarrollo legal propició índices altos de autonomía y participación. No obstante, el espíritu de la norma entra en contradicción con la disminución de las competencias del Claustro y la creación de la Comisión de Coordinación Pedagógica (*RD 83/1996 de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de los institutos de educación secundaria*) como órgano de coordinación docente. La experiencia de estos años indica que se ha convertido, en momentos determinados y según los usos y costumbres de los centros, en un órgano de participación del profesorado. La facilidad de una reunión con posible periodicidad semanal ha llevado a que se comuniquen el equipo directivo con los profesores y sus inquietudes con mayor facilidad y rapidez que en una sesión de Claustro, pero el peligro de instaurar una “democracia orgánica” (de tan triste recuerdo) en los institutos está en la composición misma de la CCP. Los jefes de departamento no son los representantes del profesorado en la toma de decisiones. Son cargos técnicos y, en muchos casos, elegidos por el director entre los posibles candidatos (si no hay catedráticos o hay varios). Es cierto que la costumbre de muchos directores es respetar la elección de cada Departamento cuando hay diferentes opciones, pero he conocido otra forma de entender la CCP que consiste en constituir un órgano en torno al director que nombra a aquellos más afines y que desarrolla en su seno algo más que cuestiones puramente técnicas sobre coordinación didáctica. El valor real de un órgano que además de desarrollar sus competencias ha servido para mejorar la fluidez de la comunicación en los centros puede ser corrompido por algunos directores poco proclives a escuchar las propuestas u objeciones que emanan del Claustro, al que consideran un órgano inoperante.

### **Entre siglos. La crisis de lo público**

Los problemas de aceptación de la LOGSE, los derivados de la crisis de autoridad que afectaron y afectan a los profesionales de los servicios públicos, las vacantes en la Dirección de los centros que debían ser cubiertas con nombramientos “a dedo” por la ausencia de candidatos y la escasa participación en las asociaciones de padres y alumnos, provocó una propuesta legal que pretendía una forma de gestión educativa más controlada, más “profesional” y una participación más regulada. La *Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes –LOPEG–* o “ley Pertierra” contiene un texto en su preámbulo que es bastante significativo del momento que vivía la elección de director de los centros:

“La elección del Director debe ser resultado de un procedimiento que garantice al máximo el acierto de la comunidad, de modo que sean seleccionados para desempeñar la dirección los profesores más adecuados y mejor preparados para realizar la tarea de dirección, al tiempo que se asegura un funcionamiento óptimo de los equipos directivos y el ejercicio eficiente de las competencias que tienen encomendadas.”

Es decir, que había que evitar que se “equivocaran los electores”. Además, la creación en esta norma de la figura de un Administrador, un funcionario ni profesor ni electo para un cargo de control, mostró con claridad la escasa fe que entonces tenían los gestores

en la participación y en el personal de los centros para el desempeño de las funciones encomendadas. Y esto no era más que el principio de un proceso casi oculto, mucho más importante que las normas que los anunciaron: la falta de confianza en y de los servicios públicos.

*Se ha venido produciendo una perversión de las actitudes y comportamientos que tiene su base en la perniciosa consideración del ciudadano como cliente.*

El final del siglo XX y el comienzo del actual se ha visto en muchos centros educativos como el de la crisis de la convivencia. Como la LOGSE supuso sin duda un cambio muy importante, se le achacó a su aplicación la crisis de autoridad que, en cierto modo y a mi juicio, vive la sociedad en su conjunto. La asunción de los derechos ciudadanos supuso una cierta reivindicación de los individuos hacia los servicios públicos. En sí mismo esto es positivo, pero se ha venido produciendo una perversión de las actitudes y comportamientos que tiene su base en la perniciosa consideración del ciudadano como cliente. Los derechos democráticos no tienen por qué entrar en contradicción con el reconocimiento de los profesionales que están a cargo de los servicios públicos.

Se habla mucho recientemente y con bastante maniqueísmo y demagogia de la autoridad del profesor. El problema es que también jueces, médicos, políticos, y en general los funcionarios públicos, sufren sin duda una falta de reconocimiento a su autoridad a pesar de que son los mejores conocedores de los servicios que prestan en tanto que profesionales de cada área. El funcionario público está bajo sospecha y si además es profesor, la culpabilidad se cierne sobre él, por mucho que intente demostrar que no es un vago ni un privilegiado, que cree que está prestando un servicio importante a la sociedad y que lo hace ofreciendo lo mejor de sí mismo.

Pero lo peor no es ya que esto cale en la sociedad, sino que cale en los propios funcionarios de forma que no se sientan a sí mismos como necesarios y a su labor como imprescindible. Pueden hacerlo bien sin necesidad de “competir en el mercado”. No es necesario ser mejor que, sino simplemente mejorar. Lo importante es ser competente y no competitivo. Pero esto, al fin y al cabo, es un problema de la penetración de la opción ideológica del pensamiento único en la sociedad de finales del siglo XX y comienzos del XXI.

La participación en los centros de enseñanza no se escapa a este problema. La presión sobre los servicios educativos se produce de tal forma que en vez de que los padres y madres o los mismos profesores sean ciudadanos que ofrecen sus propuestas o reivindican sus necesidades reales como colectivo, se conviertan en clientes que reclaman como consumidores la propia y exclusiva satisfacción individual de lo que ellos creen que debe ser lo mejor para sus hijos o la mejora de su actividad.

Muchos profesores consideran que la intervención del resto de los miembros de la comunidad escolar puede suponer ingerencias en su trabajo y se escudan en términos técnicos que frenan la participación de padres, madres y alumnos. Las actitudes defensivas del profesorado, sean justificadas o no, las intervencionistas de las familias

*Las actitudes defensivas del profesorado, las intervencionistas de las familias como “contratantes” y de los alumnos como “clientes” han supuesto un deterioro notable de la participación de los colectivos en la educación de los futuros ciudadanos.*

como “contratantes” y de los alumnos como “clientes” han supuesto un deterioro notable de la participación de los colectivos en el bien que deben perseguir todos: la educación de los futuros ciudadanos.

### **Las sucesivas leyes y la solución “electo-selecto”**

La llegada de los gobiernos conservadores supuso una nueva norma que modificaba la forma de elegir al director y las competencias de éste y del Consejo Escolar. Así la *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación* –LOCE- estableció una forma de s/elección del director, consistente en una comisión nombrada en la que participan la Administración y los representantes de los centros. Es curioso que esto haya propiciado que se presenten más candidatos que con el sistema anterior.

Asimismo, los Consejos escolares perdieron competencias sobre las decisiones en relación con la convivencia y la elección del director. Las sanciones disciplinarias eran ya atribución de la Dirección del centro.

La *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, –LOE– en su Título V determina una mayor autonomía de los centros en la elaboración de las normas de convivencia y otros aspectos de interés, pero consolida las competencias del Consejo Escolar y el sistema de elección del director. La selección –que no elección– se lleva a cabo en el seno de una comisión de representación mixta (Administración educativa y comunidad escolar) que evalúa la propuesta y el *currículum* de cada candidatura. Puede que sea necesario cierto grado de profesionalización del cargo de director, pero queda claro que el sistema ya no se corresponde con el espíritu que en su día defendió la LODE.

### **La trampa de la calidad**

Desde los años setenta el problema de la escolarización masiva se solucionó con la creación de centros, la contratación de profesores y la subvención a los colegios privados, algo totalmente necesario. Fue a partir de conseguir los suficientes puestos escolares cuando se planteó el lógico siguiente paso: había que lograr, además de la cantidad, la calidad del servicio educativo. En los años noventa la opción más neoliberal no tuvo más que reconvertir el concepto y acudir al término de calidad que utiliza el mercado: la satisfacción del cliente.

De nuevo un ejemplo referente a otra actividad puede ser ilustrativo del peligro que se corre si no se adopta una actitud crítica ante el término calidad. La llegada de las cadenas privadas de televisión supuso un cierto avance en la libertad de expresión y en propuestas espectaculares de entretenimiento, pero si atendemos a la calidad del servicio público, no parece que queden dudas sobre el deterioro objetivo de tan importante medio de la cultura humana.

La obsesiva referencia a la calidad de la enseñanza puede conducir a la trampa de la satisfacción inmediata del cliente. En un servicio público como el educativo ¿cómo se mide la calidad? ¿Es mejor el servicio que intenta a largo plazo la integración de culturas en el respeto y en el sometimiento de todas ellas a los derechos humanos o el que propicia la uniformidad de extracción social para que no se perturbe el desarrollo de un niño con capacidades derivadas de su estatus que, lógicamente, desean los padres que mantenga? ¿Es de mayor calidad una educación que ofrezca alternativas diferentes sobre creencias e interpretaciones u otra que mediatice la enseñanza a una sola forma, por legítima que sea, de entender la vida? ¿Qué tienen que ver estos parámetros con los que miden el grado de satisfacción del cliente?

*La participación ha de llevarse a cabo desde la vertebración social, desde los colectivos que luchan por mejorar los servicios públicos, que propongan cambios o mejoras a partir del debate, la discusión y del esfuerzo por entenderse.*

La participación ha de llevarse a cabo desde los colectivos que luchan por mejorar los servicios públicos, desde la vertebración social en asociaciones o grupos que propongan cambios o mejoras a partir del debate, la discusión y del esfuerzo por entenderse. Como la participación es una asignatura pendiente, habrá que seguir participando, aprendiendo a participar y que no nos embauque la ideología dominante de que lo público no sirve, que la calidad está en las entidades privadas que satisfacen clientes en función de la ley de la oferta y la demanda. Los ciudadanos pueden participar como tales, los clientes solo pueden reclamar.

Desde la propia responsabilidad de los profesionales de ofrecer vías de comunicación que abran las puertas de los centros, hasta la de las familias que han de acercarse a los centros para recibir la información necesaria que les haga conocedores del medio educativo, la síntesis de lo mejor para todos es posible y lo mejor para el colectivo de alumnos será lo mejor para cada uno de ellos ■

#### **Breve currículum**

**Carlos Pulido Bordallo** es Catedrático de Enseñanza Secundaria, especialidad Biología y Geología. Jefe del Departamento de Ciencias Naturales del IES Celestino Mutis. Ejerce la docencia desde 1976. Ha sido director del IES Celestino Mutis (Madrid), Jefe de Gabinete de Material didáctico de la Subdirección General de Ordenación Académica del MEC y profesor de Didáctica de las ciencias del ICE de la Universidad de Alcalá de Henares. Ha publicado diversos artículos sobre educación y libros de texto y diseñado materiales de apoyo de su especialidad.

## Reflexiones sobre participación y convivencia juvenil en el ámbito educativo

**Observatorio de la juventud en España**  
*Instituto de la Juventud (Ministerio de Igualdad)*

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Escenarios para la educación: El papel del centro educativo como institución abierta. 3. La participación en el sistema educativo. 4. La convivencia escolar. 5. Algunos obstáculos y retos de futuro.

### Resumen

El presente artículo aborda algunas cuestiones sobre la participación y la convivencia juvenil en el sistema educativo en España, especialmente a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE). Da cuenta en primer lugar de las relaciones que se establecen entre los distintos actores (estudiantes, familias, profesorado, grupo de pares, medios de comunicación y TICs) en los procesos de socialización juveniles, para posteriormente centrarse en la participación y la convivencia en torno al centro educativo, entendido como un espacio abierto para la formación. También hace referencia a los obstáculos y retos de futuro con los que se enfrenta la enseñanza secundaria. Y, en la parte final, se ofrece esquemáticamente un recorrido histórico entre las transformaciones de la enseñanza a partir de los principios generales de las leyes sobre educación y sus posibles correlaciones con las transformaciones sociales y juveniles en nuestro país a lo largo de las últimas tres décadas.

**Palabras clave:** participación educativa, convivencia escolar, socialización juvenil.

### Abstract

This article deals with some issues on youth participation and youth school life in the Spanish education system, especially since the Law on the Right to Education (LODE) came into effect. It reports firstly on the relationships established between the different actors (students, families, teachers, peers, media and ICTs) in youth socialization processes, and later it focuses on participation and school life, meaning by school an open space for training. It also refers to the obstacles and future challenges facing secondary education. And finally, it offers a historical overview of changes in education based on the general principles of education laws and their possible correlations with social and youth changes in our country over the last three decades.

**Keywords:** educational participation, school life, youth socialization.

Todas las leyes generales de educación en España coinciden en resaltar la importancia de la educación que reciben sus jóvenes, en la convicción de que de ella dependen, como se afirma en el preámbulo de la LOE<sup>1</sup>, tanto el bienestar individual como colectivo.

La LGE<sup>2</sup> de 1970 fue el primer intento realmente importante para transformar el sistema educativo en nuestro país, especialmente tras la adaptación de dicha ley a la Constitución del 78. En esa década, como se apuntaba desde el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, permanecían algunos de los problemas que se pretendían subsanar:

- Elevadas tasas de abandono entre el inicio y la terminación de los estudios secundarios.
- Elevadas *ratios* alumnos-profesor en el sector público.
- Diferencias apreciables entre el sector público y el sector privado en determinados aspectos que inciden en la calidad.
- Planes de estudios con excesiva acumulación de materias.
- Formación del profesorado excesivamente polarizada en el nivel de conocimientos científicos y especializados.
- Escasa valoración social de la formación profesional.

La nueva realidad social que impuso el afianzamiento de la democracia en nuestro país hizo necesaria una nueva reformulación del sistema educativo, adaptado a las nuevas necesidades formativas y sociales que la realidad imponía. En este contexto es en el que se promulgó Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE)<sup>3</sup> en 1985.

*La LODE se ofrece como fiel prolongación de la letra y el espíritu del acuerdo alcanzado en la redacción de la Constitución para el ámbito de la educación.*

En su preámbulo se exponen los objetivos fundamentales entre los que destacan la orientación hacia la modernización y racionalización de los tramos básicos del sistema educativo español; la racionalización de la oferta de puestos escolares gratuitos en condiciones de libertad e igualdad; el desarrollo del principio de participación como salvaguarda de las libertades individuales y de los derechos del titular y de la comunidad escolar. Se trata, en definitiva, de una norma de convivencia basada en los principios

---

1 *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*. BOE nº 106 de 4 de mayo de 2006.

2 *Ley General de Educación*. BOE Nº Publicado: 06/08/1970.

3 *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación*. BOE número 159 de 4/7/1985.

de libertad, tolerancia y pluralismo, y que se ofrece como fiel prolongación de la letra y el espíritu del acuerdo alcanzado en la redacción de la Constitución para el ámbito de la educación.

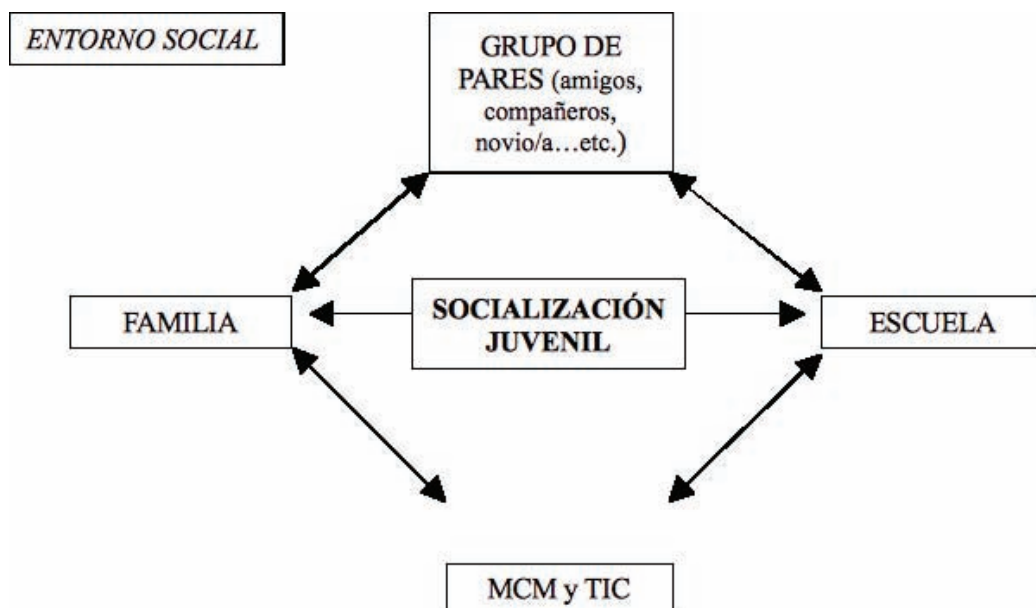
Declaraba entre sus fines:

- a) El pleno desarrollo de la personalidad del alumno.
  
- b) La formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia.
  
- c) La adquisición de hábitos intelectuales y técnicas de trabajo, así como de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos, históricos y estéticos.
  
- d) La capacitación para el ejercicio de actividades profesionales.
  
- e) La formación en el respeto de la pluralidad lingüística y cultural de España.
  
- f) La preparación para participar activamente en la vida social y cultural.
  
- g) La formación para la paz, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos.

Especialmente a partir de este momento (entrada en vigor de la LODE), es cuando aparece institucionalmente “el discurso sobre la importancia de la participación de los diferentes sectores de la comunidad educativa en el funcionamiento de las instituciones escolares”, (Velázquez Buendía, 1997). La posibilidad de participación activa y plena de todos los actores implicados (alumnos, padres y profesores) en el funcionamiento y en la toma de decisiones del centro, supone el inicio de un reto especialmente complejo desde el que abordar los procesos de aprendizaje y de socialización.

### **Escenarios para la educación: el papel del centro educativo como institución abierta**

El sistema educativo en general, y los centros de enseñanza en particular, se han venido convirtiendo en ejes fundamentales en el proceso de socialización de los niños y jóvenes de cara a la conformación de su vida adulta (identitaria, sociolaboral, normativa, etc.). En ocasiones, la educación reglada se ha entendido de forma cerrada e independiente. Es decir, la escuela o el instituto aparecen como escenarios aislados del resto de ejes existenciales de los jóvenes, lo que conduce a éstos a no entender y a rechazar lo que se les propone desde el sistema educativo.

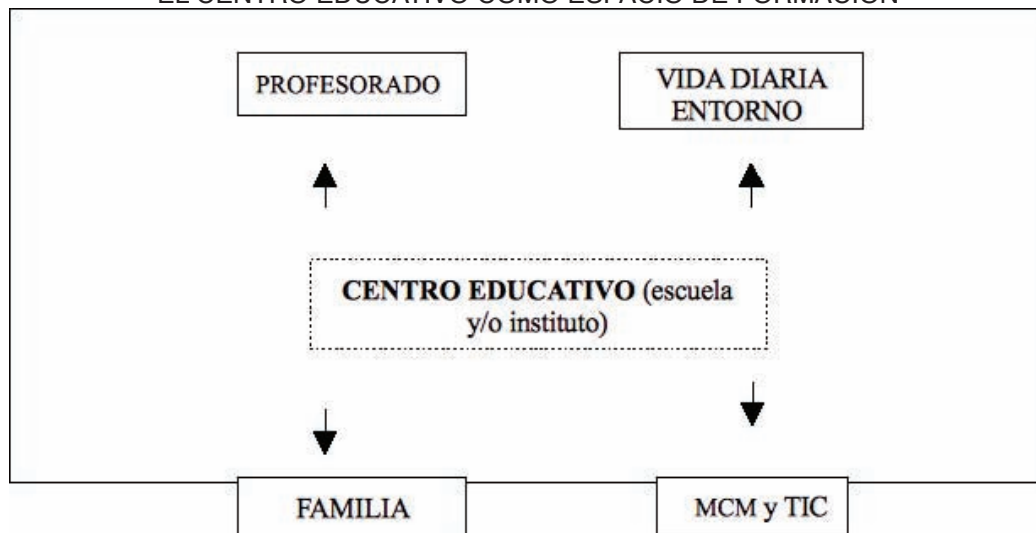


*De las relaciones participativas que se produzcan entre las instituciones socializadoras dependerá en buena medida el éxito o el fracaso de los procesos de formación de niños y jóvenes.*

En la actualidad, los centros educativos deben entenderse como espacios abiertos e interrelacionados con el resto de ámbitos en los que se desarrolla la formación integral de las personas jóvenes. Reducir la escuela a las relaciones formativas entre los jóvenes y el profesorado ha conducido a que numerosos profesores se muestren frecuentemente desbordados por la imposibilidad de dar respuesta a todas las demandas educativas juveniles. De las relaciones participativas que se produzcan entre dichas instituciones socializadoras (escuela, familia, amigos y MCM y TICs) dependerá en buena medida el éxito o el fracaso de los procesos de formación de niños y jóvenes.

Un colegio o un instituto es un referente de la vida de un barrio o de un pueblo. Las interrelaciones entre el entorno educativo y el resto de los espacios de convivencia de los jóvenes ayudarán a configurar una visión juvenil de los centros de enseñanza como espacios de aprendizaje, dinámicos y flexibles. Sacar la escuela a la calle ayudaría a superar la imagen negativa que muchos jóvenes tienen de los centros educativos, como espacios rígidos y aislados de las actividades que configuran su existencia vital.

#### EL CENTRO EDUCATIVO COMO ESPACIO DE FORMACIÓN





Las bases para la convergencia de dichas instituciones en los procesos formativos infantiles y juveniles deben partir del diálogo y el entendimiento mutuo entre ellas, teniendo como objetivo mejorar las condiciones de convivencia en los centros educativos.

### **La participación en el sistema educativo**

La LODE sentó las bases de unas condiciones favorables para proporcionar al conjunto de la comunidad educativa la posibilidad de intervención en la toma de decisiones de los centros educativos. En su artículo 42 se recoge la creación de los consejos escolares de centro, como órganos participativos necesarios desde los que intervenir en la vida académica, intentando mejorar las condiciones de los centros e intentar avanzar en el establecimiento de relaciones democráticas consensuadas.

Las formas en torno a las que se canaliza dicha participación se concretan fundamentalmente en torno a dichos consejos escolares y las asociaciones de estudiantes.

La participación educativa debe constituir un eje central en el proceso de enseñanza, en el proceso de aprendizaje, en el control y gestión de las actividades de los centros de educación.

“La participación en el ámbito educativo es, además de un principio educativo constitucional, una exigencia derivada de las características plurales de nuestras sociedades [...] un proceso de conocimiento, de valoración, de crítica objetiva y de asunción de criterios propios por parte del propio alumnado” (MEC, 2007).

Esta posibilidad de participación democrática en las dinámicas escolares ha sido vista con ciertas reticencias por parte del alumnado que no se siente partícipe de las decisiones que se toman en sus centros educativos, más allá de las estrictamente académicas que les afectan o competen. Sin embargo, como señalaba en una investigación Velázquez Buendía (1997), eran muy pocos los alumnos y alumnas que declaraban no estar dispuestos a asumir mayores responsabilidades si se les ofrecieran cauces de participación más adecuados a sus intereses y necesidades.

*La educación en valores participativos y democráticos debiera ser una prioridad en los procesos de aprendizaje de nuestros niños y jóvenes.*

En este sentido, la situación en la actualidad no parece haber cambiado sustancialmente, lo que plantea la necesidad de educar en una cultura más participativa. La educación en valores participativos y democráticos debiera ser una prioridad en los procesos de aprendizaje de nuestros niños y jóvenes. Las actitudes y formación docentes debieran apuntar en esta dirección,

“cabe preguntarse si realmente el estamento docente posee una cultura participativa que transmitir a sus alumnos y alumnas, y una formación didáctica en técnicas y estrategias participativas que posibilite dicha transmisión, o si, por el contrario, la escasa preocupación que en general existe entre los profesores

por fomentar y facilitar la participación de los alumnos constituye, no tanto una desidia profesional consciente, sino más bien un reflejo de sus limitaciones técnico-pedagógicas”, Velázquez Buendía (1997).

Implicar a la familia en las actividades del centro educativo individualmente o por medio de las APAs parece una fórmula necesaria para entender las dificultades de aprendizaje de sus hijos y los posibles conflictos que se producen alrededor del centro de enseñanza. La mayor parte de los padres desconocen el funcionamiento de los centros y tienden a culpabilizar al sistema del fracaso y problemas de sus hijos, sin adquirir este compromiso de mejora a partir de la participación activa en los órganos de los centros.

### **La convivencia escolar**

Las relaciones de convivencia en el seno del espacio formativo han existido desde que la educación se concibe como un proceso de socialización en el que convergen actores diversos (profesores y alumnos) y donde se establecen pautas de comportamiento regidas por derechos y obligaciones de dichos actores, en relación con la tarea del aprendizaje. La convivencia en la escuela es una tarea compleja que requiere

“la consideración de distintos factores y aspectos que inciden en el desarrollo de las acciones necesarias que permitan alcanzar el propósito buscado: instaurar el sistema de convivencia escolar que posibilite acompañar el crecimiento de los niños adolescentes y jóvenes, promoviendo su desarrollo como sujetos de derecho y responsabilidad, es decir ciudadanos” (Ianni, 2003).

La comunidad educativa en su conjunto ha manifestado su preocupación ante las dificultades en cuanto al clima de convivencia necesario desde el que fijar las bases para la educación en valores participativos, solidarios y dialogantes. Todos los actores implicados coinciden en que la convivencia escolar debe entenderse como un valor fundamental transversal al conjunto de las actividades realizadas en los centros. Y que no puede limitarse a lo estrictamente académico, ya que la formación de las personas debe entenderse como un proceso integral de formación de ciudadanos y ciudadanas, *“El ejercicio y aprendizaje de la participación requiere de las condiciones ambientales e institucionales [...] de la articulación de unos dinanismos a través de los cuales se pueda poner en funcionamiento”*. (Galcerán, 2005). Tanto la formación académica como la educación en valores deben privilegiar aquellos relacionados con la comunicación, el diálogo y el respeto a los otros. Algunos autores afirman que el aprendizaje y la convivencia deben impregnar todos los espacios del centro,

*La formación académica y la educación en valores deben privilegiar aquellos relacionados con la comunicación, el diálogo y el respeto a los otros.*

“la función socializadora de la escuela se manifiesta en las interrelaciones cotidianas, en las actividades habituales que transcurren en el aula, en la actitud comprensiva y educadora de los adultos que son los responsables de la formación de las jóvenes generaciones, por eso, el desafío de toda institución educativa es convertirse en propulsora de procesos de democratización y participación”. (Ianni, 2003).

## Algunos obstáculos y retos de futuro

Entre las conclusiones del estudio *La opinión de los profesores sobre la convivencia en los centros*<sup>4</sup>, que analizan las respuestas de profesores, alumnos y padres, relativas a la enseñanza secundaria en España, destacaba una visión optimista sobre las relaciones en los espacios educativos, “*la percepción mayoritaria de toda la comunidad educativa del buen orden que existe en los centros y del funcionamiento de las normas de convivencia*”.

A pesar de este ambiente saludable de convivencia que reina en la mayor parte de los colegios e institutos de nuestro país, aparecen algunos obstáculos a tener en consideración en la actualidad y que suponen retos a superar por parte del conjunto de la comunidad educativa. Como se apuntaba desde el artículo, “2001: La educación secundaria en la encrucijada”<sup>5</sup>, el rendimiento y la convivencia escolar aparecen como los aspectos más controvertidos en las actuales valoraciones que se realizan sobre nuestro sistema educativo.

*La falta de perspectiva del alumnado que acarrea la desmotivación o la indisciplina pueden conducir al incremento del fracaso escolar y al abandono prematuro de los estudios.*

La necesidad de adaptación del sistema educativo juvenil a las exigencias de los cambios sociales, requerirá de reajustes destinados a superar las necesidades con las que se encuentra la comunidad escolar, y especialmente el profesorado (sobre todo en la educación secundaria) a la hora de enfrentarse a problemas como la falta de perspectiva del alumnado que acarrea la desmotivación, la indisciplina, etc. Estos desajustes conducen en no pocas ocasiones al incremento del fracaso escolar y al abandono prematuro de los estudios entre adolescentes y jóvenes.

Como se señalaba en la revista *Scripta Nova*, de Geografía y Ciencias Sociales, de septiembre de 2001<sup>6</sup>, el sistema escolar sólo cumple una parte de la finalidad básica de socializar a los individuos, pues existen otras instituciones, empresas y relaciones personales que impregnan de hábitos y actitudes los comportamientos de los alumnos, en especial de los adolescentes y los jóvenes. No obstante el sistema escolar debe cumplir cuatro funciones básicas tradicionales: función de custodia, función de selección del papel social, función de adoctrinamiento y función de educación.

Estas responsabilidades del centro educativo debieran compartirse con el resto de instituciones de la comunidad encargadas de la formación de los niños, adolescentes y jóvenes. Cuando no sucede así, se concluye con el fracaso en los procesos de socialización.

---

4 *La opinión de los profesores sobre la convivencia en los centros*. 2005. Estudio patrocinado por Centro de Innovación Educativa (CIE-FUHEM) y el Instituto de Evaluación y Asesoramiento Educativo (IDEA).

5 *El Telar de Ulises*. Revista de Historia y Sociedad. Nº 1. 2001. “2001: La educación secundaria en la encrucijada”.

6 *Scripta Nova*. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Nº 96, 1 de septiembre de 2001.

El fracaso escolar es un reflejo de estos desajustes sociales y educativos que existen en nuestro entorno y que tienden a estigmatizar a los jóvenes, cuando en realidad es un problema de fondo que pone de manifiesto en muchos casos las carencias del modelo formativo en su conjunto. En el que se incluyen todas las instituciones socializadoras citadas anteriormente: familia, profesorado, asociaciones de padres y alumnos, trabajadores sociales, instituciones comunitarias, etc.

Cuando se trata de afrontar la cuestión del fracaso escolar es más frecuente el intento de buscar culpables que el de apostar por soluciones a una realidad compleja que implica disfunciones de socialización integrales.

La desestructuración familiar y los nuevos modelos de familia tienden a delegar en el sistema educativo toda la responsabilidad en la formación de los jóvenes. La ausencia de modelos familiares con una distribución ordenada en los roles y funciones dentro del hogar refuerzan desequilibrios identitarios que repercuten directamente sobre el rendimiento y comportamientos de los jóvenes en el centro educativo.

La complejidad de esta realidad deberá incluir sin duda la toma de decisiones desde las diferentes instancias implicadas, para afrontar las posibles estrategias de actuación:

- El sistema educativo debería ser más dinámico y flexible. Entender que los modelos basados en la imposición de normas pueden ser contraproducentes. Sería bueno cotejar las opiniones del alumnado sobre todo en aquellos temas que les afectan, especialmente de quienes peor se adaptan al funcionamiento de los centros. Para ello deberían funcionar con celeridad y diligencia las relaciones entre alumnos, departamentos de orientación, profesorado y equipos directivos.

- El profesorado no ha sido formado para bregar con un alumnado cada vez más heterogéneo. La exigencia social sobre el profesorado, especialmente de secundaria, es de todo punto desproporcionado. La familia exige que los profesores eduquen, formen y controlen a sus hijos. Los alumnos demandan formación pero también modelos de conducta y actuación en la conformación de sus identidades. Ante este panorama, el profesorado debe reciclarse hacia un profesional polivalente entre el *psicólogo-maestro-colega* de los alumnos y alumnas. Debe al mismo tiempo mantener un nivel de exigencia en su labor didáctica, adaptando sus métodos hacia programas más dinámicos y participativos (seminarios en el aula para la resolución de problemas, técnicas de negociación, etc.). Aunque tampoco es de extrañar que en muchas ocasiones las tensiones asociadas a su trabajo hagan que muchos profesionales se vean desbordados.

- Los desajustes en los nuevos modelos familiares están incidiendo sobre la función socializadora de la familia, y sobre la delegación de funciones del entorno familiar sobre el entorno escolar. Los padres, o uno de ellos en el caso de las familias monoparentales, no disponen en muchos casos de tiempo ni de energía para dedicar a sus hijos la atención

que requieren o demandan. Por ello delegan en el sistema educativo la formación en normas y valores sociales que anteriormente se resolvía en el seno del hogar. Esta dimisión de funciones deberá ser un asunto a resolver en el futuro, ya que ni se puede cargar a la escuela con una responsabilidad que no le corresponde ni se debe dejar que los jóvenes resuelvan algunos de sus conflictos por el recurso a otros medios como el grupo de amigos o los Medios de Comunicación de Masas.

*La televisión y el uso de TICs transmiten a los jóvenes normas, valores y patrones de comportamiento.*

- Los MCM y las TICs son considerados, junto con la familia, la escuela y el grupo de iguales, unos agentes más en el proceso de socialización con especial incidencia en los niños, adolescentes y jóvenes. La televisión y el uso de TICs (videojuegos, Internet, redes sociales) transmiten a los jóvenes normas, valores y patrones de comportamiento. Ayudan a conformar los referentes axiológicos y las representaciones psicosociales, atribuyendo significados a los distintos fenómenos con los que se encuentran en la vida cotidiana.

Las relaciones interpersonales que imponen los nuevos modelos familiares, unidas a las transformaciones tecnológicas en materia de comunicación y la tendencia de estos medios a ocupar un espacio preponderante en las actividades de ocio juvenil en el entorno doméstico, están configurando nuevos escenarios de socialización en los que los medios, especialmente Internet, están adquiriendo un papel cada vez más determinante en la vida de los jóvenes. Esta incipiente realidad, puede crear algunos desajustes entre un modelo de formación reglada tradicional y un modelo de socialización juvenil relacional e innovador. De las transformaciones que afronte el sistema educativo y sus representantes para adaptarse a estos cambios, dependerá en buena medida la inclusión de nuevas herramientas de aprendizaje con las que el colectivo juvenil se sienta representado y motivado.

Las afectaciones del sistema educativo sobre la formación de las personas tienen una difícil determinación. Todos sabemos que los sistemas educativos desempeñan funciones esenciales para la vida de los individuos y de las sociedades. Y que condicionan las representaciones de la realidad de quienes son formados en cada sistema concreto. Ahora bien, de dicha certeza no se desprende cuáles son los efectos concretos de socialización de un modelo de educación reglada, debido a las interrelaciones que las diferentes instancias formadoras tienen en cada momento social concreto.

A continuación se ofrecen algunos datos relativos a los principios generales de las principales leyes sobre educación en España en las últimas décadas y algunos de los aspectos más relevantes de la sociedad en general y de la juventud en particular<sup>7</sup> durante la vigencia de dichas leyes de educación.

---

<sup>7</sup> Los datos generales sobre la juventud en los diferentes periodos se han recogido de los Informes de Juventud en España (1984, 1988, 1992,1996, 2000, 2004,2008). Observatorio de la Juventud en España. Injuve. Ministerio de Igualdad. Gobierno de España.

<b>Ley General de Educación (LGE) 1970</b>	<b>Realidad social en los años 80</b>	<b>La juventud en la década de los 80</b>
<p>Hacer partícipe de la educación a toda la población española.</p> <p>Completar la educación general con una preparación profesional que capacite para la incorporación a la vida del trabajo.</p> <p>Ofrecer a todos la igualdad de oportunidades educativas.</p> <p>Establecer un sistema educativo que se caracterice por su unidad, flexibilidad e interrelaciones.</p> <p>Construir un sistema educativo permanente no concebido como criba selectiva de los alumnos, sino capaz de desarrollar hasta el máximo la capacidad de todos y cada uno de ellos.</p>	<p>Consolidación de la democracia como nueva situación política, económica y social.</p> <p>Constante proceso de modernización de la sociedad española.</p> <p>Carencias e insuficiencias en el modelo de enseñanza arrastrado desde el franquismo.</p>	<p>La mayor parte de la juventud se encuentra cursando estudios secundarios o universitarios.</p> <p>Satisfacción relativa de los jóvenes con sus estudios.</p> <p>Desequilibrio entre la falta de cualificación del mercado laboral juvenil y la mayor formación laboral de la juventud.</p> <p>Las actividades que implican relación (estar con amigos) y manejo de información (ver TV) son las preferidas en el ocio juvenil.</p> <p>Los jóvenes se declaran cada vez menos practicantes en materia religiosa.</p>

<b>Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) 1985</b>	<b>Realidad social en el inicio de los 90</b>	<b>La juventud en el inicio de los 90</b>
<p>El pleno desarrollo de la personalidad del alumno.</p> <p>La formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia.</p> <p>La adquisición de hábitos intelectuales y técnicas de trabajo, así como de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos, históricos y estéticos.</p> <p>La capacitación para el ejercicio de actividades profesionales.</p> <p>La preparación para participar activamente en la vida social y cultural.</p> <p>La formación para la paz, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos.</p>	<p>Periodo de reactivación económica en torno a la segunda mitad de los ochenta, que favoreció la creación de empleo.</p> <p>Expansión del sistema educativo con la creación de plazas más allá de la educación secundaria (Universidad).</p> <p>Acontecimientos sociales de relevancia (Expo 92 y Olimpiadas de Barcelona) produjeron cierta euforia social y un carácter festivo en el inicio de la década.</p>	<p>Aumento paulatino en las tasas de estudiantes, especialmente en la segunda mitad de la década.</p> <p>Baja cualificación del trabajo juvenil: empleos industriales y servicios.</p> <p>Aumento de los jóvenes que prefieren la TV como forma de ocupar su ocio.</p> <p>Difícil situación de emancipación juvenil de la familia de origen.</p> <p>La familia contribuye activamente a la conformación de las opiniones y actitudes sociales de los jóvenes.</p> <p>La desigualdad social, la seguridad ciudadana y la vivienda son los problemas que más preocupan a los jóvenes en el inicio de los noventa.</p>

<b>Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE), 1990</b>	<b>Realidad social de fin de siglo</b>	<b>La juventud de fin de siglo</b>
<p>Proporcionar una formación plena que desarrolle la capacidad de ejercer de manera crítica la libertad, la tolerancia y la solidaridad.</p> <p>Transmitir y ejercitar los valores que hacen posible el respeto a todos los derechos y libertades fundamentales y la participación responsable en las distintas actividades e instancias sociales.</p> <p>Luchar contra la discriminación y la desigualdad por razones de nacimiento, raza, sexo, religión u opinión.</p> <p>Desarrollar una autonomía personal que le permita operar en su propio medio, adquirir los aprendizajes de carácter básico y les prepare para incorporarse a la vida activa o a una educación posterior.</p> <p>Recibir una formación que les capacite para asumir sus deberes y ejercer sus derechos como ciudadanos.</p> <p>Propiciar la participación de los distintos sectores de la comunidad educativa.</p>	<p>El sistema laboral sobredetermina las condiciones existenciales de la población.</p> <p>El sistema educativo está funcionando cada vez más como puente entre las familias y el trabajo.</p> <p>Refuerzo del papel de la familia como soporte material, emocional y axiológico de los hijos.</p> <p>Las industrias audiovisuales y de consumo cada vez son más influyentes en la transmisión de valores referidos a la sociabilidad.</p>	<p>El sistema educativo está logrando la plena escolarización y sigue contribuyendo a aumentar el tiempo vital dedicado al aprendizaje.</p> <p>La percepción del fracaso escolar está bastante extendida entre la población juvenil española.</p> <p>Aumento del empleo juvenil por cuenta ajena en el sector privado y descenso paulatino de los trabajos por cuenta propia.</p> <p>El paso del sistema educativo al mercado laboral se lleva a cabo de forma gradual: es cada vez más habitual que los jóvenes alternen sus estudios con algún trabajo antes de incorporarse definitivamente al mundo laboral.</p> <p>Descenso considerable del porcentaje de jóvenes lectores; aunque aumenta entre la juventud el consumo de productos comunicativos digitales.</p>



Ley Orgánica de Educación (LOE), 2006	Realidad social primera década siglo XXI	La juventud en la primera década del siglo XXI
<p>Proporcionar una educación de calidad a todos los ciudadanos y ciudadanas: mejora de resultados generales y reducir tasas de abandono escolar.</p> <p>Implicar a toda la comunidad educativa (alumnos, padres, profesores) en aras de dicha calidad educativa.</p> <p>Compromiso con los objetivos educativos de la UE: convergencia europea hacia una mayor cohesión educativa y social.</p> <p>Aprendizaje a lo largo de la vida de la gente joven sobre los conocimientos sociales necesarios.</p> <p>Ejercicio de la tolerancia y la libertad, como principios democráticos de convivencia y resolución de conflictos.</p>	<p>Avance en el marco jurídico y normativo de la Unión Europea.</p> <p>Mantenimiento de la cohesión social a pesar de las grandes transformaciones sociales (inmigración, crisis, etc.).</p> <p>Implementación de políticas destinadas a la consecución plena de la igualdad de género en todos los ámbitos sociales.</p> <p>Implantación paulatina y creciente de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).</p>	<p>Los jóvenes tienen una visión muy positiva de sí mismos, de sus capacidades y posibilidades basadas en su esfuerzo y su interés.</p> <p>Se ha producido un retroceso en el número de jóvenes que dispone de una economía independiente plena, pasando del 24% en 2004 al 21% en 2008.</p> <p>Los jóvenes muestran una mayor propensión al compromiso y la identificación solidaria y ética (“no ideológica”) que al compromiso político partidista: el 39% dice colaborar en acciones solidarias, aunque no sea como miembro de una organización.</p> <p>La juventud en España tiende hacia la participación no institucionalizada, a comportamientos de implicación y compromiso autogestionados, no organizados, (más fragmentados y discontinuos).</p>

## Referencias bibliográficas

- GALCERÁN, M. del M. (2005): “El aprendizaje de la participación de los niños en colectividades educativas no formales”. *Revista de Educación Social*, nº 30, mayo-junio.
- IANNI, N. D. (2003): “La convivencia escolar: una tarea necesaria, posible y compleja”. En OEI. *Monografías virtuales*. Línea temática: Cultura de centro y convivencia Número 2 agosto-septiembre.
- VELÁZQUEZ BUENDÍA, R. (1997): “La participación del alumnado en los institutos de educación secundaria: una aproximación a su realidad”. *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 15, septiembre-diciembre.
- INSTITUTO DE LA JUVENTUD (INJUVE). Observatorio de la juventud en España. Informes de juventud (IJE, 1988,1992,1996, 2000, 2004, 2008) <http://www.injuve.migualdad.es/injuve/contenidos.type.action?type=157114324&menuId=157114324&submenu=Observatorio de la Juventud en España>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MEC) (2007): Información estadística y documental. Curso 2007/2008. La participación educativa. Recuperado el 10 de febrero de 2010 de [www.mec.es/cesces/informe-2007.../III-06-01\\_participacion\\_estudiantil.pdf](http://www.mec.es/cesces/informe-2007.../III-06-01_participacion_estudiantil.pdf)

## La participación educativa en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla

**Francisco Díaz Rosas**

*Presidente del Foro de la Educación en la Ciudad de Ceuta*

**Sebastián Sánchez Fernández**

*Presidente del Foro de la Educación en la Ciudad de Melilla*

**Sumario:** 1. Introducción. 2. La participación de la comunidad educativa. 3. Los Foros de la Educación en las ciudades autónomas. 4. El comienzo de una andadura.

### Resumen

En este artículo se analiza cómo, tras un largo período de aspiraciones no materializadas, por fin se llega a contar con unos órganos de participación de la comunidad educativa similares a los que podemos encontrar en otros ámbitos del territorio nacional.

Aunque su denominación resulte un tanto peculiar, los Foros de la Educación recientemente creados en las ciudades de Ceuta y Melilla, tienen una composición y unas funciones encomendadas que resultan plenamente homologables a las de los Consejos Escolares Autonómicos.

Nos encontramos, pues, al comienzo de una andadura que esperamos que sea fructífera y que contribuya a una educación de calidad para todos y con la ayuda de todos.

**Palabras clave:** Comunidad educativa, participación, gestión educativa, calidad de la enseñanza.

### Abstract

This article discusses how, after a long period of unfulfilled aspirations finally we have some participatory bodies for the educational community similar to those found in other areas of the country.

Although their name is somewhat peculiar, the Education Forums recently established in the cities of Ceuta and Melilla, have a composition and functions fully comparable to those of the autonomous school councils.

So we find ourselves at the beginning of a journey that we hope will be fruitful and will contribute to a quality education for everyone and with everyone's help.

**Keywords:** educational community, participation, educational management, teaching quality.

## Introducción

Con la promulgación de la Constitución Española de 1978, la comunidad educativa recupera uno de los derechos considerados fundamentales cual es el de la participación. En el artículo 27.7 se sientan las bases de lo que, con el paso del tiempo, ha cobrado carta de naturaleza:

“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”.

Este mandato constitucional tiene su primera manifestación en lo que podemos considerar como el embrión de los actuales Consejos Escolares. Se trata de un órgano colegiado similar al Consejo Escolar del centro, aunque con el nombre de Consejo de Dirección, surgido al amparo de la Ley Orgánica 5/1980, de la Jefatura del Estado, de 19 de Junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE).

Esta ley, que sería declarada inconstitucional en varios de sus artículos en virtud de la sentencia de 13 de febrero de 1981, es derogada finalmente con la promulgación de la LODE que este año cumple 25 años.

Es a partir de este año, cuando se cierra el círculo y se consolida la participación de la comunidad educativa en sus distintos niveles. El Título III que se ocupa de los órganos de gobierno de los centros públicos y el Título IV, que hace lo propio con los concertados, regulan este derecho a través del consejo escolar del centro.

*Trascendiendo los muros del centro, la comunidad educativa también encuentra sus cauces de participación en los diferentes ámbitos territoriales en los que se configura el Estado español.*

Trascendiendo los muros del centro, la comunidad educativa también encuentra sus cauces de participación en los diferentes ámbitos territoriales en los que se configura el Estado español. El artículo 30 contempla al Consejo Escolar del Estado como órgano de ámbito nacional; el 34 recoge que en cada Comunidad Autónoma existirá un Consejo Escolar para su ámbito territorial y el 35 posibilita que los poderes públicos establezcan Consejos Escolares de ámbitos territoriales distintos al que se refiere el artículo anterior.

A lo largo de estos años, el traspaso de competencias en materia educativa se ha ido completando, quedando el ámbito de gestión directa del Ministerio de Educación limitado

a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Como consecuencia de lo anterior, fueron surgiendo los Consejos Escolares Autonómicos, pero faltaba un órgano consultivo de rango similar en ambas ciudades.

Esta situación, que se ha prolongado durante años a pesar de las constantes reivindicaciones que desde estas ciudades se han venido realizando, generaba un sentimiento de marginación pues, a pesar de que en algún momento se las calificó como “joyas de la corona”, seguían sin contar con este cauce de participación directa tan positivo como necesario.

Es en esta última legislatura cuando se culmina el proceso con la publicación de sendas órdenes ministeriales (EDU/1499/2009 y EDU/1500/2009, de 4 de junio) mediante las cuales se crea el Foro de la Educación en la Ciudad de Ceuta y el Foro de la Educación en la Ciudad de Melilla, respectivamente.

Sin embargo, en ambas ciudades, aunque por diferentes motivos, su nacimiento no ha estado exento de cierta polémica. Distintas voces se han alzado para expresar su “malestar” ante múltiples cuestiones, incluyendo la propia denominación. Parece que el no llamarse “Consejo Escolar” ha originado la falsa percepción de que se trataba de un órgano de inferior categoría a la del resto de Consejos Escolares autonómicos. Pero no podemos olvidar que, al no tener nuestras ciudades transferidas las competencias en materia educativa, no cabe establecer más vinculación orgánica que con el Ministerio de Educación y esa vinculación ya la ostenta el CEE.

### **La participación de la comunidad educativa**

Hablar de educación no supone indefectiblemente utilizar una serie de términos que forman parte del lenguaje pedagógico especializado, también puede hacerse desde los usos del lenguaje común y, es aquí, donde cobran verdadero sentido las palabras “participación” y “comunidad”.

Entender la educación como un bien social y un asunto de todos (además de un campo científico y técnico del saber) supone la necesidad de tener escuelas con “paredes de cristal”, lo cual no resta un ápice a la consideración de la actividad profesional de los profesores. Simplemente se trata de no trasladar a la escuela todos y cada uno de los problemas que la sociedad actual no puede o no quiere resolver. No se trata de derivar responsabilidades ni de fiscalizar la labor docente. Implica reconocer que la escuela no es un almacén de niños ni un lugar de adoctrinamiento y que la responsabilidad de formar a las generaciones que están llamadas a integrarse plenamente en la sociedad del futuro, debe ser compartida. En este sentido, Martínez-Otero (2006) sostiene que

*Entender la educación como un bien social y un asunto de todos supone la necesidad de tener escuelas con “paredes de cristal.”*

“en una verdadera comunidad se transita fácilmente del ‘yo’ al ‘nosotros’ o, si se prefiere, de la actuación solitaria a la solidaria.”

Desde esta óptica, los recelos que pudieran surgir de uno y otro lado de los límites del recinto escolar disminuyen e incluso desaparecen. La sociedad dejará de echar la culpa de muchos males que nos aquejan a la escuela y ésta no se verá desbordada por las tareas que se le encomiendan ni abandonada a su suerte. Tampoco atribuirá exclusivamente a causas extrínsecas algunos de los problemas actuales de la educación, entre los que cabe citar la violencia o el fracaso escolar.

El binomio escuela-sociedad, aunque suene utópico, debe constituir la maquinaria perfecta en la que todas las piezas del engranaje funcionan de forma coordinada y sin rozamientos. La escuela lleva a cabo su labor desde un plano técnico y profesional pero sin olvidar que es parte interesada y que no lo hace solamente “por encargo”. Pero para poder cumplir sus fines debe contar con un apoyo sin fisuras por parte de la sociedad. Este apoyo debe materializarse no solo en los medios y recursos que la sociedad pone a su disposición, sino también en el reconocimiento social de su labor y en el ejercicio de la corresponsabilidad, lo cual desemboca en el campo de la participación.

Este derecho democrático, recogido en el artículo 27.5 de nuestra Constitución<sup>1</sup>, puede considerarse como uno de los elementos primordiales para el logro de una enseñanza de calidad (Sánchez y Pesquero, 2000) y es, desde esta óptica, desde la que propugnamos que esta participación no sea solo de derecho, sino también de hecho. Sin embargo, son muchos los que opinan (Gómez Llorente, 2006) que

“la causa principal del insuficiente funcionamiento de la participación de los distintos sectores de la comunidad escolar radica en la actitud agudamente individualista que inculca la cultura ambiente.”

Pero, por otra parte, dado que pueden establecerse muchas formas, tipos, grados, niveles o ámbitos de participación, queremos señalar que esta participación debe ser activa, es decir, que aporte algo a la comunidad y que cada miembro de ella contribuya, desde su ámbito, a la mejora de la educación.

### **Los Foros de la Educación en las ciudades autónomas**

*Los Foros de la Educación se crean como órganos colegiados consultivos, teniendo unas funciones similares a las de cualquier otro Consejo, salvo la referida a la emisión de dictámenes.*

Los Foros de la Educación, en cuya composición están representados los mismos sectores y en una proporción similar a la del Consejo Escolar del Estado, se crean como órganos colegiados consultivos, teniendo unas funciones similares a las de cualquier otro Consejo, salvo la referida a la emisión de dictámenes. Estas funciones pueden ser clasificadas en dos categorías: informes y propuestas.

---

<sup>1</sup> Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.

Entre las primeras podemos señalar las de:

- Actuar como órgano de asesoramiento, análisis y difusión de información periódica relativa a la situación de la educación no universitaria en las ciudades de Ceuta y de Melilla.
- Recoger y analizar información sobre medidas y actuaciones puestas en marcha desde las diferentes instancias, públicas y privadas, para mejorar la gestión educativa en la correspondiente ciudad.
- Difundir las buenas prácticas educativas en relación con la atención a la diversidad, la integración y el éxito escolar, la inmigración, el maltrato infantil y la igualdad de género.
- Elaborar informes periódicos sobre la evolución de los asuntos relacionados con la educación en el ámbito de las respectivas ciudades y las medidas adoptadas para su mejora.

Entre las segundas:

- Proponer la adaptación del calendario escolar a las necesidades y características de la sociedad local.
- Formular propuestas de actuación tendentes a mejorar la vida en los centros educativos y a la consecución de los relativos a la educación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales, en la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres y en la igualdad de trato y no discriminación de las personas con discapacidad, la educación en la responsabilidad individual y en el mérito y esfuerzo personal y la capacitación para el ejercicio de actividades profesionales y para la participación activa en la vida económica, social y cultural.
- Formular propuestas sobre cuestiones relacionadas con la calidad de la enseñanza.
- Promover la mejora de la equidad y la calidad de la enseñanza en todos sus aspectos.
- Promover la colaboración entre todas las instituciones implicadas en materia de distribución de alumnos a efectos de escolarización, teniendo en cuenta la normativa vigente.

También se recoge la función de asesorar sobre cuestiones relativas a la promoción y extensión educativa, que puede llevarse a cabo mediante la emisión de informes o la realización de propuestas concretas.

Por último, cabe destacar otra función, no menos importante, cual es la de actuar como foro de encuentro interdisciplinar entre organismos públicos y organismos privados acerca de la educación en etapas distintas a las universitarias.

### **El comienzo de una andadura**

Dado que ambos Foros se han constituido recientemente<sup>2</sup> solo cabe hablar de expectativas más que de realizaciones. No obstante lo anterior, en el corto camino que se lleva recorrido cabe destacar el entusiasmo y la actitud participativa y constructiva de todos sus miembros.

Somos conscientes de los retos que nos aguardan, sobre todo si tenemos en cuenta que las referencias a la educación en Ceuta y en Melilla suelen venir acompañadas de unos índices de fracaso escolar superiores a los del resto del territorio nacional. Pero el Foro no es la panacea, aunque sí supone, si sus miembros somos capaces de remar en la misma dirección, una forma de ayudar a prevenirlo y evitarlo.

*La diversidad cultural de ambas ciudades constituye una riqueza que debe aprovecharse y los centros escolares son espacios privilegiados para vivir y aprender en y desde esa diversidad.*

La diversidad cultural de la sociedad, tan evidente en ambas ciudades, constituye una riqueza que debe aprovecharse en las experiencias ciudadanas de ceutíes y melillenses, y los centros escolares son espacios privilegiados para vivir y aprender en y desde esa diversidad. Pero esta diversidad, unida a otras fuentes de diversidad propias de un sistema educativo universal, obligatorio y gratuito, también constituye una fuente de problemas para el desarrollo de la práctica educativa. Hacer más visibles y valorar las ventajas, junto con actuaciones y propuestas para solucionar los problemas generados, son retos que ambos Foros asumen desde su constitución.

Actualmente son muchos los temas que están sobre la mesa y que, en ocasiones han sido esgrimidos con un propósito de confrontación mas que de búsqueda de soluciones. Entre ellos han destacado, en ambas ciudades, los relativos a la escolarización (agravados por el déficit de centros escolares) y los relacionados con la adaptación del calendario escolar que necesita de un análisis y reflexión conjunta por parte de todos los interesados.

Entre las tareas inmediatas que nos aguardan podemos citar la elaboración del reglamento de funcionamiento del Foro<sup>3</sup> (recogido en las órdenes de creación) como medio para articular y organizar el trabajo. En este sentido cabe destacar que, a diferencia de la mayoría de Consejos Escolares autonómicos, el Foro funcionará en Pleno y en Grupos de Trabajo, no contemplándose la existencia de una Comisión Permanente.

---

<sup>2</sup> El Foro de la Educación en la Ciudad de Melilla se constituyó formalmente el día 5 de noviembre de 2009.

El Foro de la Educación en la Ciudad de Ceuta ha celebrado su primer pleno el día 15 de abril de 2010 pues no se constituyó formalmente hasta el 24 de marzo del mismo año (circunstancia que provocó la actitud de protesta de las centrales sindicales).

<sup>3</sup> Art 5.6. Corresponde al Pleno la elaboración y aprobación, por mayoría simple, del reglamento de funcionamiento del Foro ...

El Reglamento de funcionamiento del Foro de Melilla fue aprobado por asentimiento recientemente, en el Pleno celebrado el pasado 26 de Abril de 2010.



Otra de las cuestiones a las que esperamos dar respuesta es la relativa a su ubicación. Dado que en el momento actual ninguno de los Foros cuenta con una sede donde realizar su trabajo, provisionalmente se ha optado por celebrar las reuniones de forma rotatoria en los locales que las administraciones públicas o grupos sociales ponen a nuestra disposición. De este modo intentamos evitar que se nos identifique erróneamente con ninguna de las instituciones o colectivos que participan en su composición.

*Como órgano colegiado aspiramos a tomar nuestros acuerdos mediante consenso, lo que significa que en muchos momentos habrá que negociar y renunciar a planteamientos maximalistas.*

Para finalizar, resulta obligado señalar que, tal como se recoge en Artículo 1 de las correspondientes órdenes, ambos Foros se crean como órganos colegiados consultivos. Como órgano colegiado aspiramos a tomar nuestros acuerdos, siempre que sea posible, mediante consenso, lo que significa que en muchos momentos habrá que negociar y renunciar a planteamientos maximalistas. Esto supone implicación y corresponsabilidad. Como órgano consultivo, debemos tener presente que nuestra misión es asesorar, impulsar la elaboración de informes y proponer medidas que ayuden a mejorar los resultados escolares en las respectivas ciudades ■

## Referencias bibliográficas

GÓMEZ LLORENTE, L. (2006): “La participación”, *Participación Educativa*, 1, marzo 2006, pp. 18-26

MARTÍNEZ-OTERO PÉREZ, V. (2006): “Consideraciones pedagógicas sobre la comunidad educativa: el paradigma de la escuela-educadora”, *Revista Complutense de Educación* Vol. 17, núm. 1, 51-64

ORDEN EDU/1499/2009, de 4 de junio, por la que se crea el Foro de la Educación en la Ciudad de Ceuta.

ORDEN EDU/1500/2009, de 4 de junio, por la que se crea el Foro de la Educación en la Ciudad de Melilla.

SÁNCHEZ, E. y PESQUERO, E. (2000): “La participación educativa: ¿cuestión de números o de calidad?”, *Revista Complutense de Educación* Vol. 11, núm. 1, 139-152.

## Breve currículum

**Francisco Díaz Rosas** es Doctor en Ciencias de la Educación por la UNED y Profesor Titular de Didáctica y Organización Escolar de la Universidad de Granada. Ha desempeñado diferentes puestos de trabajo como Maestro y como Orientador. Actualmente ejerce como profesor en la Facultad de Educación y Humanidades de Ceuta de la que ha sido Vicedecano de Ordenación Académica y Planes de Estudio. Entre sus publicaciones destacan los trabajos relacionados con la educación multicultural y la evaluación de centros.

**Sebastián Sánchez Fernández** es Maestro de Primera Enseñanza en la Escuela Normal de Córdoba, Licenciado en Filosofía y Letras (Sección de Pedagogía) por la Universidad de Valencia

y Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad de Valencia. En la actualidad es Profesor Titular del Departamento de Didáctica y Organización Escolar del Campus de la Universidad de Granada en Melilla e investigador del Instituto de Investigación de la Paz y los Conflictos de dicha Universidad, donde ha dirigido su colección de libros EIRENE y ha sido Subdirector entre 2005 y 2008. Actualmente es miembro de las Comisiones de Dirección y de Investigación. Dirige el Grupo de Investigación "Innovación Curricular en Contextos Multiculturales" del Plan Andaluz de Investigación. Su actividad docente e investigadora se centra fundamentalmente en la Educación para la Cultura de la Paz y la Educación Intercultural, temáticas sobre las que ha escrito varios libros y artículos especializados.

Ha sido Director General de Orientación Educativa y Solidaridad de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, desde Mayo de 2000 a Septiembre de 2004. En la actualidad es Delegado del Rector (asimilado a Vicerrector) de la Universidad de Granada para el Campus de Melilla.



## La Ley de Participación en Castilla-La Mancha y el compromiso municipal con la educación

**Pedro José Pérez-Valiente Pascua**  
*Profesor de Enseñanza Secundaria*

*Ex - Presidente del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha*

### Resumen

En este artículo se hace una breve descripción de la Ley de Participación Social en la Educación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Se dan algunos detalles de cómo se fraguó, cuáles son sus puntos fuertes y qué ha supuesto su desarrollo. Entre esos puntos fuertes destacan la apuesta por potenciar la participación del alumnado, de las familias y del profesorado, así como la decisión de abrir un nuevo ámbito a la participación social como son los Consejos Escolares de Localidad o zona educativa. Se destaca también el notable incremento en la creación de estos nuevos ámbitos de participación por parte de los municipios.

**Palabras clave:** Participación social, participación educativa, Consejos Escolares de Localidad, consenso, ley.

### Abstract

In this article there is a brief description of the Law of Social Participation in Education in the Autonomous Community of Castilla-La Mancha, and some details are given about how it was forged, what its strengths are and what its development has involved. These strengths include the commitment to increase the participation of students, families and teachers, and the decision to open a new field of social participation such as municipality school councils. It also highlights the remarkable increase in the creation of these new fields of participation by local authorities.

**Keywords:** social participation, educational participation, municipality school councils, consensus, law.

### La Ley de Participación Social

El articulado de la *Ley 3/2007, de 8 de marzo de 2007, de Participación Social en la Educación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*, a modo de resumen, consta de: una exposición de motivos, donde aparece la justificación histórica de la

ley, un Título Preliminar en el que fundamentalmente se concretan los objetivos de la programación general de la enseñanza y el reconocimiento de la participación de los sectores afectados en ella, estableciendo como garante de este derecho al gobierno de la comunidad autónoma.

La programación general de la enseñanza incluirá, al menos, los siguientes aspectos:

- a) La definición de las necesidades y prioridades en materia educativa.
- b) La determinación de los recursos necesarios para su desarrollo.
- c) Los objetivos básicos y los planes estratégicos en relación con los mismos para el período que se determine, con especial relevancia para las políticas de igualdad, la formación permanente, innovación e investigación, orientación y supervisión educativa.
- d) La determinación de la oferta educativa, su distribución y las actuaciones referidas a la financiación con fondos públicos de los centros privados concertados.
- e) Los criterios que han de regir la planificación y programación de puestos escolares; la construcción, conservación, adaptación, mejora y modernización de las instalaciones y equipamiento escolar, así como de los servicios educativos complementarios.
- f) La definición de las estructuras básicas de coordinación y de gestión en los distintos ámbitos territoriales.

*En el Título Preliminar se concretan los objetivos de la programación general de la enseñanza y el reconocimiento de la participación de los sectores implicados en ella.*

En el Título Primero se determinan y clasifican los órganos de gobierno, de participación y de consulta. Reconociendo a los Consejos Escolares de Centro como órganos de gobierno y participación de la comunidad educativa y a los Consejos Escolares de Localidad y al Consejo Escolar de Castilla-La Mancha como órganos de participación y consulta en la programación general de la enseñanza no universitaria –cada uno en su ámbito territorial–. Por primera vez aparece la obligatoriedad, para los Ayuntamientos, de crear los Consejos Escolares en el ámbito local y dotarlos convenientemente para facilitar su funcionamiento. El Consejo Escolar de Localidad será consultado para los siguientes asuntos:

- a) La elaboración de proyectos educativos de ciudad asociados o no al desarrollo de modelos de ciudades educadoras y la coordinación e incorporación de las ofertas formativas que desde la sociedad se dirijan a la comunidad educativa.
- b) La programación de las actividades complementarias cuando estén relacionadas con el uso del entorno cercano; de las actividades extracurriculares y los planes de apertura.
- c) La localización de las necesidades educativas, las propuestas de creación, supresión y sustitución de plazas escolares en el ámbito municipal, así como las de renovación de los centros escolares y la escolarización del alumnado.

d) La planificación de las actuaciones municipales que afecten al funcionamiento de los centros escolares en materia de limpieza, conservación, mantenimiento y reforma de instalaciones, etc.

e) La programación de medidas dirigidas a colaborar en el fomento de la convivencia en los centros, a la igualdad entre hombres y mujeres y a la prevención del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

f) La organización, en su caso, de los servicios de transporte y de comedor.

g) La programación de la formación permanente de adultos en enseñanzas no regladas desde un modelo abierto y social.

h) Cualesquier otro que les sea sometido por las autoridades educativas y/o por la autoridad municipal.

*Por primera vez aparece la obligatoriedad, para los ayuntamientos, de crear Consejos Escolares en el ámbito local y dotarlos convenientemente para facilitar su funcionamiento.*

Se establecen principios como el de paridad en la composición, se fija un porcentaje mínimo –del 60%– de representación del profesorado, del personal no docente de los centros, de las familias y de los alumnos y alumnas en los consejos territoriales, se establece la obligatoriedad de ser consultados, preceptivamente, en los temas relacionados con la programación general de la enseñanza, se les reconoce la capacidad y potestad de elevar informes a las autoridades locales o regionales, según el caso.

El Título Segundo regula la participación concreta de cada uno de los sectores de la comunidad educativa. Así, establece los mecanismos de participación del profesorado, de las asociaciones de padres y madres, de las asociaciones de alumnos y alumnas, así como del personal no docente. Se determinan los fines de las asociaciones y sus facultades en los centros, también se determina su representatividad en los consejos de ámbito territorial. Las asociaciones de madres y padres de alumnos y alumnas tendrán como fines:

a) Informar a las madres y los padres de las actividades propias de la asociación y potenciar su participación activa en la vida de la asociación.

b) Promover acciones formativas con las familias dirigidas a fomentar su actuación como educadores y a dar a conocer los derechos y deberes que, como padres, asumen en el desarrollo de la educación de sus hijos.

c) Asesorar a las familias, de forma individual o colectiva, en todo aquello que concierna a la educación de sus hijos e hijas, prestando especial atención a aquellos asociados cuyos hijos tengan necesidades educativas derivadas de la capacidad personal, la problemática social o de salud.

d) Fomentar en las familias el desarrollo de actitudes y valores éticos, solidarios, democráticos y participativos, así como acciones que posibiliten el desarrollo de actitudes de colaboración, respeto mutuo y búsqueda de consenso en el seno de las comunidades educativas.

- e) Promover, dinamizar y facilitar la participación y la colaboración de las familias con el centro docente para contribuir al buen funcionamiento del mismo y fomentar la práctica del acuerdo y el consenso en la toma de decisiones.
- f) Colaborar con el centro educativo y otras instituciones en la programación, desarrollo y evaluación de actividades extracurriculares en el marco del proyecto educativo.
- g) Representar a las personas asociadas, establecer relaciones y coordinar actuaciones con la propia Administración educativa, las administraciones locales, asociaciones de alumnos y alumnas y cualquier otra organización que promueva actividades educativas.
- h) Velar por los derechos de los padres y madres en todo lo que concierne a la educación de sus hijos e hijas, en el ámbito escolar.
- i) Participar en los órganos de gobierno de los centros educativos que contemple la legislación vigente.
- j) Promover la plena realización del principio de gratuidad en el ámbito del centro, así como la efectiva igualdad de derechos de todo el alumnado, sin discriminación por razones socioeconómicas, confesionales, raza o sexo.
- k) Cualesquiera otros que en el marco de la normativa vigente les asignen sus propios estatutos.

*En el Título Primero se determinan y clasifican los órganos de gobierno, de participación y de consulta y el Título Segundo regula la participación de cada uno de los sectores de la comunidad educativa.*

Las Asociaciones de alumnos y alumnas tendrán como fines:

- a) Informar al alumnado de las actividades propias de la asociación y potenciar su participación activa en la vida de la asociación.
- b) Fomentar el desarrollo de actitudes y valores éticos, solidarios, democráticos y participativos, así como acciones que posibiliten el desarrollo de actitudes de colaboración, respeto mutuo y búsqueda de consenso en el seno de las comunidades educativas.
- c) Promover, dinamizar y facilitar la participación y la colaboración del alumnado con el centro docente para contribuir al buen funcionamiento del mismo y fomentar la práctica del acuerdo y el consenso en la toma de decisiones.
- d) Colaborar con el centro educativo y otras instituciones en la programación, desarrollo y evaluación de actividades extracurriculares en el marco del proyecto educativo.
- e) Representar a las personas asociadas, establecer relaciones y coordinar actuaciones con la propia Administración educativa, las administraciones locales, asociaciones de madres y padres de alumnas y alumnos y cualquier otra organización que promueva actividades educativas.
- f) Velar por los derechos del alumnado en el ámbito escolar.

- g) Promover la plena realización del principio de gratuidad en el ámbito del centro, así como la efectiva igualdad de derechos de todo el alumnado, sin discriminación por razones socioeconómicas, confesionales, raza, sexo u orientación afectivo-sexual.
- h) Defender los derechos de los alumnos y las alumnas y los principios de la libertad de la enseñanza recogidos en la Constitución Española y en los acuerdos internacionales.
- i) Participar en los órganos de gobierno de los centros educativos de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente.
- j) Cualesquiera otros que en el marco de la normativa vigente les asignen sus propios estatutos.

*Se abre la posibilidad de constituir Consejos Escolares de Zona Educativa entendida como ámbito territorial diferente al local.*

La ley incluye, además, dos Disposiciones Adicionales relativas a la posibilidad de constituir Consejos Escolares de Zona Educativa, entendiendo como tal la posibilidad de un ámbito territorial diferente al local –tanto mayor, comarcal, como menor, de barrio o distrito– y a las condiciones que deben cumplir los reglamentos de funcionamiento y sus plazos para aprobarlos.

Son tres las Disposiciones Transitorias. La primera detalla las normas que son vigentes en materia de participación en la Comunidad Autónoma, la segunda establece los plazos para la continuidad de los Consejos Escolares de Centro y la tercera establece los requisitos para la adaptación de los Consejos Escolares Municipales existentes antes de la promulgación de la nueva ley.

Las dos Disposiciones Finales se refieren a la autorización para el desarrollo reglamentario y entrada en vigor de la ley.

### **¿Por qué es relevante esta ley?**

Si algo es importante resaltar de esta ley es que surge desde el convencimiento de que los modelos democráticos no se generan de forma espontánea sino que deben ser promovidos y que la participación social necesita ser planificada y favorecida con contextos idóneos. Por eso, el Consejo Escolar de Castilla-La Mancha, definido como máximo órgano de participación de la comunidad educativa, se planteó, desde su creación, que los poderes públicos castellano-manchegos tenían una gran responsabilidad en garantizar la efectiva participación de los ciudadanos y ciudadanas de nuestra comunidad autónoma en la toma de decisiones sobre materia educativa, ya que éstas les afectarían en gran medida. Esto suponía indudablemente un gran esfuerzo democrático a todas las instituciones y un reto al modelo participativo. Alguien ya planteó que los Consejos Escolares, en general, suponen uno de los grandes logros de la democratización de la enseñanza y, además, generan una cultura de participación en la sociedad que ayuda mucho a materializar esa democratización. Por ello, partíamos de una situación de “privilegio”, teníamos en nuestro seno a toda la sociedad, estaban allí representados todos los sectores sociales que tienen algo que decir en educación. Y lo que hicimos fue plantearnos, de forma consensuada, el diseño de una ley de participación social y

presentarla a nuestros representantes políticos...la llevamos a las Cortes de Castilla-La Mancha para su aprobación.

*El diseño de la ley se hizo de forma consensuada. El primer consenso consistió en la ampliación de los espacios de participación y la definición de nuevos cauces.*

El primer consenso fue ponernos de acuerdo sobre qué debería regular la nueva ley de participación, nos estábamos refiriendo a los contextos, los ámbitos. Así incorporamos como ámbitos de participación social las asociaciones de alumnos, las de padres y madres, los centros educativos, las localidades, las comarcas o agrupamientos de más de una localidad y el ámbito regional. La ley de participación social en la educación viene a ampliar los actuales espacios de participación y define nuevos cauces para su ejercicio. Por un lado, obliga a todos los ayuntamientos con más de un centro educativo a crear los Consejos Escolares de Localidad, generalizando la constitución de éstos en un plazo de seis meses, desapareciendo los anteriores Consejos Escolares Municipales cuyo funcionamiento estaba sujeto a una gran heterogeneidad tanto en su composición como en sus funciones y a una arbitrariedad de creación por parte de los ayuntamientos. Por otro lado, contempla la posibilidad de crear Consejos Escolares de Zona Educativa (comarcas, barrios de localidades grandes, etc.).

El segundo consenso que alcanzamos fue el de hasta dónde queríamos llegar al hablar de participación social. En este caso, asumimos que participar suponía tomar decisiones y tener la capacidad de trasladarlas a los gobernantes o dirigentes para que se tomaran las medidas adecuadas correspondientes. Hablábamos de que “sirviera para algo”. En este apartado tomamos decisiones de modificar la actual estructura del Consejo Escolar Regional (encaminadas a garantizar la paridad entre los sectores de madres-padres y del profesorado), se les da competencias a los Consejos de Localidad para que elaboren informes de la situación de la enseñanza en su municipio, que sus propuestas puedan ser remitidas a los responsables educativos o al ámbito de participación siguiente, se contempla la obligatoriedad de la consulta sobre temas de planificación de oferta educativa, de modelo educativo, en general, todas las cuestiones que tienen que ver con la programación general de la enseñanza. Se crea una Dirección General de Participación que articula y regula la participación de las asociaciones de alumnos y alumnas y de padres y madres. La ley determina la responsabilidad, del Gobierno de la Comunidad Autónoma y de los Municipios, de garantizar la participación efectiva de todos los sectores implicados.

Y como tercer consenso, nos planteamos que el mismo procedimiento de “hacer” la ley de participación y su desarrollo debía ser un modelo de participación efectiva. Preparamos en el seno del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha un documento de bases para elaborar la ley, el cual fue remitido a todos los centros educativos, sindicatos del profesorado, asociaciones de madres y padres, asociaciones de alumnos, ayuntamientos, asociaciones juveniles y culturales, universidades, empresarios, etc. Una vez debatido el documento de bases por todos los sectores se fundieron las propuestas recibidas (un poco más de seis mil) en un borrador de texto articulado. Éste primer borrador de ley fue remitido a los grupos políticos con representación parlamentaria en las Cortes Regionales que fueron finalmente los responsables de su aprobación final. Una vez aprobada, el Consejo Escolar Regional ha organizado reuniones y debates con todos los



*Esta ley hace realidad, en la sociedad castellano-manchega, el modelo de participación social en el ámbito de la educación.*

sectores de la comunidad educativa, los centros educativos y los alcaldes y concejales de los ayuntamientos que tienen que constituir su Consejo Escolar de Localidad (más de medio millar). En estos debates han participado incluso parlamentarios regionales. Así pues, es una realidad en la sociedad castellano-manchega el modelo de participación social en el ámbito de la educación. Todos y cada uno de los sectores que participaron en su elaboración han sabido renunciar a sus legítimas demandas para poner al servicio de la sociedad lo más valioso que tenemos “el acuerdo”.

### **Impulso a la participación en el ámbito local**

La ley impulsa la participación de los principales agentes que intervienen en la educación –alumnos, familias y profesorado– y apuesta con fuerza por los Consejos Escolares de Localidad (o de zona educativa), como otro nivel más donde poder participar, entendiendo este nuevo ámbito de participación como el más cercano a decisiones muy importantes que afectan, en lo concreto, a la vida diaria de nuestros municipios. Esto supone, está suponiendo, un paso hacia adelante en aquella apuesta que la LODE abrió, ya hace unos cuantos años, por la participación de todos los sectores implicados en la educación en los Consejos Escolares.

Por primera vez se plantea la creación de los Consejos Escolares en el ámbito local como una obligación de los poderes públicos, precisamente para garantizar la participación en ese ámbito –el local–, en el que hasta el momento la participación social era algo “testimonial”. Y se hace obligatoria la creación de estos Consejos de Localidad no como meros adornos locales, sino con importantes competencias de intervención en la vida municipal y local. Así, entre las competencias y capacidad de intervenir que se les reconoce, como se ha reseñado al principio, están la elaboración de proyectos educativos de ciudad, la coordinación e incorporación de las ofertas formativas, la programación de las actividades complementarias cuando estén relacionadas con el uso del entorno cercano; las actividades extracurriculares y los planes de apertura de los centros, la localización de las necesidades educativas, las propuestas de creación, supresión y sustitución de plazas escolares en el ámbito municipal, así como las de renovación de los centros escolares y la escolarización del alumnado, la planificación de las actuaciones municipales que afecten al funcionamiento de los centros escolares en materia de limpieza, conservación, mantenimiento y reforma de instalaciones etc., la programación de medidas dirigidas a colaborar en el fomento de la convivencia en los centros, a la igualdad entre hombres y mujeres y a la prevención del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, la organización, en su caso, de los servicios de transporte y de comedor, la programación de la formación permanente de adultos en enseñanzas no regladas desde un modelo abierto y social. Sinceramente, creo que observando las competencias que se les atribuyen a estos Consejos de Localidad nos podemos hacer una idea de lo importante que ha sido su incorporación a este modelo educativo castellano-manchego.

Pero ante la andadura naciente de este modelo podíamos preguntarnos si ha tenido repercusión o no en la realidad municipal o local. Pues bien, los datos ahí están. Antes

de la ley de Participación Social los Consejos Escolares de ámbito local en Castilla-La Mancha eran unos 15, ahora, en el 2010, dos años y medio después de su puesta en marcha, están constituidos cerca de 130. Es decir, un importante número de municipios han entendido que este modelo es adecuado para afianzar la participación social, para hacer realidad que todos los agentes implicados en la educación tengan un espacio más de encuentro donde poder dialogar y consensuar estrategias de actuación. Un camino se ha iniciado. Vale la pena el esfuerzo. El compromiso en esta materia de los poderes públicos, tanto municipales como autonómicos, debe ser firme. Sin ellos los ciudadanos lo tenemos más difícil. La democracia la vamos haciendo realidad entre todos, si nos sentimos partícipes en algo tan importante como la educación nuestro sentimiento ciudadano crecerá y, pasito a pasito, nuestra sociedad se irá haciendo cada vez más culta, más formada, más preparada para afrontar los nuevos retos que nos lleguen ■

### Referencias bibliográficas

DARLING-HAMMOND, Linda (2001): *El Derecho a aprender*. Barcelona: Ariel Educación.

*Ley 3/2007, de 8 de marzo de 2007, de Participación Social en la Educación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*. Diario Oficial de Castilla-La Mancha (DOCM) de 20 de marzo de 2007.

Informes de situación del Sistema Educativo de Castilla-La Mancha elaborados por el Consejo Escolar de Castilla-La Mancha relativos a los cursos 2003-2004; 2004-2005; 2007-2008; 2008-2009 (los dos últimos pendientes de publicación).

MARTÍN BRIS, Mario (dir) (2005): *La participación de los padres y madres de alumnos en el ámbito municipal y de los centros escolares*. Consejo Escolar de Castilla-La Mancha/Universidad de Alcalá de Henares (Departamento de Educación. Área de Didáctica y Organización Escolar).

### Breve currículum

**Pedro José Pérez-Valiente Pascua** es Profesor de Secundaria, especialidad de Física y Química y Jefe del Departamento de Física y Química del *IES Virgen de Gracia* de Puertollano (Ciudad Real). Ha sido responsable de Formación del profesorado en la Federación de Enseñanza de CC.OO. de Castilla-La Mancha. Miembro del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha, por el grupo de Personalidades de reconocido prestigio en el campo educativo, desde su creación en 1999 y Presidente desde 2003 hasta 2008 y miembro del Consejo Escolar del Estado.

Durante su Presidencia, el Consejo Escolar de Castilla-La Mancha publicó la investigación *La participación de los padres y madres de alumnos en el ámbito municipal y de los consejos escolares*. Ha publicado artículos en diversas revistas de educación relacionados con el tema de la participación educativa.



## Mariano Pérez Galán: las claves de un compromiso

Alfredo Liébana Collado<sup>1</sup>  
*INCUAL. Ministerio de Educación*

### Resumen

Mariano Pérez Galán fue una persona comprometida con el gran proyecto de consolidación democrática de la transición, teniendo un destacado papel en el ámbito de la educación, donde ejerció su influencia en el ámbito pedagógico y político. Hizo algunos trabajos de recuperación histórica que fueron de gran utilidad para dar coherencia al discurso del modelo participativo que refleja la LODE. El presente artículo resume su posición tomando como referencia una recopilación de sus artículos recientemente editada.

**Palabras clave:** Participación en los consejos escolares, debate legislativo, representación social, Historia de la educación, valores en la educación.

### Abstract

Mariano Pérez Galán was a person committed to the important project of democratic consolidation from the transition, taking a leading role in the field of education, where he exercised his influence in the pedagogical and political field, and did some work of historical recovery that was useful to give coherence to the theory of a participatory model reflected in the LODE (Organic Law on the Right to Education). This article summarizes his position taking as a reference a recently published collection of his articles.

**Keywords:** participation in school councils, legislative debate, social representation, history of education, values in education.

Hace un par de años que Mariano no influye en la posición de la izquierda respecto a la educación. Este artículo es un pequeño homenaje a su dedicación vital a la articulación de una posición coherente y sosegada a la consolidación de una democracia participativa desde la escuela, en la que la aplicación de la LODE, objeto de este número monográfico en sus 25 años, es un reflejo con sus luces y sus sombras. La LODE supuso sin duda un paso esencial en la consolidación de la educación como actualmente la conocemos.

---

<sup>1</sup> Editor de la obra: *Educación, historia y política. Mariano Pérez Galán: las claves de un compromiso* (2009), Madrid: Biblioteca Nueva.

Puede parecer que las actuales estructuras participativas tienen poca vida respecto a sus posibilidades, pero debemos recordar desde dónde venimos, una escuela autoritaria durante cuarenta años de franquismo, una escuela de orden y mando. Una base sociológica de un país donde el individualismo tiene un fuerte carácter y donde el asociacionismo de cualquier tipo (a excepción de los clubes de fútbol) es bastante más escaso que el de otros países de nuestro entorno europeo.

*Pérez Galán tuvo un papel destacado en el diseño y continuidad de la política educativa, tanto en la oposición como en el gobierno.*

¿Por qué contar con Mariano al hacer un balance de la LODE? La LODE es una ley centrada en el derecho a la educación, es una ley orgánica de desarrollo del artículo 27 de la Constitución, la educación fue siempre un asunto sustancial para los socialistas y Pérez Galán tuvo un papel destacado en el diseño y continuidad de la política en este ámbito, tanto en la oposición como en el gobierno. Quizá es menos conocido que el de otros, pero no menos decisivo y, por supuesto, fue realizado con más permanencia.

Al no poder escribir él sus opiniones, el autor de estas líneas hace una reseña de aquellas. El motivo es la reciente publicación de una obra que recoge una selección significativa de su pensamiento. En ella se ven reflejadas sus ideas con suficiente nitidez y en dicha fuente vamos a basarnos.

La influencia de sus opiniones las debemos dividir en dos etapas: en la oposición y el gobierno. Desde la oposición en dos momentos distintos, uno, mientras tuvo un papel destacado en el Colegio de Doctores y Licenciados, siendo Secretario del mismo, primero en Madrid desde 1974 hasta 1977 y, posteriormente, en el General hasta 1983 y, otro, en el Grupo Federal de Educación del PSOE donde tuvo un papel destacado hasta 1982. Desde el gobierno, a su vez, posteriormente, también en dos esferas distintas, la primera, en el Departamento de Educación y Cultura del Gabinete de la Presidencia del Gobierno desde 1982 hasta 1993 y, la segunda, en su período de Asesor hasta 1996 de los Ministros de Educación, Gustavo Suárez Pertierra y Jerónimo Saavedra.

La ventaja de sus escritos es que separa la información de la opinión, algo nada frecuente y en el debate que se produjo entorno a la LODE (tanto en el social como en el parlamentario) hubo una gran cantidad de propaganda, mezclando información, prejuicios y mucha opinión, hasta el extremo incluso de que sin pudor por varios miembros de la derecha parlamentaria hubo citas manifiestamente tergiversadas sobre Llopi<sup>2</sup> para desvirtuar el sentido de los fines de la gestión educativa republicana,

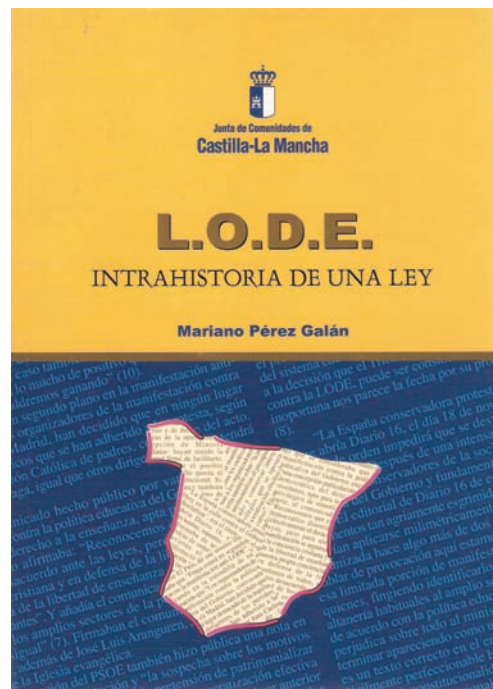
---

<sup>2</sup> En el debate parlamentario fue reiterado el uso de frases inexactamente puestas en boca de Llopi en 1933, como "apoderémonos del alma de los niños" por, entre otros, nada menos que el portavoz del Partido Popular Óscar Alzaga en su primera intervención sobre la tramitación parlamentaria de la LODE (Diario de Sesiones del Congreso del 11 de octubre de 1983), repetición de la realizada por él mismo anteriormente en la defensa de la LOECE (Diario de Sesiones del Congreso del 11 de marzo de 1980) o Díaz Piniés en su contestación a Jerónimo Nieto más tarde (Diario de Sesiones del Congreso del 20 de diciembre de 1983) y que corresponden a personajes soviéticos (Zinovief) y que fueron reproducidas por Llopi en el libro *Cómo se forja un pueblo. La Rusia que yo he visto* publicado en 1929, reseñadas y comentadas en el prólogo de La revolución en la escuela en 1933. Las tesis defendidas por Llopi en los debates en las Cortes Constituyentes de la República eran radicalmente diferentes "Entendemos que la forma de respetar la conciencia del niño es que queden a las puertas de la escuela toda clase de dogmatismos". El que se reiteren los errores en la prensa por Ricardo de la Cierva en *Ya* en 1983 (18 febrero y 30 de marzo) no son de extrañar, aunque sí lo fue el tono displicente de Javier Tusell en un artículo titulado "Maravall no sabe" (14 de octubre en *Ya*) ante la rueda de prensa realizada por el ministro en contestación a la cita de Óscar Alzaga.

siguiendo simplemente la estela de la prensa de la época, sin tener presentes las fuentes originales, en el ánimo de retrotraer un estilo de dudoso gusto para desautorizar las prioridades de la línea educativa socialista. Algo tuvo que ver Mariano en la elaboración de las respuestas ministeriales.

La opinión de Mariano Pérez Galán en el debate de la LODE se reflejan en el libro *Educación, historia y política: las claves de un compromiso* tanto en una reseña realizada por Manuel de Puelles<sup>3</sup> sobre su interesante libro *LODE, intrahistoria de una ley* publicado en 2001 y cuyo prólogo comenzaba con una referencia al cumplimiento de los quince años de la LODE, así como en la reproducción de otros artículos publicados sobre el mismo tema.

El libro de Pérez Galán “LODE, intrahistoria de una ley” trata con sumo rigor el debate producido en torno a su tramitación.



En este libro sobre la LODE<sup>4</sup> trata con sumo rigor, desde los prolegómenos de la ley, el debate producido en el entorno de su tramitación, la confrontación realizada por la derecha política (que la llevó a presentar recurso previo de inconstitucionalidad y que retrasó dos años su publicación), la movilización realizada por las instituciones defensoras de la enseñanza privada (que dieron lugar a tres grandes manifestaciones, una en diciembre de 1983 y las otras dos en febrero y noviembre de 1984, mientras se producía una intensa negociación sobre los desarrollos), la sentencia del Tribunal Constitucional y, por último, un estudio de los conciertos educativos hasta 1994 y de sus antecedentes desde 1973. Los anexos permiten observar los materiales utilizados en las distintas campañas por los partidos políticos, por las organizaciones sociales y por los humoristas de los medios de comunicación. Así mismo, se recogen los acuerdos sobre centros en crisis y de analogía retributiva realizados en los años posteriores.

<sup>3</sup> La reseña se publicó inicialmente en *Historia de la Educación*, Revista Interuniversitaria nº 21, 2002 págs 336-338.

<sup>4</sup> *LODE, intrahistoria de una ley*. Mariano Pérez Galán. Junta de Castilla la Mancha. Colección Temas Debate nº 3. 2001. 679 pág.

Comenta Manuel de Puelles en la reseña indicada del libro sobre la LODE, publicada en 2002, que a pesar de la fuerte oposición realizada por la derecha política a dicha ley, la alternativa propuesta, la LOCE, paradójicamente, recoge el mecanismo propuesto por la LODE de los conciertos educativos. Dice de Mariano que se revela como un excelente notario de todo el proceso, con la autoridad de haber estado previamente en la elaboración de *La Alternativa*, expresión concreta del pensamiento político de la izquierda española en el ámbito de la educación realizada en el Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid.

*La LODE tuvo un amplio proceso participativo en su elaboración, dando lugar a un texto que ha tenido una larga duración.*

La LODE tuvo un amplio proceso participativo en su elaboración, con muchas modificaciones hasta el texto publicado finalmente y que, lógicamente, no recoge las posiciones exclusivamente de nadie sino en gran medida las de todos, dando lugar a un texto que comparándolo con otras normas educativas ha tenido una larga duración. La alternativa planteada por la LOCE no se planteó con un debate similar.

Otro de los textos reproducidos en la recopilación es un artículo publicado en el diario *El País* el 12 de diciembre de 2005, con motivo del cumplimiento de los 20 años de la LODE, donde con su habitual firmeza y rigor recordaba a los críticos de la LOE, no el que se manifestaran en contra, sino el retorcido y variable concepto de libertad que utilizan para defender sus legítimos intereses:

a) En su carácter histórico de aquello que no quieren recordar, citando el catecismo del Nuevo Ripalda (1944):...

*Pregunta.* ¿Hay otras libertades perniciosas?

*Respuesta.* Sí, señor; la libertad de enseñanza, de propaganda y de reunión.

P. ¿Por qué son perniciosas esas libertades?

R. Porque sirven para enseñar el error, propagar el vicio y maquinan contra la Iglesia.

P. ¿Tolera la Iglesia estas libertades?

R. No, señor; pues repetidas veces las ha condenado. ...

b) Siguiendo con la memoria, cita Mariano a Manuel Fraga, presidente de Coalición Popular: *"El Gobierno socialista, antes de 1986, quiere tener nacionalizada la enseñanza y orientada la escuela única, cuya neutralidad consiste en seguir fielmente las consignas marxistas"*. En una conferencia en el Colegio Mayor Pío XII el 25 de abril de 1983.

c) Por su parte, para seguir con la coherencia, en documentos internos de la llamada Coordinadora Pro Libertad de Enseñanza, se podía leer que la LODE trataba *"de imponer en España el modelo de escuela socialista"* o que *"se pretende imponer desde el Gobierno los valores en los que los padres deben educar a sus hijos"* (guión para las sesiones informativas sobre la LODE, octubre de 1983).

d) La CONCAPA, en uno de sus escritos, afirmaba que con la política educativa socialista: *“No habrá nueva convocatoria de subvenciones. Los centros no se podrán acoger a las condiciones inaceptables de la ley de financiación. Los centros subvencionados se convertirán en centros dependientes del Estado. Una estrategia clara con un objetivo concreto: estatalizar”*.

Junto con las citas, daba Mariano un dato económico:

*Con la LODE los centros privados recibieron más recursos y una mayor seguridad y garantías jurídicas.*

“Cuando los socialistas accedieron al Gobierno de España, en 1982, se destinaban para subvencionar la enseñanza privada unos 80.000 millones de pesetas, y en 1994, tras 12 años de gobiernos socialistas, y la aplicación de los conciertos a partir de 1986, la cantidad recibida por la enseñanza privada fue de algo más de 313.000 millones de pesetas. Lo cual, unido al sistema de conciertos, establecidos en la LODE, que eran por una duración de cuatro años prorrogables, y no de año en año como se concedían con anterioridad, dio a los centros concertados mayor estabilidad. En conclusión, con la denostada LODE, los centros privados, mayoritariamente de la Iglesia católica, recibieron más recursos y mayor seguridad y garantías jurídicas”.



Mariano Pérez Galán defendiendo la política socialista.

Se preguntaba el autor del artículo:

“¿Dónde quedan ahora aquellas predicciones estatalizadoras? ¿Dónde la anunciada y paulatina desaparición de la enseñanza privada? ¿Dónde los augurios de que las consecuencias de los consejos escolares, constituidos por padres, profesores y alumnos, conducirían a la autogestión? Quienes tan pugnaces fueron contra la LODE, beneficiarios de la misma, aún no han reconocido públicamente que sus vaticinios fueron equivocados y, aunque tengo dudas, quizá lo hagan en el futuro”. ...“No es tiempo ahora de rectificaciones, me dirán. La campaña contra la LOE les tiene plenamente ocupados. Acaso dentro de otros veinte años, si es que aún vivimos, haya que recordarles, otra vez, que su visión catastrofista de la LOE era también equivocada”.

Como se puede observar ni la edad, ni su delicada salud hacían disminuir la agudeza en sus análisis y la firmeza en sus convicciones no estaba reñida con la claridad en la expresión de sus ideas. Con la LODE en vigor se puede observar que hay autonomías que han aumentado la presencia de la escuela pública y otras en las que su porcentaje ha disminuido muy apreciablemente.

Defendía Mariano, hace algo más de diez años, en un artículo sobre la LODE, escrito conjuntamente con Luís Gómez Llorente, titulado *La participación en la educación*,<sup>5</sup> que era necesario el fomento de estructuras intermedias de participación entre los Consejos de Centro y los Consejos Escolares Autonómicos y del Estado. Se indica como argumento principal la ventaja de establecer estructuras mixtas donde estuvieran presentes representantes de organizaciones y personas elegidas directamente para animar a dar más amplio halo a la participación en el mundo de la educación. Comenzaba diciendo que

“es asumida socialmente una concepción democrática y participativa de la escuela, lo que implica que la escuela se haya convertido en un ámbito para el aprendizaje de principios y actitudes de convivencia, comprensión y paz. Ello ha exigido, a su vez, no sólo la organización participativa de la escuela a partir de los Consejos Escolares, sino que esa organización sea complementada con actitudes y talentos democráticos, de consideración y respeto de las opiniones contrarias”.

Aunque recordaba que no siempre había sido así, y hay que hacerlo permanentemente, si queremos ser conscientes de las razones de nuestra realidad para poder mejorarla con el esfuerzo diario.

Relata Mariano la historia del movimiento de enseñantes en los Colegios de Doctores y Licenciados de Madrid, Barcelona y Valencia, así como en las Escuelas de Verano, donde, partiendo de unas necesidades económicas y profesionales llegan a hacer propuestas de carácter pedagógico y de política educativa que, inevitablemente, les lleva a propugnar el cambio de régimen político a un sistema democrático.

Posteriormente señala que la elaboración de las propuestas realizadas fue en sí misma una escuela democrática, con una elevada participación y que, aunque se recuperaron referencias educativas republicanas, no fueron planteadas miméticamente, sino como fuente de inspiración propia de una realidad que había sido durante tantos años negada.

Dentro de los acuerdos de la Moncloa en octubre de 1977, los socialistas incorporaron el compromiso de definir un estatuto de los centros subvencionados que UCD no desarrolló,

---

<sup>5</sup> *La participación en la educación*. Mariano Pérez Galán y Luís Gómez Llorente. Cuadernos CIVES nº 11. Diciembre 1999.



donde estuviera presente la participación de los padres, profesores y alumnos en el control y gestión de los centros. El PSOE toma la iniciativa, presentando en febrero de 1978 la Proposición de Ley de Consejos Escolares. Aquella Proposición de Ley no fue tomada en consideración en el Congreso por el voto en contra de UCD y de AP, pero sirvió para definir un modelo alternativo de organización del centro y del sistema educativo.

Estos principios participativos fueron el fundamento de la posición del PSOE cuando se discutió el Artículo 27 de la Constitución a lo largo de 1978, lo que hizo posible que quedase recogida en la misma la participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza y la intervención de padres, profesores y alumnos en el control y gestión de todos los centros. Aunque también, en aras del necesario consenso, el PSOE aceptó en justa compensación otros contenidos de otras fuentes ideológicas.

Cuando la UCD presenta la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE) como desarrollo de algunos aspectos del Artículo 27, lo hace desde una perspectiva propia sin ánimo de mantener el consenso constitucional. La izquierda se opuso firmemente, llevándola al Tribunal Constitucional tras ser aprobada en las Cortes y éste la derogó en varios de sus artículos. El compromiso adquirido por el PSOE de derogarla, lo ratificó en su XXIX Congreso (octubre de 1981) y fue una de las promesas del programa electoral de 1982.

La LODE trató de dar forma jurídica a las propuestas democratizadoras del sistema educativo, de recoger reivindicaciones defendidas durante años por el movimiento de enseñantes y de desarrollar, desde una perspectiva progresista, la Constitución Española. Contra esta ley estuvieron Alianza Popular y el Partido Demócrata Popular, antecedentes del Partido Popular, y el Partido Nacionalista Vasco y, de forma muy beligerante, la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza (FERE) y la Confederación de Centros de Enseñanza (CECE), además de la Confederación Católica de Padres de Familia y Padres de Alumnos (CONCAPA). Es decir, que contra la LODE se movilizaron la derecha política y la derecha social, que creyeron ver sus privilegios en peligro.

En el análisis que realizan los autores del artículo se señalan las diferencias conceptuales existentes sobre el control y gestión de los centros y la diferente forma de entender la programación general de la enseñanza entre la concepción planteada en la LODE y la que se plantea en otras propuestas de índole economicista cuyo único fin es incrementar la productividad, pero dejando claro que el derecho de participación al que se refieren nuestras leyes es otro.

Algunos no conocen otro resorte de estímulo sino el de la competitividad. La lucha entre individuos, o en el caso de la escuela, que los centros compitan entre sí para disputarse el alumnado y las ayudas financieras. No se dan acaso cuenta de que por ese camino penetra cada vez más en la educación la lógica del mercado, y que esto lleva consigo el culto a unos valores bien distintos de aquellos que deben presidir la educación.

*La LODE trató de dar forma jurídica a las propuestas democratizadoras del sistema educativo y contra ella se movilizaron la derecha política y la derecha social.*

Frente a una concepción competitiva está una concepción cooperativa. La escuela participativa y comprensiva de la que hablan nuestras leyes se inspira en la cooperación y en la idea de educar para un uso responsable y solidario de la libertad. Que la escuela sea participativa es uno de los medios para conseguirlo.

Cabe señalar, y esto lo indica el recopilador, que lo anteriormente expuesto debe complementarse en el ámbito de la formación profesional con otros acercamientos imprescindibles al mundo del trabajo, donde la presencia de las razones económicas es inevitable por consustancial. También habría que tener presente las peculiaridades de una historia económica propia autárquica y con poco fomento del espíritu emprendedor. El trabajo es una faceta importante en la vida, pero no puede ser la única a tener presente.

Los autores del artículo establecen un análisis sobre los principios en que se sustenta la participación, señalan que hay un fin primario que une a todos los miembros de la comunidad escolar: la educación del alumno. Existen además otros fines secundarios de carácter social, aunque también importantísimos, que ligan a la comunidad escolar con su entorno. Aquí cabe señalar la importancia que tienen los consejos escolares de ámbito autonómico y estatal para definir y analizar en su ámbito dicho carácter social, haciendo necesario reflexionar si no faltarían otros escalones a desarrollar.

Los centros educativos, afirman los autores, decaen cuando se debilita la conciencia de comunidad y cada cual va a su interés particular, o pretende sólo mejorar en lo posible dentro de su aula, lo que no es poco, pero no es lo bastante. Contraponen los autores la escuela autoritaria y la participativa como dos modelos con consecuencias distintas. La primera puede parecer inicialmente más fácil de gestionar, pero inevitablemente arrastra al desistimiento de la responsabilidad colectiva, dejando al jefe solo, lo que convierte los métodos en contradicción con los fines. Para que la comunidad educativa se configure moral y orgánicamente, adquiera conciencia de sí misma, y se intensifique, es necesaria la corresponsabilidad entre sus miembros.

*Para que la comunidad educativa se configure moral y orgánicamente, adquiera conciencia de sí misma, y se intensifique, es necesaria la corresponsabilidad entre sus miembros.*

Respecto a los alumnos, se indica, la participación es un ejercicio muy valioso para formar su conciencia de comunidad, así como para descubrir la dependencia y conexión de ésta con la comunidad social, lo que requiere imaginación y aprendizaje además de voluntad. Se les enseñan otras muchas cosas, pero no hay nadie que tenga la responsabilidad asignada de enseñarles a participar en la vida del centro. La participación de los escolares tendría que ser tutelada, estimulada, y una disposición a compartir poder de decisión, y a soportar errores y contraindicaciones en aras de la creencia en su valor formativo.

La participación de los padres, se indica, se fundamenta en el deber de velar por la educación de sus hijos, que la ley les reconoce como un derecho, pero que es sobre todo una obligación. Algunos pretenden que en materia escolar el derecho de los padres se limita prácticamente al derecho del consumidor de un servicio: a elegir el producto

envasado y etiquetado, es decir, a elegir centro. Cabe afirmar, en mi opinión, que en un modelo participativo este es el principio y no el final. Muchos padres delegan su papel en el centro educativo aduciendo razones de escasez de tiempo, no teniendo siempre presente la diferencia entre lo urgente y lo importante.

No se trata sólo de intervenir en las cuestiones más ideológicas como el proyecto escolar del centro, o la programación general, sino de seguir en el día a día las actividades y dificultades, para estimular y felicitar lo positivo, proponer mejoras, y denunciar las insuficiencias. Además la sociedad suele escuchar más las demandas de los padres que las de los propios profesores.

La participación de los profesores y del personal no docente responde específicamente a un ideal de autogestión, del que la participación es un peldaño. Es el modelo de una escuela participativa, del que las normas vigentes son solo un pálido reflejo, sobre todo en las escuelas privadas concertadas. La participación es el paso dado en su momento hacia un cierto grado de intervención en el control y gestión del centro. La Constitución habla de intervención en el control y gestión, que es un término más enérgico que el de participación, y cuando habla de la programación general de la enseñanza agrega al término participación el calificativo “efectiva”. Todo esto, según los autores, fue intensamente discutido, porque se aceptó que pudiera haber financiación pública de centros privados, a cambio de esa intervención en el control y gestión de todos los centros sostenidos con fondos públicos.

*La participación actual es insuficiente pues al individuo solo se le permite intervenir con la libertad del consumidor.*

Llegado este punto del análisis, los autores, valoran que la participación actual es insuficiente. La sociedad influye en la escuela con más potencia que en sentido inverso. Los miembros de la comunidad escolar proceden y pertenecen a una sociedad determinada, y nuestra sociedad no es participativa. En nuestra sociedad es bajísimo el índice de práctica asociativa. En todos los aspectos de nuestra vida social al individuo sólo se le permite intervenir con la libertad del consumidor. Lo tomas o lo dejas. Algunos creen que ese es el orden necesario y que la participación es una quimera.

El segundo obstáculo a la participación es la resistencia de quienes ostentan algún poder ni siquiera en el nivel de la consulta y de la fiscalización. Menos aún para que lo administren realmente órganos colectivos de participación. Se cumple formalmente con las convocatorias pero no procuran que se participe. Como además se ignora hacerlo bien, la participación se presenta como una rémora. Sólo la profunda convicción en el valor de la participación haría dedicarle los esfuerzos que se ponen en otros objetivos.

El tercer gran inconveniente de la participación es la desconexión entre representantes y sus representados. Es conveniente la participación directa, pero resulta inevitable que existan órganos de participación delegada. Sólo la fluidez en la comunicación entre representantes y los representados expresa su fuerza.

Señalan que en la escuela privada concertada la participación está condicionada por la relación de dependencia laboral del profesorado con respecto a la entidad titular. Esto limita severamente la elección, y toda actividad propositiva, informativa, o crítica. Sólo la fuerza del respaldo sindical podría paliarlo, pero mientras la titularidad disponga del ejercicio efectivo de la contratación y despido del personal, cualquier modelo de participación estará condicionado. A lo anterior cabe añadir, en mi opinión, que aquellos que encuentran la solución definitiva a los problemas de la escuela pública en la capacidad de contratación o selección por parte del director, como parte de la autonomía de los centros, están fomentando el mismo problema. La LODE en su Artículo 35 indica:

“Los poderes públicos, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán establecer Consejos Escolares de ámbitos territoriales distintos al que se refiere el artículo anterior, así como dictar las disposiciones necesarias para la organización y funcionamiento de los mismos. En todo caso deberá garantizarse la adecuada participación de los sectores afectados en los respectivos Consejos”.

Las estructuras participativas intermedias deberían ir siendo constituidas a tenor de la funcionalidad operativa más oportuna en cada ámbito territorial. En estas estructuras intermedias pueden concentrarse las personas que realmente tienen vocación, disponibilidad e imaginación para las tareas participativas. Sus propuestas han de dirigirse hacia las autoridades locales, provinciales o autonómicas según su contenido, y hacia los consejos de centro, promoviendo el debate y la cooperación en los proyectos. Pueden además coordinar la explotación de las instalaciones de los distintos centros que con frecuencia resultan infrautilizadas por los alumnos del centro y que sólo cuentan con el personal propio.

Lo que los autores plantean como esencial respecto a la comprensividad, en la necesaria atención de los alumnos con mayores dificultades, sólo se pueden resolver, mediante una asignación de grupos racionalmente distribuida por entes de nivel local entre todos los centros sostenidos con fondos públicos. Es preciso intervenir en la admisión de alumnos. No es posible tolerar que de hecho haya una escuela selectiva y otra escuela comprensiva, financiadas ambas con fondos públicos.

La propuesta planteada en el artículo es la búsqueda de composiciones mixtas (algunos elegidos indirectamente y otros directamente) en estos órganos intermedios. Es necesario reforzar la educación en valores, para lo que es preciso vigorizar los valores éticos en los hábitos conductuales de la sociedad, y a ello puede contribuir la formación en la escuela. Introducir eficazmente la participación en la escuela es un factor estimulante de la calidad moral de la educación. La escuela participativa, tiene que producir mayor personalización y mejores ciudadanos.

*Introducir eficazmente la participación en la escuela es un factor estimulante de la calidad moral de la educación.*

En la recopilación indicada pueden consultarse otros artículos relacionados con la LODE, especialmente los referidos al pago delegado a los profesores de los centros concertados ■

### **Breve currícul**

**Alfredo Liébana Collado** es Químico por la Autónoma, Máster en Biotecnología por la Complutense, Profesor de Secundaria en la Comunidad Autónoma de Madrid, actualmente en el INCUAL- Ministerio de Educación-. Ha sido Subdirector de Formación Profesional Ocupacional en el SPEE-Ministerio de Trabajo- y representante español en el CEDEFOP. Ha sido varios años profesor de escuela universitaria.

En los últimos años ha sido comisario de varias exposiciones sobre Sindicalismo y Educación en Madrid y Valencia y sobre este tema ha publicado unos 50 artículos de divulgación y un catálogo de la última exposición. Ha colaborado en el catálogo sobre la Historia de la casa del pueblo de Madrid y en otras publicaciones sobre historia de la educación del siglo XX. Es miembro del colectivo Lorenzo Luzuriaga.



## Javier Doz, el compromiso con la escuela pública

Senén Crespo de las Heras  
M<sup>a</sup> Cruz del Amo del Amo

***“Los valores educativos que la LODE promovió son los que contribuyen a que una sociedad sea libre”.***

Javier Doz Orrit que nació en Madrid el 2 de noviembre de 1951, cuenta con una amplia trayectoria como docente, sindicalista y político. Licenciado en Ciencias Matemáticas por la Universidad Complutense de Madrid, es Profesor de Enseñanza Secundaria en el sistema público.

Su labor sindical ha estado vinculada, desde la Transición, a Comisiones Obreras, sindicato en el que ha desempeñado una gran variedad de cargos y responsabilidades. Ha sido Secretario General de la Federación de Enseñanza de CC.OO. (1977-1989). Durante los años de la Transición su figura, envuelta en un verbo fácil y apasionado, pasó a ser familiar entre los profesionales de la educación no universitaria. En aquellos días vino a ser actor fijo, y en muchas ocasiones protagonista, de cuantas reuniones o asambleas se celebraban en locales variopintos y durante tardes casi infinitas para tratar los temas que tenían por núcleo central la escuela pública y las condiciones laborales de los docentes. Fruto de estas preocupaciones es la obra que publicó en 1976 en colaboración con Magdalena Álvarez titulada *El movimiento de los enseñantes en España*. Es Miembro de la Comisión Ejecutiva y del Secretariado de CC.OO. desde 1997 hasta la actualidad. De 1997 a 2000 desempeñó la Secretaría de Comunicación de la central sindical. En el 7º Congreso (abril de 2000) es elegido Secretario de Política Internacional, en el 8º Congreso (abril de 2004) es reelegido Secretario Confederal de Acción Sindical Internacional y en el 9º Congreso vuelve a ser reelegido, una vez más, como Secretario Confederal de Internacional. Todas estas credenciales han proporcionado a su trabajo una proyección internacional. Es miembro del Comité Ejecutivo de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y de la Confederación Sindical Internacional (CSI) y miembro suplente del Comité de Dirección de la CES.

Además, en distintos momentos ha recibido el encargo de representar a su organización en diferentes organismos de carácter consultivo, por lo que ha sido miembro del Consejo Social de la Universidad Complutense de Madrid (1986-1991) y consejero del Consejo Escolar del Estado (1986-1991).

Más tarde, ya en los años 90, inició una actividad política por la que fue elegido Diputado de la Asamblea Parlamentaria de la Comunidad de Madrid por IU (1991-1995). En ella fue portavoz de Educación y Cultura y de Presupuestos y Hacienda, portavoz adjunto del Grupo Parlamentario de IU y presidente de la Comisión de Economía y Empleo.

Su compromiso con la educación se explicita también en los artículos que ha publicado y que versan sobre diversos temas relacionados con la educación y la formación profesional, la financiación de la enseñanza y las relaciones entre economía y educación, sindicalismo y política industrial, sindicalismo y globalización.

Mantuvo, además, un papel activo en los foros de discusión y debate de la LODE. Siempre tuvo claro que para que la Ley llegase a buen puerto era necesario el pacto y la transacción. Supo aplicar el viejo refrán español que reza: *lo mejor es enemigo de lo bueno* y siguiendo esta máxima hizo gala de su inteligencia pactando cuando creyó que con ello contribuía a hacer efectivo el derecho a la educación de los sectores más indefensos de la sociedad española. Otra muestra de su talante abierto y generoso es, seguramente, su colaboración en la obra colectiva *Por la escuela pública: Homenaje a Mariano Pérez Galán*, publicada en 1998.

Por todo ello, nos parece una voz sobradamente cualificada para hablar del significado de esta norma que hizo a la educación partícipe de la modernización de España y a la sociedad protagonista de la formación de sus jóvenes. Al mismo tiempo, ahora que sus ocupaciones le han alejado de las responsabilidades relacionadas con la educación, queríamos que nos dejase una manifestación sobre el desarrollo educativo desde aquellos movidos y frenéticos tiempos hasta el momento actual. Recuerda también con afecto, y tal vez con alguna nostalgia, sus tiempos de exconsejero de este organismo, y se ha prestado a responder a nuestras preguntas con extrema diligencia y con una simpatía y amabilidad ilimitadas. De todo ello queremos dejar constancia en estas líneas, al tiempo que le agradecemos sinceramente sus respuestas.

*1. Este año 2010 la LODE cumple veinticinco años, un cuarto de siglo. Como sindicalista, ¿qué recuerdos guarda relacionados con este hecho histórico para la educación?*

Los de una negociación muy intensa de sus contenidos, en la que participé activamente como secretario general –entonces– de la Federación de Enseñanza de CC OO, que nos llevó a apoyar la Ley en su conjunto, por encima de algunas discrepancias sobre aspectos concretos. También me viene a la cabeza el recuerdo de las manifestaciones en su contra, promovidas por las organizaciones del grupo de presión defensor de los intereses de la enseñanza privada, con ese típico sesgo en el que confluyen la ideología conservadora católica y la defensa de intereses económicos. Por ello, una Ley que pudo tener un consenso amplio terminó careciendo del mismo. Las cosas no variaron, al respecto, desde entonces. Veremos si el Pacto por la Educación, propuesto por el actual Ministro, Ángel Gabilondo, permite que la Educación en España salga de este escenario. No es fácil.

*Guardo el recuerdo de una negociación muy intensa, en la que participé activamente, y que nos llevó a apoyar la Ley en su conjunto, por encima de algunas discrepancias sobre aspectos concretos.*

*2. ¿Nos podría resumir cuáles eran, a su juicio, las carencias y las esperanzas de la educación española en aquellos momentos?*

*En el momento de la aprobación de la LODE entre los integrantes de la comunidad educativa, y desde luego entre los profesores, había una mayor confianza en la función social de la educación.*

Había una carencia de financiación que todavía no ha logrado superar plenamente el sistema educativo español. Esta carencia entonces se notaba más por razones demográficas y porque el retraso histórico del franquismo –en medios materiales y humanos, no digamos en otros aspectos– estaba más cercano. Debido a esa carencia, el sistema educativo español no había logrado hacer frente en cuanto a las condiciones básicas que definen una enseñanza de calidad a un incremento masivo de los efectivos escolares que comenzó en los años setenta. En cuanto a las esperanzas, pienso que entre los integrantes de la comunidad educativa, desde luego entre los profesores, había una mayor confianza en la función social de la educación, en su contribución a la igualdad de oportunidades de los individuos y a la mejora de la sociedad.

*3. ¿Qué cambios aporta la LODE frente a la Ley Orgánica del Estatuto de Centros de Enseñanza no Universitarios entonces vigente?*

El principal, la gestión democrática de los centros educativos, con la participación de profesores, padres y madres y alumnos que llega hasta la elección de la dirección de los centros. Pero al mismo tiempo, en este y en otros aspectos se consagraba la separación de las redes educativas sostenidas por fondos públicos: en la enseñanza concertada la gestión de los centros estaba excesivamente mediatizada por las prerrogativas del titular de los centros y se consagraba el “ideario de centro”. Era una concesión al grupo de presión de la enseñanza privada. Que fuese, o no, una concesión necesaria derivada del difícil consenso sobre la educación plasmado en el artículo 27 de la Constitución de 1978 seguirá siendo fuente de polémica. Junto a estos aspectos, la LODE plasmaba una regulación avanzada del derecho a la educación que aún perdura y que fue concretada posteriormente por la LOGSE.

*4. ¿Cree que la LODE supo recoger algunas aspiraciones históricas que los demócratas de todo signo tenían depositadas en la educación?*

Sí, entre otras cuestiones recogidas en la LODE, la gestión democrática de los centros educativos era uno de los pilares de la Alternativa de Escuela Pública por la que la izquierda y los demócratas laicos habían luchado en los últimos años del franquismo y en la transición hacia la democracia en España. También los valores de tolerancia y pluralismo en el sistema público, aunque en la enseñanza concertada se vieran condicionados por el ideario de centro.

*5. La sociedad española venía de un larguísimo período de ausencia de libertades ¿qué aporta la Ley que nos ocupa al derecho que tiene el ser humano a ser libre?*

Por una parte, los valores educativos que la Ley promovió son los que contribuyen a que una sociedad sea libre. Por otro lado, el mejor aprendizaje de la libertad y de los valores democráticos se realizaba mediante la participación de los distintos sectores de la comunidad educativa en el funcionamiento de los centros.



*6. ¿Cómo influyó esta ley para inculcar la didáctica de la participación democrática en los agentes implicados en la educación?*

Sin duda positivamente, aunque con el paso del tiempo su impulso renovador se fue agotando. Toda la polémica en torno a la función directiva y su profesionalización o semi-profesionalización fueron síntomas de esto último.

*7. ¿Cómo vivió el profesorado la participación de los padres, de los alumnos, del personal de administración y servicios y de los ayuntamientos en la programación de la actividad de los centros? ¿Cree que algún sector del profesorado pudo sentir nostalgia de tiempos pasados?*

Pienso que se vivió de forma diferente según los tipos de centro y la composición de su profesorado. En los centros en donde existía un proyecto educativo con el que estaban comprometidos una mayoría de los profesores y profesoras, la participación de los padres y de las madres y del alumnado planteó, casi siempre, menos problemas. Allá donde no existía tal proyecto o donde la mentalidad de los profesores era más conservadora se produjeron resistencias a la participación y fricciones. Por otra parte, el surgimiento de conflictos no dependió, ni depende ahora, sólo de la actitud del profesorado: en ocasiones los padres, que por otra parte no tuvieron oportunidades de formarse para la participación, distorsionaban el sentido de la misma. La situación variaba también entre los centros de primaria y secundaria. En los centros de primaria, donde por ejemplo el APA –hoy APMA– funcionaba con un papel relevante en la organización de actividades extraescolares y en donde la relación del maestro con los padres siempre se vio como más necesaria para el desarrollo educativo de los niños y niñas, las relaciones entre los integrantes de la comunidad educativa fueron, por lo general, más fluidas. En todo caso, el balance general fue, a mi juicio, positivo.

*8. La LODE contempla una única red de centros sostenidos con fondos públicos, unos gestionados por las administraciones públicas y otros, los concertados, por la iniciativa privada. ¿Cuál es su opinión sobre este tema concreto?*

Como he expresado en respuesta a una pregunta anterior, no se puede hablar en mi opinión de una única red, aunque la Ley pretendiera definirlo así. Las diferencias, entre la red de centros públicos y la de centros privados concertados, en cuanto a la gestión de los centros, la plasmación del valor “pluralismo” en unos y otros, los procedimientos de matriculación y selección del alumnado –con problemas que llegan a nuestros días– no permiten hablar con propiedad de una única red. Sería necesario actuar sobre estos temas, homogenizando las situaciones, para concluir en la existencia de una sola red. No creo que vaya a lograrse a corto plazo. Es difícil pensar que el Pacto por la Educación vaya a incluirlo, aunque alguna cuestión me parece urgente, como la de homogenizar en la práctica los procesos de adscripción del alumnado a los centros públicos y privados concertados.

*9. Como antiguo consejero, ¿qué consideración le merecen los dictámenes, informes y propuestas de mejora que emanan del Consejo Escolar del Estado? ¿Cree que*

*constituyen una forma adecuada de participación en la programación general de la enseñanza?*

*De mi experiencia como miembro del Consejo recuerdo algunos apasionados debates y unos dictámenes e informes bastante pegados a la realidad educativa del momento.*

Me resulta difícil evaluar la incidencia que han tenido los dictámenes y propuestas del Consejo Escolar del Estado en el desarrollo de la política educativa en todos estos años. Tengo que reconocer que aunque procuro estar informado sobre las grandes cuestiones que afectan a la Educación, desde hace algunos años no sigo los temas con suficiente detalle, en particular los documentos elaborados por el Consejo Escolar del Estado, como para permitirme realizar la evaluación que sugiere la pregunta. De mi experiencia como miembro del Consejo recuerdo algunos apasionados debates y unos dictámenes e informes bastante pegados a la realidad educativa del momento.

*10. En la actualidad ningún centro educativo público se concibe sin su correspondiente consejo escolar. ¿Cree que esta normalización institucional supone el cumplimiento del mandato constitucional? ¿Qué cree que queda pendiente?*

Sí, sin duda, aunque no existe una única forma de cumplir tal mandato y hoy tengo personalmente más claro que cuando se aprobó la LODE que la vida es mucho más rica que lo que las leyes determinan o pretenden establecer, para bien y para mal. Queda pendiente lo que he venido indicando en anteriores respuestas acerca de la equiparación, en cuanto a la gestión democrática de los centros, de la red privada concertada con la pública. Y más allá del campo normativo del que se ocupó la LODE para mí existe hoy una prioridad absoluta, diseñar y aplicar cuantas medidas sean necesarias para mejorar la calidad de nuestro sistema educativo y lograr que España deje de ser el único país de la Unión Europea que ha visto crecer su tasa de fracaso escolar durante los años de vigencia de la Estrategia de Lisboa, hasta alcanzar el inaceptable porcentaje del 33% ■

## 25 años de una Ley con luces y sombras

**Manuel de Castro Barco**  
*Ex Secretario General de la FERE*

Me uno con gusto a los comentarios y valoraciones que desde distintos sectores del Consejo Escolar del Estado se hacen en esta revista sobre la LODE, con ocasión de la celebración del 25 aniversario de su aprobación y entrada en vigor. Como no podía ser de otra manera, he de hacerlos desde la perspectiva de la escuela concertada, tanto más cuanto que esta Ley supone la regulación de los principales elementos que la conforman en la actualidad. El paso del tiempo nos permite una valoración más objetiva y comprobar en la práctica cuáles han sido los resultados de las disposiciones que se recogen en sus diferentes artículos. Espero que mi aportación contribuya a dibujar el cuadro poliédrico que entre todos venimos elaborando y ofrecer así una visión más completa de lo que esta Ley ha supuesto en la historia de la educación española.

Comienzo poniendo de relieve la importancia de esta Ley, que durante veinticinco años ha aportado algunos elementos de continuidad en el devenir de nuestra educación, tan necesitada de estabilidad normativa. Lo cual no quiere decir que haya permanecido inamovible durante todos estos años. Más bien lo contrario, las diferentes leyes orgánicas que le han sucedido, especialmente la LOGSE, han ido introduciendo variantes significativas. Se trata, en efecto, de una Ley que ha permanecido viva y dinámica, pero sin variar lo esencial de su filosofía.

Desde la perspectiva de la enseñanza concertada me atrevo a hacer una primera valoración general afirmando que la LODE ha sido para ella una Ley con luces y sombras, como se verá en lo que seguidamente voy a exponer.

*La entonces enseñanza privada subvencionada percibía en los sectores que elaboraban la ley un intento de asimilarla con la enseñanza estatal a través de la financiación pública de la misma.*

Remontándonos al comienzo en 1985, no podemos olvidar lo conflictivo que fue el proceso de debate y posterior aprobación de esta Ley. La raíz del conflicto estuvo en que la, por aquel entonces, enseñanza privada subvencionada percibía en los sectores que la estaban elaborando un intento de asimilarla con la enseñanza estatal a través de la financiación pública de la misma. Cuestión ésta inadmisibles pues de esta forma perdería su razón de ser, al verse gravemente afectada su capacidad para desarrollar en libertad el propio proyecto educativo.

Así se explica la dureza de las negociaciones que tuvieron lugar a dos bandas. Por un lado el Ministerio de Educación presidido por Maravall y la Conferencia Episcopal

Española (hay que recordar que la mayoría de los centros concertados son centros católicos) y por otro, este mismo Ministerio con la Mesa Concertada, formada por FERE, CECE, CONCAPA y FSIE. Unas negociaciones que no se interrumpieron nunca y durante las cuales tuvo lugar la que creo fue la mayor manifestación que se recuerde en contra de una ley educativa. La mesa concertada mantuvo siempre un discurso más exigente, hasta el punto de que FERE convocó una asamblea para decidir si aceptaba o no el régimen de conciertos que proponía esta Ley. Lo cierto es que al final se impusieron los planteamientos de la Comisión de Enseñanza de la Conferencia Episcopal Española, presidida en aquel tiempo por Monseñor D. Elías Llanes. Por otro lado, el Tribunal Constitucional introdujo mejoras y modificó algunos de los criterios interpretativos que se hacían de la Ley, que eran considerados como negativos por la Mesa Concertada. Además posteriores leyes educativas, entre ellas la LOGSE, fueron limando asperezas y fortaleciendo la autonomía de los consejos escolares de los centros e incluso se ocuparon de introducir en los centros públicos elementos de calidad que venían funcionando en los centros concertados, como el proyecto educativo.

Con la perspectiva de estos veinticinco años, ¿qué podemos decir desde la enseñanza concertada de la LODE? Como he dicho antes ha sido una ley con luces y sombras. Luces y sombras que se proyectan en el aspecto que considero más significativo para nosotros, la sustitución del sistema de subvenciones por el de conciertos. Una forma de contrato peculiar que, por un lado, aportaba un modelo de financiación más justo y estable y, por otro, imponía una serie de obligaciones a los centros que se acogieran al mismo referidas no sólo a necesidad lógica de dar cuentas del uso de los fondos recibidos, sino que también obligaba a incorporar un modelo participativo en la gestión del centro, a someterse a los mismos criterios de admisión de alumnos que los centros públicos, a regirse por una determinada normativa en la selección del profesorado y en la designación del director del centro, etc.

*La LODE ha proyectado luces y sombras en un aspecto fundamental: la sustitución del sistema de subvenciones por el de conciertos.*

Estos veinticinco años de concierto nos confirman que el sistema ha funcionado aceptablemente, pero con dos graves defectos en la aplicación práctica. En primer lugar que jamás se han otorgado a los módulos de concierto las cantidades necesarias para hacer posible la impartición de las enseñanzas en condiciones de gratuidad, como establece esta misma Ley en el artículo 51.1. En segundo lugar que la LODE ha dado constantemente soporte legal a la limitación de los derechos de los titulares de los centros, apoyada en que sus colegios recibían financiación pública, y ha restringido en la práctica la libertad de dirección y la de elección de centro por parte de los padres. No es de extrañar que, a la vista de estos inconvenientes y de las restricciones que los mismos suponen a las libertades educativas, haya surgido una corriente demandando el cambio del sistema de conciertos por el del “cheque escolar”.

Creo sinceramente que el sistema de conciertos es en este momento el mejor sistema de financiación posible, pero siempre y cuando corrija los defectos señalados. En primer lugar el de la financiación. Las Administraciones educativas saben muy bien que no están aportando a los centros concertados las cantidades necesarias para impartir

las enseñanzas en condiciones de gratuidad. Por eso mismo la LOE estableció en su disposición adicional vigésimo novena la obligación de estudiar la cuantía de los módulos de concierto y de valorar cuál sería el coste total de la impartición de las enseñanzas. A casi cuatro años de su aprobación, no se ha dado paso alguno significativo en este sentido.

En relación con la tendencia a limitar los derechos de los titulares, digo lo siguiente. No tenemos inconveniente alguno en aceptar las contrapartidas lógicas recogidas en la firma de los conciertos. En estos veinticinco años de funcionamiento de los mismos no conozco ningún centro al que le hayan tenido que retirar el concierto ni por fraude en el empleo de los fondos recibidos, ni por una mala justificación de los gastos.

En cambio sí vengo detectando en estos años, como antes señalaba, una tendencia constante a asimilar los centros concertados con los públicos y a restringir las atribuciones de los titulares para pasarlas a la Administraciones educativas. La escuela concertada no tiene problema alguno en aceptar la participación de la comunidad educativa en la gestión de los centros a través de los consejos escolares de los mismos, en someterse a una normativa de admisión de alumnos respetuosa con la libertad de elección y que no discrimine. Estamos convencidos de que la concertada debe implicarse en los problemas de la educación de nuestro país, en la escolarización de los alumnos con dificultades educativas, en la superación del fracaso escolar, etc. Lo que no queremos bajo ningún concepto es que se limite nuestra capacidad para desarrollar con plena autonomía el propio proyecto educativo.

*Estamos convencidos de que la concertada debe implicarse en los problemas de la educación en nuestro país, en la escolarización del alumnado con necesidades educativas y en la superación del fracaso escolar.*

Para finalizar quiero hacer mención expresa de otra cuestión de calado que está recogida en el Título II de la LODE. Me refiero a la programación general de la enseñanza. Entiendo que, según el espíritu de la Constitución, ésta tiene como objetivo asegurar un puesto escolar para todos los alumnos en condiciones de igualdad. Y estoy de acuerdo en que, como señala el artículo 27 de la Ley, dicha programación debe hacerse con la participación efectiva de todos los sectores afectados. Sin embargo, la experiencia de estos años nos dice que no pocas administraciones educativas en nombre de la programación de la enseñanza están llevando a cabo una verdadera “planificación” de la misma, que no tiene en cuenta las aportaciones de los sectores afectados y que no respeta ni la libertad de creación de centros, ni la de elección de los mismos por parte de los padres.

En resumen, desde el punto de vista de la enseñanza concertada, las luces a esta Ley le vienen por ser la plasmación de la financiación de la enseñanza privada por parte de una Ley socialista y por el reconocimiento de la capacidad de los centros para autogobernarse, evitando intromisiones innecesarias de las Administraciones. Las sombras, por no haber sido una Ley de consenso, por no asegurar la financiación a coste real, por no tener en cuenta la demanda de las familias y por su pretensión de asimilar los centros privados concertados con los públicos ■

## Hacia una comunidad democrática, abierta y participativa

**Victoria Rodrigo López**  
*Directora del IESO Vía Dalmacia<sup>1</sup>*

**Sumario:** 1. Plan de convivencia: estrategias de actuación. 2. Comisiones de participación. 3. Proyecto educativo comunitario.

### Resumen

Es importante contar con la participación real de toda la comunidad educativa y social para conseguir crear un clima de convivencia pacífica, positiva, democrática en un centro educativo. La convivencia es responsabilidad de toda la comunidad educativa. Hay que conseguir una convivencia basada en la educación en valores: respeto, igualdad, tolerancia, justicia, responsabilidad, solidaridad... El IESO *Vía Dalmacia* se ha convertido en una auténtica *comunidad democrática* a través de comisiones de participación mixtas basadas en la educación en valores. Todo esto encuentra su lugar en nuestro Proyecto Educativo de centro y comunitario. Un proyecto educativo bien definido, aceptado y apoyado activamente por todos y vinculado al entorno social. Proyecto integrador que responde a todas las necesidades de nuestro centro de forma global.

Poner en marcha un proyecto de convivencia y educación en valores, tan ambicioso y complejo en un centro de educación secundaria, requiere de una organización interna y externa muy estricta y de un trabajo participativo y compartido de toda la comunidad educativa. Y, a la vez, debe estar totalmente integrado en la práctica diaria del centro.

**Palabras clave:** Proyecto Educativo comunitario, comunidad educativa, plan de convivencia, medidas preventivas, educación en valores, participación, éxito educativo.

### Abstract

It is important to have the actual participation of all social and educational community to achieve a positive, democratic atmosphere of harmonious living in a school. A pleasant atmosphere in school life is the responsibility of the entire educational community. We must get a type of school life based on values education: respect, equality, tolerance, justice, responsibility, solidarity ... The *Vía Dalmacia* secondary school has become a

---

<sup>1</sup> El IESO *Vía Dalmacia* en los seis años que lleva funcionando ha recibido cinco premios educativos: Primer Premio Nacional de Buenas Prácticas en Convivencia, 2008-09. Premio regional a las Buenas Prácticas Educativas, Tomás García Verdejo, 2009-10. Primer Premio Escuelas de Igualdad en Extremadura. 2009-10. Tercer Premio regional, Joaquín Sama, a la participación de las AMPAS, 2009-10. Primer Premio regional en Educación en valores a alumnos de 3º ESO en las clases de Ciudadanía. 2008-09.

genuine democratic community through joint participation committees based on values education. All this finds its place in our school and community education projects. It is a definite education project, accepted and actively supported by all and linked to the social environment, an inclusive project that meets all the needs of our school as a whole.

Implementing such an ambitious and complex project for pleasant school life and values education in a secondary school requires a very strict internal and external organization and participatory work shared by the whole education community. And, besides, this plan must be fully integrated into the school daily practice.

**Keywords:** Community Education Project, educational community, project for pleasant school life, preventative measures, values education, participation, educational achievement.



Foto 1. El IESO *Vía Dalmacia*.

La convivencia en el IESO *Vía Dalmacia* no es sólo una cuestión académica, ni estrictamente escolar, es un tema de educación en su más amplia dimensión, que trasciende la institución educativa, lo que exige la colaboración, la cooperación y la conjunción de esfuerzos por toda la comunidad educativa y por todo el entorno social.

Nuestro Proyecto Educativo está fundamentado en el fomento de la educación en valores. La *convivencia* ha sido la base de nuestro inicial Proyecto Educativo y de la vida del centro. Desde el principio se pretendió conseguir una convivencia pacífica y democrática, favoreciendo la comunicación entre los miembros de la comunidad educativa y mejorando las relaciones interpersonales. Estamos totalmente convencidos

*Los alumnos que crezcan, aprendan y maduren juntos serán ciudadanos capaces de asumir las diferencias, respetar a los otros, dialogar y convivir.*

que los alumnos que crezcan, aprendan y maduren juntos en un ambiente educativo de sana convivencia, serán ciudadanos capaces de asumir las diferencias, respetar a los otros, dialogar y convivir.

Venimos potenciando la *convivencia y la educación en valores* desde todos los ámbitos organizativos y curriculares: Proyecto Educativo, Proyecto Curricular, Programación General Anual, R.O.F., Plan de acción tutorial, metodología de trabajo en el aula, actividades complementarias y extraescolares, utilización de la mediación para la resolución de conflictos...

Todo esto encuentra su lugar en nuestro *Proyecto Educativo de centro y comunitario*. Un proyecto educativo bien definido, aceptado y apoyado activamente por todos y vinculado al entorno social.

Para formar una cultura de valores en nuestro centro nos planteamos el trabajo en equipo y la participación real de toda la comunidad educativa. Desde el grupo-clase, a los equipos de profesores y personal laboral, las familias y el entorno social.

Participar requiere implicarse, formar parte, intervenir en una actividad o proyecto. La participación significa trabajo en común, protagonizado por colectivos que comparten responsabilidades y trabajos. Pero debe ser una participación real, se debe, por ejemplo, ceder protagonismo a los alumnos y a las familias. La participación lleva implícito el trabajo en equipo pero este no significa reunirse de vez en cuando en más o menos reuniones al año. Un verdadero trabajo en equipo comporta una serie de exigencias: definir objetivos comunes, responsabilidades...

### **Plan de convivencia: estrategias de actuación**

*El Plan de convivencia pretende ser un marco de referencia para promover y mejorar la convivencia en el centro.*

El Plan de convivencia del IESO *Vía Dalmacia* pretende ser un marco de referencia para promover y mejorar la convivencia en el centro, mediante la aplicación de medidas preventivas y orientado a favorecer la resolución pacífica de los conflictos.

Con ello pretendemos dotar al profesorado de herramientas prácticas para la detección y la resolución de conflictos en nuestro centro. También a las familias, para detectar la implicación de sus hijos en conflictos en el centro escolar y dar pautas de actuación.

Nuestro Plan de convivencia sigue las instrucciones de la Consejería de Educación de la Junta de Extremadura. Dicho plan está incluido en el R.O.F que, a su vez, forma parte del Proyecto Educativo del centro y concreta su aplicación en el funcionamiento diario de éste, es el instrumento que debe facilitar la consecución del clima organizativo y funcional adecuado para alcanzar las finalidades educativas previstas en el Proyecto Educativo. El Plan de convivencia lo hemos dividido en tres fases:



1.-*Fase de sensibilización*: iniciar un proceso de mejora de la convivencia requiere un análisis profundo y crítico de nuestra realidad escolar. Se trata de analizar nuestro centro y el entorno inmediato con el fin de conocer las actitudes y los comportamientos respecto a la convivencia. El objetivo es compartir nuestras creencias, escucharnos, buscar un lenguaje común y llegar a una definición de convivencia consensuada por todo el centro.

En esta fase hemos reflexionado sobre la convivencia: concepto y definición de convivencia, disciplina y conflicto, las relaciones interpersonales como elemento esencial de la convivencia. Todos los profesores hemos contestado a tres cuestionarios sobre convivencia. Los alumnos han realizado otros modelos para reflexionar y las familias lo han elaborado desde la AMPA y la escuela de familias siguiendo los mismos modelos.

2.-*Fase de diagnóstico*: en esta fase hemos categorizado los problemas de convivencia e identificado sus causas, hemos hecho una auto-revisión a partir de los problemas reales.

Se ha llevado a cabo una revisión de la convivencia y disciplina a través del análisis de los apercibimientos y hojas de incidencias: datos globales por cursos; número de apercibimientos de alumnos; número de apercibimientos por repetidores; tipología de conductas; profesores/as con más número de partes; horas y lugar donde más partes se dan.

A su vez hemos elaborado unos cuestionarios sobre cómo ven nuestros alumnos la convivencia y disciplina en nuestro centro; se han realizado por los tutores basado en nuestra plantilla de normas, incumplimientos y medidas adoptadas.

3.-*Fase de planificación y actuación*: las conclusiones obtenidas de todos los cuestionarios realizados son las que han orientado el Plan de convivencia.

*La fase de planificación y actuación concreta las normas de convivencia, elaboradas y adoptadas por el conjunto de la comunidad educativa.*

En esta fase se concretan las normas de convivencia, elaboradas y adoptadas por el conjunto de nuestra comunidad educativa, así como las actuaciones previstas para mejorar el sistema de relaciones en el centro y tratar coordinadamente los conflictos que surjan en el mismo. Los procedimientos y estrategias se distribuyen en relación con la vida educativa y social de nuestro centro. Igual ocurre cuando hablamos de quiénes son los responsables de que el clima de convivencia sea de una forma u otra: toda la comunidad educativa y social que rodea al centro; el plan de acción tutorial y la jefatura de estudios no son los únicos agentes activos en la convivencia del centro, la participación de todos es primordial.

Hay que establecer normas de centro eficaces que resuelvan los problemas prioritarios del centro, que sean pocas y claras, deben estar redactadas en positivo (decálogo),

que sean conocidas y aplicadas por todos, que se establezcan por consenso (normas de aula); los procedimientos de intervención deben ser claros y rápidos (protocolos de actuación), cada norma debe llevar aparejada la consecuencia de su incumplimiento (plantilla de normas y medidas); las faltas leves se resolverán sin burocracia (hoja de incidencia en el aula), que sean cumplidas por igual por todos.

En las estrategias que utilizaremos para la resolución de conflictos de forma pacífica nos basaremos en el denominado modelo integrado: medidas incentivadoras, rehabilitadoras y punitivas.

*Una de las estrategias clave para conseguir una educación basada en la paz, el diálogo y la no violencia es formarnos en Programas de mediación escolar.*

- Una de las estrategias claves para conseguir una educación basada en la paz, el diálogo y la no violencia es formarnos en *Programas de mediación escolar*. Estos programas abren una vía preventiva y educativa de gestión de los conflictos de forma pacífica y positiva. Hemos creado el Servicio de Mediación en nuestro centro. Se ha incluido formalmente la mediación en los documentos del centro regulando, así, los canales de gestión de conflictos y dándolos a conocer oficialmente a cualquier persona de la comunidad educativa: Proyecto Educativo, Programación General Anual, R.O.F. Plan de acción tutorial.

- Estrategias para la convivencia desde la organización y funcionamiento del centro. En relación con el entorno físico del centro, prestar atención preferente a los momentos y espacios estratégicos; distribución adecuada de los grupos en el centro; puntualidad de profesores y alumnos al entrar y al salir de clase; labor preventiva y de presencia activa en espacios y momentos estratégicos de los profesores de guardia; organización de espacios comunes -actividades deportivas, de ocio y cultura en los recreos-; distribución de los grupos en las aulas comunes y auxiliares del centro.

- Establecer las estrategias para la convivencia desde la comunidad social. En un centro educativo hay una parte de conflictividad, ligada generalmente al fracaso académico y la desmotivación, que puede ser abordada mediante procesos exclusivamente escolares, pero hay problemas más complejos que tienen su raíz en causas no escolares y que no pueden ser afrontados en solitario por un centro educativo. Este tipo de conflictos requiere tener previsto un plan de derivaciones hacia las diferentes instituciones que puedan ayudar en la resolución de dichos problemas específicos.

El *plan de derivaciones* debe contemplar un contacto inicial antes de empezar el curso con las personas responsables de cada servicio. Es el equipo directivo, el educador/a social y el Departamento de Orientación quienes se encargan de mantener estos contactos con los servicios psicopedagógicos que han tratado a nuestros alumnos en etapas educativas anteriores, servicios sociales municipales, Policía Local, Guardia Civil, útil para colaborar en prevención de conductas delictivas, consumo de drogas, absentismo escolar..., centros de salud para recabar posibles problemas médicos, centros escolares de procedencia de los alumnos...

## Comisiones de participación

*El IESO Vía Dalmacia se ha convertido en una auténtica comunidad democrática a través de comisiones de participación mixtas que fomentan el estímulo y la participación.*

El IESO *Vía Dalmacia* se ha convertido en poco tiempo en una auténtica comunidad democrática a través de comisiones de participación mixtas. Con ellas hemos conseguido fomentar y estimular la participación de toda la comunidad educativa y hemos reconocido a todos sus miembros como protagonistas de la vida escolar.

El IESO *Vía Dalmacia* forma parte de la *Red extremeña de Escuelas por una Cultura de Paz, Igualdad y No Violencia*. Al formar parte de esta red, nuestro centro ha adquirido el compromiso de participar activamente en un continuo proceso de mejora que conlleva innovar en torno a temas relacionados con la cultura de paz, la igualdad y la no violencia.

Se constituyó la *Comisión Escolar de Cultura de Paz, Igualdad y No violencia*, en la que están representados el mayor número posible de sectores de la comunidad: alumnado, profesorado, personal no docente, familias, representantes de entidades locales y asociaciones que colaboran habitualmente con el centro. Se divide en una Comisión plenaria y en cinco comisiones de participación mixtas: Medio Ambiente, Igualdad, Actividades extraescolares, Convivencia-mediación y Divulgación.



Foto 2. La cultura de la paz y la no violencia es una constante en el centro.

La participación es activa y real a través de estas comisiones, toda la comunidad educativa se ha comprometido a hacer realidad nuestro proyecto de centro: se diseñan y organizan actividades, se propician espacios y tiempos, todos somos protagonistas, los alumnos exigen o generan nuevos espacios de participación, gestionan las actividades.

Cada comisión tiene un profesor que coordina al grupo de participantes y se rigen por el mismo método de trabajo: objetivos, metodología, recursos humanos y materiales, temporalización. Los grupos de trabajo, así organizados, funcionan de forma coordinada y bien planificada. Cada comisión plantea actuaciones a los distintos ámbitos: escolar (IESO y colegios adscritos), familiar y municipal, organiza sus actividades por trimestre y plantea la forma de participación:

- 1.-Formando parte del Plan de acción tutorial, a través de actuaciones en las clases de tutoría.
- 2.-Formulando propuestas de actuaciones y materiales dentro del currículum: clases de OMOAE, Educación para la Ciudadanía y Ética, temas transversales.
- 3.- Aportando propuestas al Departamento de actividades extraescolares y complementarias para trabajar los días pedagógicos relacionados con el proyecto, actividades de ocio y deporte en los recreos, las jornadas culturales del día del centro y el día de Convivencia.
- 4.- Estableciendo contacto con agentes externos - casas de cultura, Universidad Popular, ayuntamientos, etc. para realizar exposiciones, ponencias, charlas, jornadas, etc.
- 5.- Elevando propuestas a la AMPA para las escuelas de familias, jornadas y cursos monográficos, actividades en los recreos, etc.
- 6.-Proponiendo y organizando actuaciones y recursos comunes con los colegios de Primaria adscritos al Instituto: un día pedagógico común por trimestre (Día de los Derechos del Menor, Día de la Mujer, Día de la Naturaleza).
- 7.-Planteando una actuación común al año con los colegios y ayuntamientos para celebrar el Día de la Paz. En cada colegio y pueblo se organiza de la misma forma y el dinero recaudado se envía cada curso a una ONG.

Hemos conseguido prolongar algunas de estas actuaciones al Proyecto PROA con los talleres organizados por las tardes: actividades extraescolares relacionadas con el circo y el medio ambiente, actividades deportivas, taller de radio, club de lectura para alumnos y familias, taller de teatro.



**Comisión de medio ambiente.** La creación de la Comisión de medio ambiente se justifica por la necesidad de inculcar en los alumnos una cultura de respeto al entorno.

La Comisión de medio ambiente está organizada por colores y actividades concretas: verde (cuidado jardines, plantas y huerto escolar), blanco (limpieza de las aulas, patio, entorno...), amarillo (reciclado de materiales), rojo (ahorro energético) y azul (ahorro de agua). En cada aula hay un alumno encargado de un color para el cuidado y respeto del medio ambiente.

*La creación de la Comisión de medio ambiente se justifica por la necesidad de inculcar en los alumnos una cultura de respeto al entorno.*

Desde esta comisión se plantean jornadas y charlas sobre la protección del medio ambiente; actuaciones concretas sobre el reciclado en el centro: *Eco punto*; observatorio del medio ambiente en cada aula; carteles sobre la protección del medio ambiente; celebración de los días pedagógicos; publicación de artículos en el blog de Torrejoncillo *Todo Noticias*, en la revista *Alfares* del centro y en la web del IESO. Participación de la Comisión de medio ambiente del instituto en la Asociación *Pueblo Limpio* de Torrejoncillo. Elaboración de un libro de microrelatos y dibujos sobre la naturaleza y la protección del medio ambiente; propuesta de excursiones fuera del centro, etc.



**Comisión de igualdad.** En el Consejo Escolar del Centro, hay una persona representante de la igualdad de género. Pero creemos que no es suficiente y por eso se creó esta comisión, para implicar a un número mayor de personas trabajando en un tema tan imprescindible como es la igualdad de género y sobre todo para erradicar y prevenir la violencia de género desde la educación.

La comisión decide las actuaciones a realizar sobre las actividades extraescolares y complementarias: días pedagógicos (Día de la Mujer, Día de la violencia de género, Día de la Constitución...), jornadas culturales y Día del centro: taller de igualdad sobre tareas del hogar (hacer la cama, planchar, cocinar, poner la mesa...); Cuentacuentos y teatros sobre la igualdad.

A través de esta comisión y del proyecto de biblioteca y fomento de la lectura se organizó un taller de elaboración de microrelatos y pintura llamado *Mataratos Vía Igualdad*. El objetivo del taller fue la publicación de un libro hecho por la comunidad educativa sobre temas de igualdad. También se fomentó la creación de un equipo de fútbol mixto para jugar en las ligas del centro.

Propone actuaciones sobre igualdad en clase de tutorías, OMOAE, Educación para la Ciudadanía y Ética:

- *Roles y estereotipos masculinos y femeninos*: juguetes para niños y niñas, juguetes no sexistas, valores que transmiten los juegos, proyección de películas; la mujer y el hombre en los anuncios publicitarios; Role-playing (escenificación) sobre una entrevista de trabajo a hombres o mujeres...

- *Trabajar la corresponsabilidad*: taller de broches de fieltro, donde el alumnado aprende a coser; taller de tareas del hogar; debates sobre el tiempo de ocio y tiempo dedicado a las tareas del hogar...

- *Educación afectiva-sexual*: taller afectivo-sexual para alumnos y padres organizados por la educadora social del centro, la AMPA y la Comisión de igualdad; charlas sobre sexualidad y habilidades de comunicación; taller de prevención de embarazos adolescentes para alumnado y AMPA...

- *Diversificación de opciones profesionales*: proyección de un video sobre un concurso sobre qué profesión prefieres; realización de un documental sobre las profesiones futuras de nuestros alumnos: grabación de cortos de todos los alumnos y alumnas de 3º, 4º y PCPI.

*Las diferentes actividades de la Comisión de igualdad pretenden implicar a un mayor número de personas para erradicar y prevenir la violencia de género desde la educación.*

- *Otras actuaciones de la Comisión de igualdad*: Se ha puesto en marcha un observatorio de igualdad en todas las aulas; corchograma informativo sobre actividades de igualdad en el hall del centro; participación en distintas jornadas de igualdad organizadas por distintas entidades locales y provinciales; relación directa de la coordinadora de la Comisión de igualdad y el técnico de la Oficina de igualdad de nuestro Ayuntamiento.



**Comisión de actividades extraescolares y complementarias:**

Esta comisión ha ideado distintas líneas de actuación en relación con la educación en valores:

- *Actividades culturales y de ocio en los recreos*: gran diversidad de deportes y talleres elegidos por los alumnos: fútbol, fútbol-chapa, badminton...

- *Celebraciones días pedagógicos*: Día de la Salud, Día de la Tierra, Día del Libro, Día de la Naturaleza y del Medio Ambiente...

- *Jornadas culturales y Día de la Convivencia*: Cuenta cuentos *Cuenta valores*, Radio *Alfares*, obras de teatro por la tolerancia y la paz: *América Cuenta*, *Teatrolerancia*...

- *Asociacionismo juvenil*: Nuestro centro participa en el proyecto *Maes* desarrollado conjuntamente entre el Consejo de la Juventud y la Consejería de Educación. Contamos con la Asociación Estudiantil *Olimpo* en el centro, la Asociación Juvenil *Los Casitos* en Casas de Millán. Asociación *La Tajuela* en Torrejoncillo y *La Calderona* en Holguera.

- *Taller de teatro*: se ha creado una compañía de teatro amateur llamada *T-Atropello*; se realizó un taller de teatro dentro del PROA, finalizando en junio con el estreno de la obra de teatro clásica *Aulularia* de Plauto.



**Comisión de convivencia y mediación.** Es una estructura central en el tratamiento de la resolución de conflictos de forma pacífica y en el Plan de convivencia de nuestro centro; está compuesta por 49 personas formadas en mediación.

En cada curso se nombran dos alumnos ayudantes en convivencia por aula que se encargan de controlar la convivencia a través de las cajas azules (mala convivencia) y las cajas blancas (buena convivencia) junto con el tutor. De forma anónima los alumnos introducen en las cajas lo que ellos perciben en sus clases sobre la mala y buena convivencia. Los resultados obtenidos en este Observatorio de la Convivencia se canalizan junto con los alumnos. Se comprueba así que tanto ellos como los adultos (profesores) tenemos la misma percepción de lo que es la convivencia. Las cajas se abren de forma periódica y los resultados se analizarán por los tutores junto con las coordinadoras y el grupo de alumnos de la comisión de convivencia.

-*Grupo de alumnos ayudantes de recreo:* es un grupo de diez alumnos y alumnas que se preocupan de velar por la buena convivencia en el recreo. Se han dividido por día de la semana y pasean en pareja por el recreo, con la camiseta de mediación para identificarlos, para evitar cualquier acción que se refiera a la mala convivencia, como el mal uso de las instalaciones, suciedad, que haya alumnos solitarios, evitar peleas... Lo que observen en el periodo de recreo lo comentarán a los coordinadores de la comisión para poder solucionarlo con jefatura de estudios y el Departamento de Orientación.

-*Grupo de alumnos mediadores:* el Servicio de Mediación se ha ubicado en un aula a la que hemos denominado *aula de mediación*, con el material relacionado con la mediación: logotipos, carteles, listados de alumnos y profesores, documentos impresos (díptico informativo, fichas de seguimiento, ficha de acuerdo...).

*Al Servicio de Mediación acuden los alumnos de forma voluntaria para resolver los conflictos mediante el diálogo y el respeto mutuo.*

A este servicio acuden los alumnos seleccionados por la jefatura de estudios y las coordinadoras de mediación, acuden de forma voluntaria para resolver los conflictos mediante el diálogo y el respeto mutuo. Cuando hay alumnos para mediar acuden al aula de mediación junto con dos alumnos mediadores y una de las coordinadoras que supervisa el proceso.



**Comisión de divulgación.** El objetivo de esta comisión es divulgar y comunicar toda la información del Proyecto Educativo comunitario. Se divide en tres secciones:

1.-*Radio Alfares.* Los programas se realizan en los recreos y en el taller de tarde del Proyecto PROA. Se graban monográficos sobre todos los días pedagógicos celebrados en el centro, noticias deportivas, culturales, de ocio. Participan alumnos, profesores y familias del centro.

2.-*Revista Alfares*. Monográfico anual sobre la vida del centro y boletines *Alfares*, con temporalidad mensual donde se editan las actuaciones de cada comisión de participación.

3.-*Blog y página web* del centro.

4.- *Blog Todo Noticias* de Torrejoncillo en el que también participa y tiene relación con la radio de Cañaveral.

## **Proyecto Educativo comunitario**

**A) Proyecto Intercentros.** Relación IESO *Vía Dalmacia* con los Colegios de Primaria adscritos. Las actuaciones comunes desarrolladas son:

1.-Creación de un decálogo de normas comunes y consensuadas entre todos los equipos directivos. Cartel de normas.

2.-Elaboración de un compromiso de responsabilidad de las familias en la educación de sus hijos. Hemos consensuado un compromiso común para todas las familias de nuestra comunidad educativa, sean padres de los colegios o del Instituto, con el fin último de firmarlo en la agenda educativa.

3.-Agenda educativa común a todos los alumnos de los colegios y del Instituto, con el ideario del Proyecto Educativo comunitario.

4.-Los colegios participan de las comisiones de participación organizadas desde el Instituto.

5.-Grupo de trabajo entre los maestros de 6º de Primaria y los profesores de 1º ESO. Se ha elaborado un documento donde se exponen los contenidos mínimos, las técnicas de estudio, la metodología, lecturas obligatorias, libros de texto, criterios de evaluación para que el tránsito del colegio al instituto sea más fácil y asequible para los alumnos.

6.-Plan de acogida: los alumnos ayudantes presentan las distintas comisiones a los alumnos de 6º de Primaria y a sus padres animándoles a participar; también muestran el centro a familias y alumnos nuevos. El equipo directivo, la educadora social y la orientadora exponen todo lo referente al instituto: convivencia, asignaturas, transporte escolar, asignaturas, proyectos...

7.- Día de la Convivencia que da inicio y completa al plan de acogida. Cada curso lo hacemos en una localidad diferente: actividades comunes alumnos de 6º Primaria y 1º ESO, charlas a las familias sobre la educación en valores.



**B) Proyecto educativo común entre el centro escolar y el entorno cercano de influencia:**

- Comisiones de drogodependencias de los ayuntamientos creadas por los alcaldes de la zona a instancia del Instituto. Se está realizando un plan de actuaciones comunes para poder prevenir y/o solucionar el problema de consumo de droga y alcohol entre nuestros jóvenes: informar a las familias, celebración de jornadas con expertos, mesas redondas.

- Relación constante y fluida con los distintos servicios de los ayuntamientos: trabajadoras sociales, programas de familia, centros de salud, Policía Local, Guardia Civil...

- Acciones conjuntas con los ayuntamientos y distintos colectivos sobre las actuaciones propuestas por las distintas comisiones de participación.

- Estrecha relación con las casas de cultura: celebraciones sobre tolerancia, medio ambiente, obras teatrales, asociacionismo juvenil...

**C) Plan de implicación de las familias en la educación de sus hijos:**

Desde que el IESO *Vía Dalmacia* abrió sus puertas ha existido una AMPA muy dinámica y colaboradora. La AMPA *Vía Dalmacia* se divide en vocales de pueblo y en coordinadores de cada comisión del Instituto. De esta forma la participación de las familias es mayor y más efectiva ya que tenemos el inconveniente de la lejanía de los pueblos adscritos al Instituto. Hay que facilitar a las familias la comunicación con el centro educativo.

- Escuelas de familia. A lo largo de estos años se han tratado distintos temas: la participación de las familias en el centro educativo, saber decir no a las drogas, la comunicación con mis hijos, fomento de la lectura, taller de educación sexual para los padres de hijos adolescentes, taller de técnicas de estudio, de lectura en familia, etc. Para que exista más participación de los padres y madres los temas elegidos también se trabajan en las tutorías con sus hijos por las mañanas. Importante que participen también los profesores en estas escuelas para servir de ayuda y apoyo a las familias.

El trabajo de estos padres y madres se ha visto recompensado este curso 2009-10 con en el 3er Premio, *Joaquín Sama*, a la innovación educativa que convoca la Consejería de Educación de la Junta de Extremadura. Es la primera vez que una AMPA consigue este importante galardón ■



Foto 3. Escuela de familias.

### Breve currículum

**Victoria Rodrigo López** es profesora de Geografía e Historia desde hace 22 años. Fue jefa de estudios en el IES *Alagón* de Coria y actualmente ejerce de directora en el IESO *Vía Dalmacia* de Torrejoncillo. Ha formado parte del grupo de trabajo de la Consejería de Educación de la Junta de Extremadura que elaboró el *Plan de Convivencia regional*. Coordinadora de la Comisión de Convivencia y Educación de Coria. Actualmente es coordinadora del *Proyecto de escuelas extremeñas de Paz, Igualdad y No violencia* en el IESO *Vía Dalmacia*. Coordinadora de distintos proyectos de innovación educativa, de formación en centros, grupos de trabajo, etc., en Coria y Torrejoncillo.

## Veinticinco años no es nada ...

**Francisco Benito Cristóbal**

*Director del IES Ortega y Gasset de Madrid*

**Sumario:** 1. Punto de partida. 2. Todos hemos “arrimado el hombro” para hacer comunidad educativa. 3. Los consejos escolares han sido útiles. 4. Propuestas para adaptarnos al futuro y seguir avanzando.

### Resumen

Ahora que se cumplen veinticinco años de la puesta en marcha de los consejos escolares parece un buen momento para hacer una valoración de lo acontecido, deshacer algún tópico y constatar si han servido para democratizar los centros y contribuir a un modelo educativo más eficiente y participativo; por último, expondré someramente mi convencimiento de que para lograr la estabilidad y una mejora de la calidad educativa hace falta incrementar la financiación, adaptar el modelo educativo -incluidos los consejos escolares- a las necesidades que va a demandar la sociedad de mañana y pasado mañana, así como aprovechar todas las sinergias que una sociedad tan desarrollada como la española ofrece -a coste cero- y establecer un acuerdo o pacto educativo que saque definitivamente a la educación de la siempre indeseable e interesada pugna partidista.

**Palabras clave:** consejos escolares, participación, gestión democrática, sinergias sociales, educación no formal, formación permanente.

### Abstract

It has been twenty-five years since the start of the boards of education and now it seems a good moment to assess what have happened, to break with stereotypes, and to verify if they have contributed to a more democratic, efficient and participatory education system. Lastly, I am convinced that to achieve a stability and an improvement in the quality of education it is necessary to increase the economic investment, to adapt the education system -including the boards of education- to the current needs that families and the present and future society are demanding, to take advantage of all the synergies that a developed society like the Spanish one offers -without any cost-, and to reach an agreement that will definitely separate the education from the undesirable political interests.

**Keywords:** boards of education, participation, democratic administration, social synergies, non-formal education, permanent education.

Ignoraba que un *siempre* se termina tan pronto,  
ignoraba que un *nunca* se comienza enseguida...

Miguel D'Ors

Al comenzar estas necesariamente breves reflexiones quiero constatar la poca medida con la que se abordó este tema por parte de algunas fuerzas sociales y me felicito por el intento de diálogo y acuerdo en el que parece haber entrado lo referido a la educación. Echo de menos, en muchas ocasiones, un enfoque científico para aproximarnos a los hechos educativos e intentar resolver los problemas que se plantean y que, sin duda, seguirán planteándose en el futuro. Como advierte con su fina ironía Miguel D'Ors, incluso los adverbios "siempre" y "nunca" son relativos y es una temeridad pretender convertir lo que se va haciendo, lo que necesita un tiempo para configurarse, en algo cerrado, inflexible, absoluto, inconsútil y dogmático. Cantaba Carlos Gardel que veinte años no es nada..., pero con una perspectiva de veinticinco años es posible, al menos, aproximarnos a un balance de lo que ha dado de sí el sistema educativo en el periodo democrático, que se abre con las primeras elecciones en 1977. Es, por tanto, imprescindible seleccionar los datos que considero más significativos para hacer un recorrido por este periodo. Voltaire, con su habitual sagacidad, solía decir que el secreto para ser decididamente aburrido era decirlo todo. Nada más lejos de mi intención..., pero sí habrá que decir unas cuantas cosas procurando que nos ayuden a diseñar el futuro desde el conocimiento del pasado y confiando en que puedan ser útiles a las nuevas generaciones de profesores, alumnos y padres de alumnos.

### **Punto de partida**

*Uno de los objetivos de la LODE era introducir en los centros la gestión democrática y convertir la educación en instrumento para la promoción social desde la igualdad de oportunidades.*

En 1985, con la aprobación de la LODE, los consejos escolares inician su andadura. Es obvio que estos son una pieza más del engranaje, eso sí, importante. Uno de los objetivos, en múltiples ocasiones repetido, fue modernizar el sistema educativo, introducir en los centros la gestión democrática y convertir la educación en un instrumento imprescindible para la promoción social desde la igualdad de oportunidades, independientemente del origen social o el asentamiento geográfico de los alumnos y sus familias.

Conviene dejar claro el punto de partida y salir al paso de algunos tópicos, como que la dictadura había modernizado la educación, muy especialmente en su última etapa. Pues bien, una vez más los sentidos nos engañan. El catedrático Vicenç Navarro ofrece a este respecto datos elocuentes en su libro *Subdesarrollo social de España*. En 1975, al finalizar la dictadura, nada menos que el 82% de la población española tenía un periodo de escolarización menor de seis años y España estaba en una posición marginal con respecto a Europa, sólo comparable a Grecia y Portugal, que, curiosamente, también habían sufrido dictaduras militares.

Hoy se acostumbra a polemizar, incluso en publicaciones especializadas, sobre el gasto público dedicado a educación en nuestro país. El objetivo es alcanzar el 6% del PIB,

que es la media europea, y debemos constatar que, aunque hemos avanzado mucho, hasta el 4,75% del PIB en 1996, luego se ha sufrido una parada que continúa hasta la actualidad, dejando un poco más lejos la tan deseada convergencia en gasto social con Europa en la materia que nos ocupa y, por tanto, todavía faltan algunos años para alcanzar dicha convergencia. Invertir en educación es sentar las bases del futuro y no se darán pasos decisivos hasta que no se alcance un gasto público en torno al 6% del PIB. Mucho se ha avanzado, pero recordemos que en 1975 el gasto público educativo era el 1,7% del PIB. Es por esto por lo que no se puede hablar de modernización educativa en ese periodo de nuestra historia más reciente.

Los que hemos vivido estos últimos treinta años como profesores sabemos bien de las dificultades del proceso que se inicia desde la propia tramitación de la Ley y en su posterior puesta en marcha. Quizá no estaría de más recordar ahora para aprender del pasado, y para que no vuelva a producirse en el futuro, la dureza con la que se emplearon algunos medios de comunicación, así como determinados líderes políticos y religiosos, por no citar las manifestaciones que unos y otros patrocinaron, para impedir primero su tramitación, más tarde su promulgación y finalmente su puesta en marcha. Lo que confirma que conocer el pasado es una fuente de sabiduría, pero encadenarse a él o tener una excesiva dependencia del mismo es un error que termina pagando la sociedad en la que tal dinámica se instala y no los líderes que la promueven.

Desde luego, apostar por la gestión democrática era y sigue siendo fundamental. La gestión democrática es participación, implicación de todos los sectores de la comunidad educativa en la vida del centro y corresponsabilizarse en la toma de decisiones. Pues bien, la máxima expresión de este tipo de gestión tiene en el Consejo Escolar de centro su referente clave.

Se puede afirmar que la participación y democratización son elementos esenciales e irrenunciables en las escuelas de las sociedades democráticas y hoy puede admitirse que también son elementos necesarios para lograr un buen clima de convivencia y hacer posible una enseñanza más ambiciosa, compleja y personalizada, que se proyecte al futuro desde el presente, que dé respuestas a las necesidades actuales de los jóvenes españoles y, en definitiva, que mejore la calidad del sistema educativo. No olvidemos que, dadas las características de España, nuestra principal fuente de riqueza y nuestra garantía de competitividad es la preparación que tengan nuestros ciudadanos y, en una democracia, esa preparación no puede desvincularse del derecho a la educación que tienen que garantizar las Administraciones públicas.

La democratización de los centros educativos es más amplia y de mayor calado que la creación de los consejos escolares. Veinticinco años después, sin embargo, no podemos negar que han sido instrumentos que han favorecido el conjunto de cambios de ese periodo y que, con sus luces y sus sombras, su debe y su haber, han sido un elemento oportuno y, aunque no todos estarán de acuerdo con mi afirmación, útiles para democratizar la vida de los centros, si bien *Non tropo fanatico*.

## **Todos hemos “arrimado el hombro” para hacer comunidad educativa**

A los consejos escolares se los ha acusado de una burocratización y rigidez excesiva. Hay no poco de cierto en esta crítica. Los cambios en la vida de los centros son necesariamente lentos. El equipo directivo y el profesorado, acostumbrados a gestionarlos a partir de las indicaciones emanadas de la administración, vio con reticencia la que consideró una intrusión de los otros sectores de la comunidad escolar. Hoy puede decirse que, en líneas generales, los recelos han disminuido considerablemente y los padres son un instrumento de colaboración muy importante en la vida de los centros. Es muy escasa, eso sí, la participación y el grado organizativo de las madres y padres, sus federaciones y confederaciones, pero quisiera señalar la corresponsabilidad de las administraciones educativas en incrementar la participación y en estimular la presencia activa de los padres en la vida de los centros, especialmente en una sociedad como la española. En cuanto a la participación de los alumnos, debe reconocerse la sensación generalizada de fracaso. La presencia en los consejos escolares es meramente testimonial y no ha alcanzado ninguno de los objetivos que se marcaban en la legislación. Es cierto que los alumnos demuestran interés en participar en determinadas actividades e iniciativas, lo que indica que son participativos y activos, pero en cuanto a los consejos escolares su presencia y participación debería estudiarse y darles nuevos cauces y competencias para lograr conectar con sus inquietudes y necesidades y superar, así, lo que es un desajuste evidente.

*Los consejos escolares de centro han sido positivos tanto en su funcionamiento como en su funcionalidad, aunque se los ha acusado de una burocratización y rigidez excesivas.*

Desde mi punto de vista, puede afirmarse que los consejos escolares de centro han sido positivos. Los veinticinco años transcurridos avalan, por encima de disfunciones y de algún encontronazo, tanto su funcionamiento como su funcionalidad. Puede afirmarse, asimismo, que los intentos de crear consejos escolares de ámbito intermedio, comarcales, municipales o de distrito, no han funcionado, aunque han existido experiencias aisladas y sin continuidad abiertamente meritorias.

En cuanto a los Consejos Autonómicos y del Estado, debería procederse a una modernización o adaptación que les diera más energía e impulso y los convirtiera en foros desde los que se hicieran propuestas y se lideraran actuaciones que tuvieran un efecto dinamizador en la vida de los centros superior al que tienen actualmente.

Volviendo a los consejos escolares de centro, pensemos, por ejemplo, en que hubiera sido utópico e ilusorio imaginar hace veinticinco años que iban a elaborar o participar en el proyecto educativo de centro o que iban a ocuparse de forma efectiva de evaluar tanto el centro como sus procesos, así como la implicación en la programación general anual del centro.

Pese a la limitación de espacio, quisiera señalar que, entre las atribuciones de los consejos escolares que figuran en la legislación desde el inicio, se encuentra el establecer relaciones de colaboración con otros centros con fines educativos y culturales. Pues bien, han sido escasas las iniciativas a este respecto y creo que tienen una gran potencialidad

para dimensionar y fortalecer actividades e iniciativas como: semanas culturales, ciclos de conferencias, escuelas de padres, enseñanza no formal tanto para los alumnos del centro como de su entorno de influencia y otras iniciativas que permitirían abordar acciones ambiciosas compartiendo los gastos y aunando esfuerzos, lo que repercutiría muy favorablemente en el propio concepto de participación cuya destinataria sería la propia comunidad educativa.

No me es posible detenerme a reflexionar sobre muchos aspectos sin duda interesantes, pero no sería ni oportuno ni justo que no mencionase el papel que las AMPAS han jugado en los centros escolares y también el que han jugado las madres y padres que han representado a las familias en los consejos escolares.

*Los padres han aportado su experiencia positiva para el conocimiento del entorno del centro y las características sociales y culturales del barrio.*

Obviamente, los padres no sólo han aportado su experiencia, y en tantos casos su entusiasmo y su preocupación por el seguimiento del proceso de aprendizaje de sus hijos y de los hijos de todos, sino que me atrevo a destacar como especialmente positivas sus aportaciones en lo que respecta al conocimiento del entorno de los centros y de lo que podríamos llamar las características sociales y culturales del barrio.

En mi experiencia de tantos años participando en distintos consejos escolares recuerdo con especial interés y afecto los ajustados comentarios y análisis que han realizado tantos padres y madres sobre el entorno; es más, son sus grandes conocedores y han sido de un valor inestimable para diseñar proyectos y actuaciones del centro en su doble vertiente de lograr que el centro se proyecte sobre el entorno y también que el entorno penetre en el centro, cale y contribuya no sólo a la calidad educativa del mismo, sino también a reforzar y a hacer más permeable y denso el tejido social.

En una democracia, todo aquello que refuerce la participación y el aprendizaje de la participación por parte de los ciudadanos es encomiable. Una tarea que los consejos escolares ya han emprendido es la de proyectarse al entorno físico, social y cultural. La colaboración del profesorado, del equipo directivo, de los padres y de los alumnos es aquí esencial. Abrir el centro al entorno también implica que el entorno entre en el centro, dando así lugar a actividades en algunos casos complementarias, desarrolladas fuera del horario escolar, que faciliten que el centro se convierta en un foro de desarrollo y participación cuyos beneficiarios sean todos los vecinos del barrio o zona geográfica de influencia del centro.

### **Los consejos escolares han sido útiles**

Es una constante el preguntarse ¿para qué sirve la institución escolar? Como siempre, es más sencillo plantearse un interrogante que responderlo adecuadamente. Creo, sin embargo, que la escuela sirve o aspira a servir para satisfacer las necesidades de la sociedad en un periodo histórico dado. Por eso, cuando varían las características de esa sociedad, surgen necesidades nuevas y, si la institución escolar no se adapta al nuevo marco, se queda atrasada, caduca y no es capaz de ser el vehículo adecuado para responder a las nuevas demandas y expectativas.

*Para afrontar los desafíos tecnológicos y el cambio social, es necesario y urgente plantear e impulsar un modelo educativo democrático que responda a estos retos.*

La mayor parte de los centros educativos de los países que hoy forman la UE responden a un modelo que tuvo su origen en el siglo XIX y se expandió y consolidó en el XX. Creo, sin embargo, que para afrontar los desafíos tecnológicos y de cambio social del futuro inmediato y del presente es necesario y urgente plantear e impulsar un modelo educativo democrático que esté en condiciones de dar respuestas con garantía a esos retos en los próximos veinte o veinticinco años.

Fijémonos un momento en la importancia y trascendencia de estos cambios..., pues bien, los cambios educativos son irrelevantes al lado de los cambios sociales y de los que se han operado en el interior de la institución familiar.

Si todo se está modificando, si existe la necesidad de redefinir un nuevo espacio educativo y contemplar nuevos aspectos estructurales de gestión, será imprescindible abordar estas cuestiones lo antes posible por los centros escolares y, por ende, los consejos escolares deberían tener un papel relevante en este nuevo espacio educativo. Así mismo, también los consejos escolares se tendrán que adecuar a las transformaciones necesarias para incorporarse a ese futuro..., que en cierta medida es ya presente. Frente a soluciones limitadas al esfuerzo presupuestario de las Administraciones públicas, creo, una vez más, que es preciso apostar por más participación y una mayor implicación de toda la comunidad educativa y su entorno de influencia para responder al presente y diseñar el futuro con rotundidad, eficiencia y participación. Creo firmemente en el poder de las minorías coherentes entregadas a una tarea común, creo en las enormes posibilidades de las sinergias que los centros tienen a su disposición y creo que estos aspectos de la vida educativa están muy poco desarrollados, pero abren unas posibilidades enormes que deberían explorarse lo antes posible.

Naturalmente, puede o no ser oportuno plantearse aquellos cambios destinados a modificar la composición numérica de los consejos escolares. Ahora bien, como se ha expuesto en múltiples ocasiones, sin un proyecto común, sin que todos nos sintamos tripulación de un mismo barco, las modificaciones en el número de consejeros serán poco operativas.

La capacidad de entendimiento en un ambiente cada vez de mayor concordia, quizás ha sido el valor más destacado de los consejos escolares. De cara a cualquier cambio que se realice no debe, bajo ningún motivo, perderse de vista este planteamiento esencial.

Lo que también es seguro, en el horizonte de una década, es que es un lujo que no podemos permitirnos desaprovechar los centros escolares y que estos no actúen como un foco de dinamización del entorno, que dé cabida al tejido asociativo y dé cobertura a las demandas culturales de la zona de influencia del centro.

Es más que previsible que el incremento económico y presupuestario que hay que realizar no sea suficiente para desarrollar el conjunto de ideas y proyectos que se planteen para atender las principales necesidades. Por eso es tan importante rentabilizar al máximo



los recursos, y limitar extraordinariamente el número de días al año que permanecen cerrados los centros educativos. Debería ir pasándose de estrategias de funcionamiento que se basan en que finalizado el horario lectivo el centro se cierra y se mantiene igualmente cerrado los fines de semana a otras que tengan como objetivo final todo lo contrario.

Esta situación se ha planteado en no pocas ocasiones en distintos consejos escolares. Es en el Consejo Escolar de centro desde donde se puede y debe impulsar esta acción, y debe ser el garante y el elemento dinamizador que lleve a cabo este objetivo. Pero es absolutamente imprescindible el respaldo de las Administraciones públicas. Digo esto porque se requiere la colaboración máxima de las Administraciones educativas y también el esfuerzo y el respaldo del municipio. La ilusión, la buena voluntad de los padres y profesores es siempre positiva, bienvenida y encomiable. Pero he de añadir con toda rotundidad que no puede dejarse al albur del voluntariado..., pues eso sería tanto como, desde el origen, apuntarse a un sonoro fracaso.

Mi experiencia profesional me ha llevado al planteamiento de que los consejos escolares, especialmente los de centro, han sido socialmente útiles y han contribuido a democratizar y dinamizar la vida de las comunidades educativas. Por tanto, han sido un instrumento positivo. Esto mismo piensa la mayoría de los profesores, de los padres y de los expertos en educación. Voy a formular una pregunta: ¿Quiénes estarían hoy de acuerdo con su desaparición? Probablemente muy pocos, porque no he oído en estos años muchas voces que defiendan públicamente su desaparición. Por consiguiente, será conveniente y oportuno reformarlos para fortalecerlos, mejorar sus atribuciones, poner en sus manos instrumentos para que sean más operativos pero..., tras contemplar su andadura, está más que justificado afirmar que han prestado un servicio y que han contribuido a la democratización de los centros educativos y a propiciar las reformas y las modificaciones que se han llevado a cabo en este periodo, que no dudo en calificar, pese a sus disfunciones e insuficiencias, como fecundo y positivo para la modernización de nuestro país y de su sistema educativo, que ha pasado del furgón de cola a un papel mucho más digno y, en algunos aspectos, de vanguardia.

*Los consejos escolares han sido socialmente útiles y han contribuido a democratizar y dinamizar la vida de las comunidades educativas.*

### **Propuestas para adaptarnos al futuro y seguir avanzando**

Para adaptarnos a los cambios y transformaciones que se están operando en el seno de la UE y que toma como referente al Plan Bolonia, voy a plantear algunos elementos que con toda urgencia creo que tenemos que abordar en los consejos escolares de cada centro que, además, deberán tener carácter general, es decir, deberán ser dirigidos a todos los alumnos del centro en edad de enseñanza obligatoria, para hacer realidad el principio de igualdad de oportunidades y en ningún caso se estimularán líneas especiales o grupos especiales de elite dentro de los propios centros; eso sí, habrá que trabajar duro e implementar las medidas educativas necesarias para que nadie se quede atrás.

Es necesario, a todas luces, mejorar nuestra competencia idiomática. El inglés es hoy ya la lengua común y el instrumento de comunicación de la comunidad universitaria en el

planeta. Urge, pues, eliminar las insuficiencias y disponer de un sistema que garantice una mayor competencia en lengua inglesa. Dicho esto, no debe marginarse el aprendizaje de otros idiomas, sin olvidar que debemos promocionar las lenguas que, como el catalán, el gallego o el euskera, forman parte de nuestro patrimonio cultural común.

Del mismo modo las destrezas en nuevas tecnologías que hoy configuran el universo telemático e informático son fundamentales. Simplemente para incorporarse al mercado laboral y desempeñar eficazmente sus funciones habrá que hacer un notable esfuerzo -no siempre económico- por informatizar los centros educativos desde la perspectiva de que no dominar las nuevas tecnologías es caer en una nueva forma de analfabetismo.

Creo, por supuesto, que la modernización que suponen las TICs ha de ser plenamente compatible con conceder la importancia que merece el legado humanista, pues hemos de ganar permanentemente el futuro conservando lo mejor de nuestro pasado. Lo que aporta a la formación de la persona el conocimiento de los clásicos es en sí mismo una poderosa arma transformadora. De igual manera, habrá que conseguir que en los centros se aplique con rigor el método científico y los alumnos estén familiarizados con los métodos para explorar la naturaleza en distintas facetas: biológica, física, geográfica...

Sin lugar a dudas, lo que ha significado una mayor zozobra y ha podido dar al traste con todo lo que se ha venido avanzando, han sido los cambios de rumbo que no han propiciado una travesía confortable sino sujeta a cambios más o menos bruscos.

Cada gobierno ha modificado la Ley de Educación. Fijémonos en que todo este periodo no ha tenido una ley fruto del pacto, del acuerdo, que tuviera una vocación de permanencia en el tiempo de veinte o más años y que fuera, por decirlo con un término que me es particularmente grato, sustentable y que no estuviera sujeta, ni dependiera de la lucha partidista, ni de los cambios de gobierno.

Creo que es justo recordar al Ministro de Educación que puso en marcha los consejos escolares, D. José M<sup>a</sup> Maravall. Pero sería igualmente injusto no mencionar que, veinticinco años después, parece que se está haciendo un verdadero esfuerzo por lograr un pacto educativo que dé equilibrio y firmeza y que ponga al sistema educativo fuera de la lucha partidista, es decir, que cada partido no afronte la contienda electoral con la propuesta de modificar más o menos la ley de educación vigente. Esto también evitará determinadas tensiones, retrasos en la aplicación, disfunciones o en algún caso abierta disconformidad entre un gobierno de España de un color y otros autonómicos de distintos colores.

*Los retos del futuro de la educación se abordarán mejor si existe un acuerdo mayoritario entre las fuerzas políticas sobre el camino a seguir.*

He realizado unas notas apresuradas sobre los retos de mayor envergadura que el sistema educativo tiene pendientes. Pues bien, esos retos no se abordarán de igual manera si hay un acuerdo mayoritario entre las fuerzas políticas acerca de cuál debe ser el camino a seguir.

Probada la utilidad de los consejos escolares y su contribución a la gestión participativa y democrática de los centros, me resta ahora señalar algunos campos que explorar para contribuir a su mejora y adecuarlos a la sociedad que empieza a implantarse. Es no sólo necesario sino prioritario que mejoren los cauces de comunicación y que se conozcan y difundan las experiencias más innovadoras y de mayor contenido social.

Debe corregirse a la mayor brevedad el abismo que actualmente separa a los consejos escolares de centro con los Autonómicos y del Estado. Estos Consejos de Comunidad Autónoma o del Estado deben incluir entre sus funciones el tener una mayor conexión y cauces abiertos con la dinámica de los colegios e institutos. A tal fin debería crearse en su seno un equipo de trabajo que contactara con los centros, evaluara las experiencias más relevantes y elaborara documentos de interés, para generalizar las experiencias de mayor valor, y realizara un seguimiento de su implantación en los centros educativos que se comprometían a desarrollarlas. Hay que señalar que este procedimiento no debe suponer un gran desembolso económico, pero sería muy útil para llenar el vacío existente, contribuyendo a dotar de instrumentos teóricos y prácticos, a la vez que se aumentaría la capacidad de los centros para generar nuevas dinámicas participativas y de gestión, tanto en la enseñanza formal, como no formal e informal.

He reflexionado en más de una ocasión utilizando diferentes medios sobre la necesidad imperiosa de que tanto las distintas administraciones como los Consejos Escolares de Comunidad Autónoma o del Estado pongan en marcha planes de formación mediante los cuales pueda mejorar el conocimiento y preparación que los consejeros tengan de aspectos legislativos, educativos, sociales e incluso pedagógicos, imprescindibles para desempeñar eficazmente las funciones que les son propias.

Quienes hemos visto nacer los consejos escolares y hemos estado presentes, a “pie de obra”, ayudando a convertir en realidad las reformas educativas con las que el sistema se iba adaptando a las necesidades sociales y formativas del presente, no dudamos ni de su utilidad, ni de que es necesario perfilar, reformar, adecuar el instrumento y, por decirlo gráficamente, sacar punta permanentemente al lápiz para que con ilusión, ambición, dedicación y pasión por la tarea se pueda lograr un buen dibujo ■

#### **Breve currículum**

**Francisco Benito Cristóbal** es Licenciado en Ciencias Biológicas (UCM). Ingeniero Técnico Forestal (U.P.M). Diplomado de Postgrado en Ciencias Ambientales (IUCA-UCM). European Engineer (FEANI) Brussels. Catedrático de Biología y Geología. En la actualidad es Director del IES *Ortega y Gasset* de Madrid.

## **El Consejo Municipal de la Infancia y la Adolescencia del Ayuntamiento de Laviana: una fórmula para la participación infantil y adolescente<sup>1</sup>**

**Rosario Montes Armada**

*Coordinadora Servicios Sociales Municipales*

*Secretaría del Consejo Municipal de la Infancia y la Adolescencia de Laviana*

### **Resumen**

El municipio de Laviana buscaba fórmulas que posibilitasen la participación de la infancia y de la adolescencia en la vida municipal. Esa inquietud por la participación brota en el año 2005 en el área de Servicios Sociales. En el año 2007 nace el primer el Consejo Municipal de la Infancia y de la Adolescencia (CMIA) del Principado de Asturias con la aprobación de los estatutos y su puesta en funcionamiento. El CMIA tiene representantes de todas las áreas que se relacionen con la infancia y la adolescencia y de todas las organizaciones y servicios sociales que existen en el municipio y, por supuesto, cuenta con la presencia del Alcalde. Los niños, niñas y adolescentes que lo deseen forman parte de los diferentes grupos de participación. CMIA busca ser el cauce de la integración, la participación y la coordinación.

**Palabras clave:** Laviana, Ayuntamiento, Consejo Municipal de la Infancia y la Adolescencia (CMIA), Servicios sociales, infancia, adolescencia, integralidad, participación, coordinación.

### **Abstract**

The town council of Laviana was looking for formulas to allow participation of children and teenagers in municipal life. This concern about participation arose in 2005 in the social services department. In 2007 the first Municipal Council for Children and Teenagers (CMIA) of the Principality of Asturias was born with the approval of the statutes and their implementation. The CMIA has representatives from all areas that relate to childhood and teenagers and from all organizations and social services in town and, of course, it counts on the Mayor. All those children and teenagers wishing so can take part in different participation groups. CMIA aims to be the channel of integration, participation and coordination.

**Keywords:** Laviana, Town Council, Municipal Council for Children and Teenagers (CMIA), Social Services, childhood, teenagers, integrity, participation, coordination.

---

<sup>1</sup> Este proyecto fue premiado con el II Premio José Lorca del Principado de Asturias a la promoción y defensa de los derechos de la Infancia y con el VI Premio al Voluntariado Joven.

El municipio de Laviana se encuentra en la zona central de Asturias, en la parte alta de la cuenca minera del Nalón y en la frontera del Parque Natural de Redes. Tiene una población de 14.300 habitantes, de los que un 12,3% son menores de 18 años. El municipio cuenta con tres colegios de Educación Primaria, un Colegio Rural Agrupado y dos Institutos de Enseñanza Secundaria.

Este proyecto surge en el año 2005 cuando desde el área de Servicios Sociales del Ayuntamiento se propone al consistorio crear una fórmula para posibilitar la participación de la infancia y la adolescencia en la vida municipal. Desde el primer momento la idea es bien acogida y se van dando pasos progresivamente hasta la aprobación de los estatutos y puesta en funcionamiento del primer Consejo Municipal de la Infancia y la Adolescencia (CMIA) del Principado de Asturias el 13 de junio de 2007.

El CMIA está compuesto por un/a representante de todas las áreas municipales con las que tenga relación la infancia y la adolescencia: todas. Así, forman parte del mismo l@s técnic@s de deportes, juventud, mujer, policía local, guardia civil, cultura, urbanismo, grupos políticos, AMPAS, centros escolares, Cruz Roja, Centro Social de Personas Mayores, Centro de Salud, Servicios Sociales y, por supuesto, con la presencia del Alcalde municipal. De otro lado, forman parte del Consejo tod@s l@s niñ@s y adolescentes que así lo deseen, quienes pasan a formar parte de los diferentes grupos de participación que se establecen por edades y asisten a los plenos y audiencias que se organizan.

El objetivo fundamental es establecer un canal de comunicación entre todos los sectores municipales y l@s menores para poder desarrollar un trabajo coordinado y adaptado a las necesidades reales de la población a la que va destinado.

*El CMIA tiene tres características fundamentales: la integralidad, la participación y la coordinación.*

El CMIA tiene tres características fundamentales: *la integralidad, la participación y la coordinación*. Entendemos cada niñ@ y adolescente como un todo, una persona que se desarrolla en un entorno (en este caso en el ámbito municipal) en el que todos estamos implicados: *integralidad*. La participación se entiende desde dos perspectivas, la de las personas adultas y la de los menores. La primera, en un marco de trabajo con un objetivo común definido donde se plantean sugerencias, dificultades, propuestas, actuaciones coordinadas y adaptadas a cada situación. La segunda, donde se informa a los grupos de niñ@s y adolescentes de las iniciativas municipales, se les hacen consultas y se recogen opiniones y propuestas. La *coordinación* tiene como principal objetivo la optimización de recursos ya que la suma de esfuerzos en la misma dirección da resultados positivos.

El funcionamiento del CMIA es sencillo: por un lado se trabaja con los niñ@s y adolescentes (*grupos de participación*) y por otro con los adultos (*mesas técnicas*). Periódicamente se convocan *plenos* (de adultos, de menores y totales).

En los *plenos infantiles*, el Alcalde escucha a tod@s l@s niñ@s que quieran pedir/comentar algo, recoge sus sugerencias/peticiones y trata de dar respuesta (positiva o negativa) en función de las posibilidades.



Foto1. Pleno Infantil presidido por el Alcalde, la Concejala de Asuntos Sociales y la Secretaria.

Las *mesas técnicas* se organizan para trabajar temas concretos (absentismo escolar, protección a la infancia, equipamientos urbanos...) y se reúnen las personas adultas con competencia o interés en la materia.

Los *grupos de participación* se establecen por edades, ya que no todos los temas pueden ser tratados de igual manera con un/a niño/a de 6 años o con un/a adolescente de 16. Se han creado tres grupos diferentes: uno para niñ@s de educación primaria, otro para pre-adolescentes de 1º y 2º de ESO y otro para adolescentes/jóvenes hasta los 18 años de edad.

La asistencia y participación de l@s niñ@s y adolescentes es libre y voluntaria (asisten cuando quieren, los que quieren), siendo informados de la existencia y funcionamiento del CMIA en los talleres sobre los derechos de la infancia que se realizan en todos los centros escolares en el primer trimestre del curso. Los grupos se reúnen semanal o quincenalmente durante unas dos horas y son dinamizados por técnic@s del departamento de Servicios Sociales contando con la colaboración de voluntariado joven. En las sesiones se trabajan de forma lúdica y adaptada a cada grupo de edad, todos los temas y proyectos que surjan, así como aquellos que puedan resultar de interés para el grupo. Por un lado se les presentan los proyectos municipales para que den su opinión, se recogen quejas, se les hace consultas, etc. Y por otro, participan en estudios, acciones solidarias, reciben educación informal para mejorar sus habilidades como ciudadanos y para generar una conciencia crítica y participativa desde la construcción y la libertad de expresión, etc.

Los niños y las niñas pueden ir pasando de un grupo a otro según van cumpliendo años y a la mayoría de edad, los que quieran, pueden pasar a formar parte de la *Asociación Juvenil "Ye lo que hay"* creada a tal efecto para mantener su derecho a seguir participando, en este caso en el Consejo de la Juventud. Esta asociación funciona también como soporte de voluntariado para la dinamización de los grupos y colabora activamente en la realización de muchas actividades.

*Las actividades se enmarcan en seis líneas de actuación en las que se plantean los objetivos, las acciones y los agentes implicados.*

Fruto del trabajo de coordinación entre todos los sectores surge el *I Plan Integral de Infancia y Adolescencia del Ayuntamiento de Laviana*. Para su elaboración se recogió información y propuestas de tod@s l@s participantes, se estudió la situación previa y se propusieron una serie de actividades para mejorar la misma. Dichas actividades se enmarcan en seis líneas de actuación, para las que se plantean objetivos, acciones y agentes implicados. Un pequeño resumen de las actividades que se están llevando a cabo:

1. *Área de familia*: Escuela de orientación familiar (para madres/padres/cuidadores), talleres de educación para la igualdad, estudio de las demandas de actividades extraescolares de los adolescentes para adecuarlas a la oferta existente (ellos mismos pasan las encuestas), etc.

2. *Área de escuela y educación*: Protocolo de intervención ante el absentismo escolar, programación coordinada de talleres para todos los centros escolares, formación en mediación escolar para secundaria, etc.

3. *Nuestro entorno*: actividades interculturales organizadas por inmigrantes, talleres de sensibilización sobre minorías étnicas, participación de los menores en los proyectos municipales, diseño de carteles sobre las normas de mantenimiento de los parques, talleres de educación vial, actividades de sensibilización/educación para el desarrollo (p.ejem. los propios niños y niñas realizan cosas con objetos reciclados y luego los venden para donar la recaudación a algún proyecto solidario), etc.

4. *Ocio, cultura y deportes*: encuentros y torneos amistosos en horarios nocturnos, jornadas de deporte familiar y/o solidario, actividades de ocio y tiempo libre adaptadas a sus peticiones, creación de espacio infantil y juvenil en la Casa de Cultura, etc.

5. *Salud*: Talleres de salud en centros escolares, diseño y elaboración de "La ruta del condón" (realizada por los jóvenes en respuesta a una de las demandas que ellos mismo plantearon), diseño y elaboración del tríptico informativo sobre tatuajes y piercing, talleres de educación afectivo-sexual, drogas, etc.

6. *Participación*: Intercambios con otros grupos de participación, tanto de la provincia como fuera de ella, recogida de opiniones y colaboración en la evaluación y diseño del Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia y del Plan Regional, celebración especial del Día Universal de los Derechos de la Infancia, participación de los niños, niñas y adolescentes en el consejo de redacción de la Revista "paquenoescuchen", intervenciones en prensa, radio, TV, Foro Regional por los Derechos de la Infancia, jornadas, etc.



Foto 2. Taller de higiene dental y desayuno saludable.

En resumen, el proyecto trata de dar voz a los niños y las niñas y de que sus aportaciones sean recogidas y tenidas en cuenta y, de que al otro lado estén escuchando todas las personas que tienen competencia para poder actuar. Tratamos de sensibilizar a la población general sobre las necesidades y derechos de la infancia y de hacer real su participación en el entorno que les rodea y en la sociedad en general ■



Foto 3. Mediadores escolares de cuatro provincias.

### Breve currículum

**Rosario Montes Armada** es Trabajadora Social. Ha trabajado durante diecinueve años en diferentes proyectos y, en la actualidad, es Coordinadora Servicios Sociales Municipales y Secretaria del Consejo Municipal de la Infancia y la Adolescencia del Ayuntamiento de Laviana. Como tal, ha actuado como dinamizadora de grupos, docente en la formación de mediadores escolares y ha impartido talleres en los centros.



## Experiencia educativa internacional.

### “Bajo el cielo de Madrid”

Fernando Álvarez Montalbán

Universidad de Uppsala. [www.fba.uu.se](http://www.fba.uu.se)

#### Resumen

El artículo recoge un intercambio entre profesores suecos y españoles. Los últimos hicieron de anfitriones, ponentes y contertulios y, además, alojaron a los suecos en sus casas. Los actos se celebraron entre los días 7 y 11 del pasado mes de abril. Los académicos, en la sede del Consejo Escolar del Estado y en dos centros de secundaria de Madrid y los culturales, sociales y festivos, *“bajo el cielo de Madrid”*. Los objetivos eran actualizar los conocimientos de la lengua, la cultura y la sociedad española de los profesores suecos participantes y abrir puertas para futuros proyectos de intercambios entre profesores de España y Suecia. Según los participantes la experiencia resultó extraordinariamente positiva y el curso supo integrar armónicamente forma y contenido e inferir conceptos teóricos por medio de actividades prácticas.

**Palabras clave:** España, Suecia, Madrid, Consejo Escolar del Estado, profesoras, profesores, institutos de secundaria, sistema educativo español.

#### Abstract

The article relates an exchange between Swedish and Spanish teachers. The last were hosts and speakers; they held conversations and also put the Swedes up. The celebrations took place from April 7th to 11th. Academic ceremonies were held at the State School Council headquarters and two secondary schools in Madrid and the cultural, social and recreational activities, “under the sky of Madrid.” The objectives were updating the knowledge of the language, culture and Spanish society of the Swedish teachers who participated and opening doors for future exchange projects among teachers from Spain and Sweden. According to the participants the experience was extremely positive and the course was able to integrate harmoniously form and content and to infer theoretical concepts through practical activities.

**Keywords:** Spain, Sweden, Madrid, State School Council, teachers, secondary schools, Spanish educational system.

El pasado mes de abril se celebró en Madrid un curso de inmersión lingüística y sociocultural destinado a profesores de español de Suecia. El curso estaba organizado por el Departamento de Formación Permanente de la Universidad de Uppsala, Suecia. El curso buscaba dos objetivos generales: actualizar los conocimientos de la lengua, la cultura y la sociedad española de los profesores suecos participantes (once, en total) y abrir puertas para futuros proyectos de intercambio entre profesores de España y Suecia. Los resultados alcanzados, según las evaluaciones de los participantes y la opinión general de todos los actores implicados, han sido óptimos. Las líneas que siguen pretenden explicar el éxito de este curso, realmente atípico y único en varios sentidos. Antes de entrar en materia, quiero manifestar mi agradecimiento a la presidenta del Consejo Escolar del Estado, Carmen Maestro, a Senén Crespo, a José Antonio Martínez y al resto de miembros del Consejo por el interés mostrado por este proyecto desde el primer momento y por su apoyo técnico, profesional y logístico durante el curso.



Una sesión del curso en la sede del Consejo Escolar del Estado.

El curso tenía una duración realmente escasa. Tres días y medio no dan para mucho, sobre todo cuando se pretendía practicar la lengua, visitar escuelas, introducirse en el sistema educativo español, establecer contactos con escuelas y colegas de Madrid, reconocer las características de la sociedad española de hoy, asomarse a algunas tradiciones culturales representativas, descubrir Madrid, visitar museos, participar en algún acto cultural, familiarizarse con la gastronomía madrileña... y experimentar la vida cotidiana de un español cualquiera en el Madrid actual. Hago aquí un alto, releo estas líneas con atención, sopeso su carga, ¡qué barbaridad!, ¿no exagero al menos un poco?

Creo que no, pero me cuesta creerlo. Me cuesta creerlo porque realmente hemos cumplido todos estos objetivos. Y además, creo que lo hemos hecho sin grandes esfuerzos, sin

demasiadas prisas, sin una agenda terriblemente cargada de actividades... No, también hemos tenido tiempo para pasear, para disfrutar de los pequeños descubrimientos. Y hemos tenido además la libertad de improvisar y modificar el programa previsto con arreglo a las circunstancias. ¿Cómo ha sido todo esto posible?

Creo que hay sólo una razón y es lo que ha hecho de este curso algo realmente único. La mayoría de los cursos separan el contenido de la forma: se presentan aspectos prácticos (de la didáctica, de conceptos sociales, etc.) de una manera teórica. Es decir, se habla del sistema escolar educativo, pero no se entra en una escuela; se habla de la vida del español medio, pero no se entra en su casa ni en su bar; se habla de infraestructuras y transporte colectivo, pero o bien todos vamos en taxi o bien todos los actos tienen lugar en el mismo pabellón... La idea básica de este curso ha sido desde un primer momento integrar forma y contenido e inferir conceptos teóricos por medio de actividades prácticas. En este sentido, se pretendía utilizar Madrid (sus calles, sus gentes, su pulso, sus instituciones) como libro de texto para, a través de su lectura, intentar comprender el momento actual de la sociedad española y los cambios experimentados en los últimos años. Y para realizar esta lectura se pretendía también implicar activa y directamente a todos los participantes en el curso, cada uno desde su posición y según sus necesidades e intereses, dejando a cada cual la libertad y la voluntad de ser protagonistas o mantenerse en un discreto segundo plano.

*La idea básica del curso ha sido integrar forma y contenido e inferir conceptos teóricos por medio de actividades prácticas.*



Asistentes a una sesión.

Para conseguir estos propósitos, el programa del curso incluía actividades muy diversas, muy concretas, algunas, y otras algo menos delimitadas.

- Al mundo institucional nos hemos acercado celebrando actos en el Consejo Escolar del Estado: recepción y presentación del Consejo Escolar por parte de Carmen Maestro;

conferencia sobre el sistema educativo español a cargo de José Antonio Martínez; mesa redonda sobre la sociedad española actual con participación de algunos de nuestros anfitriones y colegas profesores de Madrid.

*Hemos sido testigos del carácter del sistema educativo español actual visitando dos institutos de Secundaria y hemos experimentado el pulso de una ciudad como Madrid.*

- Hemos sido testigos del carácter del sistema educativo español actual visitando dos institutos de Secundaria (*Virgen de la Paloma* y *Pío Baroja*), donde hemos tenido la oportunidad de entrar en las clases y experimentar en vivo y en directo el ambiente escolar, percibiendo la pedagogía al uso y las reacciones de los alumnos.

- Hemos experimentado el pulso de una ciudad como Madrid, paseando por sus calles o viajando en metro y autobuses, prestando atención al aumento de la inmigración y sus posibles repercusiones, intentando calibrar la situación económica y laboral de los ciudadanos de la España multicultural de hoy, la situación de la mujer, la actitud de los jóvenes, de los jubilados..., intentando, en suma, hacer una valoración de la población española de hoy.

- Nos hemos adentrado en la vida cotidiana de un español "cualquiera", alojándonos en casas particulares y pudiendo así participar de algunos pormenores del día a día y percibir directamente las costumbres y elementos culturales del ámbito de la vida privada.

- Nos hemos asomado a la cultura de bares y cafés, aprendiendo a reconocer los olores y sabores de la cocina tradicional así como los códigos de conducta a la hora de pedir una tapa o pagar la cuenta.

- Nos hemos adentrado en el acervo cultural de la historia y del arte interpretando los testimonios de la arquitectura, la escultura y la pintura, por medio de paseos por el centro histórico y de una visita guiada al Museo del Prado.

- Hemos sentido también la vibración del teatro y de la música asistiendo a una actuación de cante y baile flamenco.

Todos estos elementos han sido, sin duda, importantes y necesarios para alcanzar buenos resultados. Pero el éxito del curso no se puede explicar simplemente por un programa dinámico y bien estructurado. La verdadera explicación radica en el hecho de que nosotros, los profesores de Suecia, hemos tenido la inmensa suerte de contar con un grupo de profesores de Madrid que nos han abierto las puertas de sus casas y de sus corazones, y que han compartido con nosotros gran parte de las actividades del curso. Sin ellos, la pretendida inmersión lingüística y sociocultural no habría sido posible. Sin ellos, todos los contenidos aprendidos se hubieran quedado en una dimensión abstracta y ajena. Gracias a ellos, en cambio, volvemos a Suecia con un conocimiento real y concreto basado en una experiencia que va mucho más allá del ámbito profesional y que abre nuevos caminos hacia proyectos de intercambio.

*Los suecos hemos sido huéspedes de colegas españoles que sin conocernos nos han ofrecido sus casas y nos han tratado como a miembros de su familia.*

No son palabras huecas ni retóricas. Son una realidad objetiva. Ha sido realmente así porque durante tres o cuatro noches con sus días estos profesores han acogido en sus hogares a los profesores de Suecia. Y porque nos han acompañado en algunas actividades (en la mesa redonda sobre la sociedad española, en alguna cena, en algún almuerzo, en la fiesta de despedida). Es decir, que los suecos no hemos sido clientes de ningún hotel, sino huéspedes de colegas que, sin conocernos, nos han ofrecido sus casas y nos han tratado como a miembros de su familia. Esto, por supuesto, es impagable, inaudito y único. Y al mismo tiempo, tan sencillo. Ojalá podamos corresponderles en algún momento no muy lejano.

Este curso se planteaba algo nuevo. Y como tal suponía un reto y aventuraba posibles riesgos. Vistos los resultados, me siento feliz de haber trabajado en la organización y planificación y enormemente agradecido por la ayuda prestada por todos los que han participado, en especial a Moisés Ruano, maestro y amigo de tantos, pero también mío.



Para terminar, quiero animar a todos los colegas profesionales de la enseñanza a seguir trabajando por promover iniciativas de intercambio didáctico y cultural. En nombre de todos mis compañeros de Suecia, os invito a este país nórdico, donde intentaremos recibirlos con los brazos abiertos ■

### **Breve currículum**

**Fernando Álvarez Montalbán** es Licenciado en Filología Semítica por la Universidad Complutense de Madrid. Master en Pedagogía en la Escuela de Magisterio y estudios complementarios de Filología Hispánica en la Universidad de Estocolmo. Profesor de español en Suecia desde 1985. Locutor, guionista y productor en la redacción de español de la Radiotelevisión Educativa de Suecia (Utbildningsradion). Autor de libros de texto para la enseñanza de ELE. Ha sido coordinador del departamento de español en la Universidad de Södertörn. Actualmente es responsable de la sección de español en el Departamento de Formación Continua de Profesores (Fortbildningsavdelningen) en la universidad de Uppsala.

## El museo de la escuela rural de Asturias: un ejemplo de conservación del patrimonio

**Alejandro Vega Riego**  
*Alcalde de Cabranes*

**Angel Mato Díaz**  
*Historiador*



Foto 1. Antiguas escuelas de Viñón, sede del Museo.

**Sumario:** 1. Gestación y origen del museo. 2. Los espacios y contenidos expositivos. 3. Las colecciones. 4. La proyección del museo.

### Resumen

En este artículo se describen los orígenes y características del Museo de la Escuela Rural de Asturias, instalado en el antiguo edificio escuela del pueblo de Viñón, en el concejo de Cabranes, ayuntamiento ubicado en la Mancomunidad de la Comarca de la Sidra. El Museo expone desde hace cinco años todo tipo de materiales relacionados con la escuela, tanto aulas de época, útiles pedagógicos, materiales escolares y una vivienda de maestros, como una buena colección de juguetes, que recrean el mundo infantil y la evolución experimentada por el mismo a lo largo del siglo XX. Además, el Museo de la Escuela Rural aspira a encauzar todo tipo de iniciativas destinadas a la conservación del

patrimonio escolar asturiano y a orientarlas hacia una exhibición dinámica e interactiva, siempre con el respaldo y la participación de las instituciones regionales involucradas en el proceso educativo.

**Palabras clave:** Museo escolar, escuela rural, escuela en Asturias, Historia de la escuela, infancia, Magisterio rural.

### **Abstract**

This article describes the origins and characteristics of the Rural School Museum of Asturias, established in the former school building in the village of Viñón in Cabranes municipality, located in the Community of Comarca de la Sidra. The Museum has exhibited for five years all materials related to school, old period classrooms, teaching tools, school supplies and housing for teachers, and also a good collection of toys that recreate the world of children and its development throughout the twentieth century. In addition, the Rural School Museum aims to channel all sorts of initiatives aimed at Asturian school heritage conservation and to direct them towards a dynamic and interactive exhibition, always with the support and participation of regional institutions involved in the educational process.

**Keywords:** school museum, rural school, school in Asturias, school history, childhood, rural teachers.

### **Gestación y origen del museo**

El Museo de la Escuela Rural de Asturias se ubica en el municipio asturiano de Cabranes, perteneciente a la denominada Comarca de la Sidra y, en concreto, en el lugar de Viñón, a seis kilómetros de la localidad de Villaviciosa, justo al borde de la carretera que conduce hasta Infiesto. El Museo ocupa el primer edificio escolar de este concejo, inaugurado en 1908 y restaurado recientemente con el fin de albergar una colección museográfica representativa del pasado reciente de la educación en el mundo rural asturiano. La puesta en marcha de este proyecto fue el resultado de varias iniciativas previas que confluyeron en una idea, el Museo Escolar, con el fin de aprovechar un patrimonio importante existente en la zona y un vacío institucional carente de ideas y de proyectos destinados a la conservación y exposición de materiales escolares de época, tanto del ámbito rural como urbano.

Los antecedentes del Museo de la Escuela Rural de Asturias se remontan al año 2000 tras la iniciativa de los maestros y maestras de Cabranes, integrados en el Centro Rural Agrupado La Coruña, que rescataron primero, y conservaron después, valiosos materiales escolares procedentes de las distintas escuelas del municipio, conformando en una de las aulas en desuso de la escuela de Santolaya la llamada *Escuela del Ayer*. A esta labor, se añadió la perspectiva intergeneracional, ya que, aprovechando estos materiales, se celebró un encuentro entre personas mayores y alumnos/as de las

*Los antecedentes del Museo se remontan al año 2000 tras la iniciativa de los maestros y maestras de Cabranes que rescataron y conservaron valiosos materiales escolares de las escuelas del municipio.*

escuelas de Cabranes en una experiencia pionera que se sigue celebrando en el marco del programa “Rompiendo Distancias”, una actividad que promueve la dinamización de las personas mayores de zonas rurales en el ámbito de la Mancomunidad de la Comarca de la Sidra.

Al mismo tiempo se estaba restaurando el edificio de la escuela de Viñón, a través de una escuela-taller, con la finalidad de exponer la colección de cerámica popular de Leopoldo Palacio Carús, una de las mejores de Asturias, para establecer allí el Museo de la Cerámica Popular Asturiana. Finalmente, este proyecto no pudo llevarse a cabo y, una vez terminada la restauración, como el Ayuntamiento debía desarrollar la función museística del edificio escolar financiado por varias administraciones, se inició una labor de recogida de material etnográfico diverso que, junto con los materiales de la *Escuela del Ayer*, configuraron el primer planteamiento museográfico con el que el Museo abrió sus puertas en 2003, bajo la denominación de “Los Museos de Cabranes”. Esta labor fue desarrollada entre 2001 y 2003 por la responsable del proyecto, Marta García Eguren, que desde entonces se encargó de la dirección de la colección museográfica, dividida en dos grandes conjuntos. En la planta baja giraba en torno al “Hogar” con una colección de cerámica tradicional asturiana y loza de los siglos XIX y XX expuesta con un criterio cronológico y didáctico y con el apoyo de paneles, mobiliario y otras piezas etnográficas, para mostrar la evolución del hogar en Asturias a través del tiempo. En el resto del espacio expositivo se exhibía la colección ya referida, denominada *Escuela del Ayer*, con abundante material procedente de las escuelas desafectadas de la Comarca de la Sidra (muebles, patrimonio bibliográfico, objetos y material cartográfico desde 1911 hasta 1970) a través de los cuales se mostraba en la planta baja la escuela del período republicano (1931-1939) y, en la planta superior, un aula del período que va desde 1939 a 1970, fecha del cierre de este centro escolar, organizadas conforme al recuerdo de sus protagonistas.

Desde mediados de 2003, el Ayuntamiento de Cabranes planteó un cambio de orientación de la colección museográfica, orientado por una parte a conseguir la integración en la Red de Museos Etnográficos del Principado de Asturias ([www.museosdeasturias.com](http://www.museosdeasturias.com)) y, además, a lograr la especialización del planteamiento museográfico como museo de la escuela rural. Se pretendía, de esta manera, superar el planteamiento inicial de colección etnográfica difusa, aprovechando los recursos valiosos de patrimonio escolar y el propio contexto espacial y del entorno, como principales potencialidades del nuevo proyecto museográfico. A Marta García Eguren le correspondió la tarea de elaborar el documento “Propuesta de cambio museográfico para el Museo de la Escuela Rural”, que se concluyó a principios de 2005, una vez que se acometieron importantes inversiones en mejoras de la colección y de las instalaciones. Con ello, el Ayuntamiento pretende ofrecer un equipamiento museístico especializado en la escuela, como una oferta museística diferenciada, contando con la singularidad de su sede, las antiguas escuelas de Viñón. Para ello era necesario que la escuela cobrase protagonismo y que la colección etnográfica concebida en torno al “Hogar” pasara de ser impersonal a representar la vivienda del maestro y la maestra, aportando datos sobre sus vidas, tanto desde el punto de vista laboral como social y familiar. Con este fin se realizaron trabajos



*A principios del 2005 el ayuntamiento pretende ofrecer un equipamiento museístico especializado en la escuela e integrado en la Red de Museos Etnográficos de Asturias.*

de carpintería, albañilería, confección de paneles, restauración de piezas e instalación de calefacción, se mejoró también la museografía de las aulas, con revestimientos de madera y colocación de tarima, entre otras mejoras de ambientación, y se completó y amplió la información sobre la historia de la escuela rural en Asturias a través de paneles y documentos. Todo ello fue posible en virtud del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cabranes en 2005 por el que se aprobó la creación del “Museo de la Escuela Rural de Asturias”, modificación que conllevaba el cambio museológico y museográfico de su exposición permanente. Posteriormente se firmó un convenio de colaboración entre la Administración del Principado de Asturias y el Ayuntamiento de Cabranes para ejecutar el cambio museográfico, pasando la colección a integrarse en la Red de Museos Etnográficos de Asturias. Así se configuró la colección que llega hasta nuestros días, cuya visión general puede apreciarse en la página web del museo, [www.museodelaescuelarural.com](http://www.museodelaescuelarural.com).

### **Los espacios y contenidos expositivos**

El Museo está instalado en el edificio escuela más emblemático del concejo, el de la escuela de Viñón, ubicado a sólo cincuenta metros de distancia de la iglesia parroquial de San Julián, catalogada como Monumento Histórico Artístico desde 1985 y erigida con pautas constructivas del prerrománico asturiano, aunque fue construida en época románica. Documentos conservados de los siglos XVIII y XIX localizan la primitiva escuela del pueblo en el atrio de esta iglesia, espacio muy común en las primitivas Escuelas de Primeras Letras necesitadas de una cubierta para resguardarse de la incesante lluvia invernal. A escasos metros de la misma, a principios del siglo XX, se construyó el actual edificio escolar en un solar cedido por el marqués del Real Transporte, con el apoyo económico de los vecinos emigrantes, el trabajo gratuito de los vecinos presentes y ayudas de la Sociedad Minas de Viñón. El inmueble es un edificio austero con líneas de imposta entre las dos plantas que disponía dos aulas en la planta baja, con cabida para 120 niños y niñas, y dos viviendas para maestro y maestra en la superior, siguiendo los planos del arquitecto provincial Javier Aguirre Iturralde. La inauguración del mismo se realizó el 13 de noviembre de 1908 con una procesión cívica simbólica que partió del atrio de la iglesia, lugar donde se impartía la enseñanza hasta entonces, hasta el nuevo edificio escuela, donde intervinieron, ante un numeroso grupo de vecinos, el párroco Lázaro San Martín, en nombre de los miembros de la Junta de Construcción, el Inspector de Primera Enseñanza, Francisco Carrillo Sagredo, y el Alcalde de Cabranes, Joaquín Álvarez de la Villa. Tras setenta años cumpliendo su función educativa, el inmueble escolar de Viñón quedó vacío en la década de 1970 debido al fuerte descenso del número de niños en los pueblos de la parroquia y a la puesta en marcha del transporte y de las concentraciones escolares, ante lo que se promovió la iniciativa de utilizarlo para conservar y exhibir todo el material y mobiliario pedagógico existente en el concejo.

En la planta baja se presentan los instrumentos y los protagonistas de la escuela primaria en el medio rural asturiano desde el siglo XVIII hasta la actualidad, con especial atención al fenómeno migratorio ultramarino como artífice de las nuevas infraestructuras educativas. El recorrido se inicia ante varios paneles que reflejan los rasgos de la

*En la planta baja se presentan los instrumentos y los protagonistas de la escuela primaria y del medio rural asturiano desde el siglo XVIII hasta la actualidad.*

Escuela de Primeras Letras, gestada en el siglo XVIII y difundida a lo largo del siglo XIX, caracterizada por la provisionalidad y autonomía de funcionamiento ya que dependía de las Juntas Vecinales, cuyos ingresos eran muy limitados (venta de maderas o pastos) y de la aportación económica de cada niño o niña. Resultado de tales carencias es que dichas escuelas carecieran de edificio propio por lo que, con frecuencia, estaban instaladas debajo de un hórreo o en el atrio del templo parroquial, en el pórtico, tal como sucedía en el pueblo de Viñón. Tras recibir esta información, el visitante accede a la reconstrucción de un aula del siglo XIX, con sus mesas y bancos corridos y la rudimentaria mesa del maestro, caracterizada por la austeridad del mobiliario y por la pobreza de los materiales escolares. Los niños se apretujaban en bancos y mesas alargadas, donde manejaban su pizarra para escribir letras y hacer cuentas con el pizarrín. En el primer banco se sentaban los más pequeños y todo el colectivo era controlado por el maestro desde su mesa, al pie del encerado. Sobre las mesas aparecen los primeros libros escolares, que eran pequeñas Cartillas, Cuadernos, Silabarios, Catones o Catecismos dedicados a las materias básicas de lectura, escritura, religión, gramática o historia, además de las fábulas de Samaniego y de Iriarte. El resto de los útiles eran la mesa para el maestro, un silabario de pared o un mapa, la estufa para combatir el frío, el armario donde se guardaban unos pocos libros de uso colectivo y la percha para colgar los capirotos, sacos que protegían de la lluvia, al lado de las alpargatas y “les madreñes”.

Este espacio escolar se mantuvo en funcionamiento hasta que las aportaciones de capital americano, fruto de una acción colectiva dinamizada desde la prensa local (en el caso del concejo de Cabranes desde *El Progreso de Cabranes*), se utilizaron para construir nuevos edificios escolares en la mayor parte de los pueblos y aldeas de Asturias, por lo que el segundo espacio expositivo se destina a mostrar la importancia de la emigración a América (billetes, maletas, fotos, barcos, plantaciones Cuba, etc.), sus formas de sociabilidad autónomas (el Club Cabranés en La Habana, por ejemplo, entre otros muchos) y sus consecuencias en la evolución de la red escolar (planos de escuelas, cuestaciones, documentos de cesión) significando que la intervención de los emigrantes americanos posibilitó la modernización de los pueblos, empezando por las escuelas.

En la sala de la derecha se reconstruyen con mobiliario y material de época, procedente del propio concejo y con algunas aportaciones del exterior, dos aulas-escuela del siglo XX, la primera correspondiente al primer tercio del siglo (Monarquía y República) y la segunda al período central del mismo (el Franquismo), cerrando el ciclo evolutivo de la escuela rural que, en su faceta tradicional, entró en crisis a causa de la intensidad del éxodo rural que sacudió a España en la década de 1960. La posterior Ley de Educación de 1970 posibilitó la modernización del sistema escolar español, pero limitó el funcionamiento a la escuela rural a los primeros tramos de la formación (preescolar, primer ciclo de la EGB) ya que el grueso de la población infantil se agrupó en las nuevas Concentraciones Escolares, donde la enseñanza graduada de la Educación General Básica era impartida por profesores especialistas. En la actualidad, la enseñanza primaria subsiste en los pueblos con el modelo del Colegio Rural Agrupado (los CRA, que concentran las

actividades educativas de una determinada zona) pero el ciclo intenso de la escuela rural como activo agente formador de la infancia y generador de comportamientos novedosos entre toda la población se inició en el siglo XVIII y se cerró en la década de 1970, amplio período que quiere resumir, condensar y presentar el Museo de la Escuela Rural de Asturias.



Foto 2. Aula con material escolar

En la primera planta, el Museo complementa su función expositiva con contenidos directamente ligados a la vida escolar como son un modelo de casa-habitación del magisterio, cuya instalación en el pueblo requería una vivienda digna y adecuada. La función de la escuela rural dependía en parte de la capacidad y entrega del maestro y de la maestra que ejercieran en la misma, cuya instalación en las aldeas acarrea tal cantidad de problemas que, desde principios del siglo XX, se estableció la obligatoriedad de construir viviendas para ambos en el mismo edificio escolar. Con la exposición de la “casa de los maestros” se pretende transferir al visitante la importancia de la fusión existente entre la comunidad campesina y el magisterio rural, prestigiado por su papel innovador en la aldea, en cuanto que podía transmitir a los vecinos saberes (leer y escribir, contabilidad, idiomas) de gran utilidad en los espacios (las ciudades fabriles asturianas o el continente americano) a los que emigraba una parte importante de la población, a causa de una imparable presión demográfica. Al mismo tiempo, la vivienda del magisterio también sirve para dar una visión etnográfica de los espacios y útiles de la vivienda rural, tan diferente de la actual habitación urbana, con su mobiliario de época, útiles de cocina y de menaje, piezas textiles y elementos decorativos autóctonos.

*La exposición “casa de los maestros” transfiere al visitante la importancia de la fusión existente entre la comunidad campesina y el magisterio rural.*



Foto 3. Detalle de la cocina. Casa de los maestros.

En el lado norte de la primera planta se presenta una exposición temporal que bajo el título “El juego” presenta juguetes del siglo XX, útiles para conocer la vida cotidiana de la infancia en los distintos períodos. El material exhibido no se limita al juguete pedagógico sino que se amplía a todo tipo de piezas de los más diversos materiales (hojalata, arcilla, madera, tela, cartón, plomo, recortables de papel, porcelana), con todo tipo de enfoques (cocinitas, casas de muñecas, patinetes, avionetas, vehículos) y de diversas épocas, aunque predominan los juguetes posteriores a 1960, momento en el que se popularizó su uso entre la infancia. El objetivo de esta amplia sala no sólo es lúdico sino que también pretende mostrar la evolución del juego infantil en el siglo XX con sus formas tradicionales en el exterior de las casas, prados y caminos (el cascayu, el corro, el escondite, el aro, las canicas, las chapas, primitivos patinetes elaborados por los propios niños con materiales de desecho), los posteriores juguetes industriales de la segunda mitad de siglo, caracterizados por la variedad y la incorporación del plástico, hasta los actuales juguetes tecnológicos activados por microprocesadores y con las más variadas aplicaciones digitales.

Finalmente, el edificio cuenta con una sala polivalente, donde se desarrolla la actividad de extensión cultural. El Museo de la Escuela Rural de Asturias debe participar en el desarrollo cultural de la comunidad, desempeñando una función integradora que debe ser cumplida a través de un programa de extensión, que tiene como objetivo generar un proceso de animación socio cultural para promover la participación, de modo que se consiga una mayor vinculación entre el museo y la comunidad en la que se ubica. En este espacio también se proyectan diversos documentos audiovisuales entre los que destacan historias de vida de antiguos/as alumnos/as de la escuela y de maestros/as.



Foto 4. El juego

*El Museo de la Escuela Rural de Asturias debe participar en el desarrollo cultural de la comunidad y desempeñar una función integradora.*

## Las colecciones

Entre los objetivos del Museo de la Escuela Rural de Asturias se incluye la conservación de materiales y útiles pedagógicos de uso colectivo y particular para su almacenamiento y exposición, sistematizada y ordenada con criterios temporales. En este sentido adquiere una especial valoración la reunión de algunos objetos de particulares, en ocasiones colecciones especializadas, que han encontrado en el museo un espacio para su idónea preservación y adecuada exposición, en especial libros y cuadernos de clase realizados por niños y niñas que han sido cedidos y que constituyen una fuente importante para el análisis de los métodos pedagógicos de cada época. Pero no solo se han recopilado materiales de estudio, sino también muestras de trabajo (labores de cosido y bordado) y otros objetos escolares (cabás, plumas, tinteros) y no escolares pero de uso común en la escuela (madreñas, sacos, imágenes religiosas) que sirven para ambientar los espacios expositivos. En conjunto, las colecciones del Museo superan los dos millares de unidades, destacando los libros de texto (cerca de un millar) en sus diferentes formatos, ya sean pequeños catones, cartillas y cuadernos, ya los convencionales libros de lectura y escritura, geografía e historia, aritmética, lecciones de cosas, religión, fundamentos del derecho, enciclopedias, etc. con ediciones de finales del siglo XIX hasta 1970, algunas de las cuales realizadas en Asturias. El segundo gran conjunto lo constituye el mobiliario escolar con un inventario de 667 piezas entre las que hay bancos, mesas, pupitres bipersonales, encerados, armarios varios, perchas, estufas, banderas, etc. También hay numerosos objetos de uso didáctico con aplicaciones específicas para la lectura (carteles de silabarios y abecedarios), la escritura (pizarras, pizarrines, borradores, plumas, tinteros, lápices), el dibujo (escuadra, cartabón, regla, compás), la aritmética (ábaco contador, juegos de pesas y medidas, jarras, decímetros descomponible), la física (termómetro, barómetro), la geometría (figuras geométricas) o la geografía (globos terráqueos), aunque es reducido el número de mapas y carteles de pared, buena prueba de la limitada capacidad de compra de las escuelas rurales.

*Las colecciones del Museo superan los dos millares de unidades. Destacan los libros de texto, el mobiliario escolar, objetos de uso didáctico, la serie del periódico "El Eco Escolar" y la exposición "El Juego".*

De todo el material expuesto, se puede destacar dos colecciones singulares y valiosas, como son, en el ámbito académico, la serie del periódico *El Eco Escolar*, realizado por los niños de la Escuela Nacional de Torazo (Cabranes) entre 1934 y 1938, y la colección que configura la exposición "El Juego", cedida por Adolfo Prado, y que cuenta con 200 piezas de juguetes del siglo XX muy bien conservadas y susceptibles, en algunos casos, de manipulación funcional. La colección refleja cómo el juego infantil tiene como objetivo conectar al niño con la sociedad por medio de objetos y acciones que imitan la vida cotidiana de los adultos. Los juguetes más antiguos dejan patente esa función ya que se asegura que el juego es el primero y más eficaz de los educadores.

Como conclusión puede decirse que, a lo largo del recorrido, el visitante tiene la oportunidad de escuchar y ver testimonios y recuerdos de su memoria íntima escolar. La visita permite contemplar los espacios y útiles de la infancia del pasado, comparar los cambios de mentalidad en nuestra historia, colectiva e individual y valorar los vestigios del patrimonio escolar que estamos obligados a preservar. Todo ello hace que nos

acerquemos y conozcamos la vida cotidiana del pasado reciente de la escuela del ayer en el ambiente rural de la actualidad.

### La proyección del museo

Los objetivos de futuro del Museo Escolar se articulan en una doble línea: la revalorización del patrimonio escolar de Asturias, cara a su conservación, y la promoción de actividades implícitas a la escuela tradicional entre niños y adultos, como evidencia de los cambios generados en la pedagogía contemporánea, desarrollando todo tipo de actividades vinculadas a la escuela rural. Para superar el escollo histórico de la escuela rural, el aislamiento que la limitaba en el pasado y en la actualidad, se plantea la necesidad de desarrollar un programa de proyección de la misma por todas las ciudades y villas asturianas mediante un proyecto de “escuela itinerante” que, mediante una exposición ambulante instalada en colegios públicos de Asturias, pudiera contribuir a acercar la realidad escolar del pasado a los distintos colectivos educativos: alumnos, profesores, madres y padres. Se trataría de ampliar el reducido ámbito de influencia actual del Museo, limitado a la Comarca de la Sidra en el centro de Asturias, y proyectar los objetivos pedagógicos citados en cualquier centro público o privado que demandase temporalmente una exposición de mobiliario y de materiales de época que pudiera servir para celebrar alguna efeméride concreta (el aniversario de la creación de un colegio o grupo escolar) o, simplemente, para realizar una actividad, escolar y extraescolar simultáneamente, sin salir del centro. En este sentido, la exposición se refuerza con una sesión práctica interactiva, tanto para los alumnos y alumnas de cada centro como para los visitantes adultos, que se sientan en los pupitres de un aula para ejecutar distintas labores escolares tal como se realizaban tradicionalmente: caligrafía a lápiz sobre cuaderno rayado, escritura con pluma, plumín y tinta sobre una hoja pautada, realización de cuentas aritméticas sobre



la pizarra con pizarrín, etc. Finalmente, es interesante subrayar que el Museo ya ha colaborado exitosamente en la exhibición de exposiciones escolares vinculadas a efemérides importantes de instituciones relacionadas con el mundo educativo como han sido, en el ámbito nacional, la exposición de “La FETE-UGT. 75 Años con la enseñanza” y, en el regional, “La escuela y la formación de maestros en Asturias” celebrada en el edificio histórico de la Universidad de Oviedo dentro de los actos de conmemoración del CLXV Aniversario de la Escuela Universitaria de Magisterio de Oviedo.

Foto 5. La proyección actual del Museo incluye una sesión interactiva con los materiales didácticos del pasado.

Con todas estas iniciativas, el Museo de la Escuela Rural de Asturias pretende también concienciar a la población y a los responsables institucionales de la necesidad de proteger, conservar y exponer el patrimonio pedagógico regional en un Museo Escolar de Asturias que cumpliera funciones expositivas e investigadoras, al igual que los que ya funcionan con gran éxito en otras varias comunidades autónomas españolas, una asignatura pendiente de los responsables políticos regionales que habría de contar con la participación y el concurso de la administración regional y del resto de las instituciones implicadas en cualquier nivel de la acción educativa: Universidad de Oviedo, centros públicos de primaria y secundaria, colegios e instituciones privadas (en especial, las fundaciones educativas actuales o históricas), Centros de Formación del Profesorado, Federaciones de Padres y Madres de alumnos/as, colectivos estudiantiles, etc ■

### **Breve currículo**

**Alejandro Vega Riego** es Licenciado en Derecho y Diplomado en Relaciones laborales. Alcalde de Cabranes (municipio asturiano que promovió el Museo de la Escuela Rural de Asturias). Es, además, Presidente de la Mancomunidad de municipios Comarca de la Sidra, que integra los concejos de Villaviciosa, Nava, Colunga, Bimenes, Sariego y Cabranes.

**Ángel Mato Díaz** es Doctor en Historia por la Universidad de Oviedo y Profesor de Geografía e Historia en el IES Calderón de la Barca de Gijón. Su campo de investigación ha sido la historia social, en especial los aspectos vinculados a la enseñanza (escolarización, alfabetización) y a la cultura popular (bibliotecas, ateneos, sociedades culturales), temáticas sobre la que ha publicado numerosos artículos y varios libros como *La Escuela Primaria en Asturias. Los procesos de alfabetización y escolarización* (1992); *Los Patronos de la Escuela. Historia de la Escuela Primaria en la Asturias Contemporánea* (1996), en colaboración con Aida Terrón; Gijón; *La Escuela del Ayer* (2001); *La lectura popular en Asturias* (1992) o *La Atenas del Norte* (2008).

## El escritor surrealista Agustín Espinosa, a los setenta años de su muerte, 1939-2009

Ana María García Pérez

*Catedrática de Geografía e Historia del IES Canarias Cabrera Pinto*

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Infancia y juventud. Formación. 3. Madurez: lo insular en lo universal 4. Les cortaron las alas.

### Resumen

El artículo recuerda la figura de Agustín Espinosa, escritor surrealista y profesor de Lengua Española y Literatura de Enseñanza Media, a partir de la recuperación de su expediente de bachillerato y examen de Grado en el Instituto de *Canarias Cabrera Pinto*. De este hecho, y con el fin de contribuir al conocimiento del personaje y al mantenimiento de su memoria, surge la iniciativa de realizar una Exposición itinerante y un Catálogo (así como su incorporación al currículo de la ESO y segundo de bachillerato) a la que se suman profesores de los municipios tinerfeños vinculados al escritor. Se resalta su papel en la Exposición Surrealista y la relación entre la guerra civil y el retroceso de las libertades y la cultura en España. El artículo incorpora la reproducción de documentos y fotos de distintos archivos, incluso de la familia del escritor, algunos de ellos inéditos.

**Palabras clave:** Agustín Espinosa, examen de Grado, bachillerato, Instituto General y Técnico de Canarias, Exposición Surrealista, expediente de depuración.

### Abstract

The article recalls the figure of Agustín Espinosa, surrealist writer and secondary teacher of Spanish Language and Literature, from the recovery of his bachillerato record and final exam in the *Cabrera Pinto* secondary school of the Canary Islands. From this fact, and in order to contribute to the understanding of this character and to keep his memory, there is this initiative for a travelling exhibition and a catalogue as well as his incorporation into the curriculum of ESO (compulsory lower secondary education) and second form of bachillerato. Teachers from Tenerife municipalities linked to the writer have joined this initiative. It highlights his role in the Surrealist Exhibition and the relationship between civil war and the retreat of freedom and culture in Spain. The article includes the reproduction of documents and pictures from various archives, including those from the writer's family, some of them unpublished.



**Keywords:** Agustín Espinosa, bachillerato (general upper secondary education), bachillerato final exam, General and Technical Institute of the Canary Islands, Surrealist Exhibition, purge file.

## Introducción

Fruto del trabajo de investigación realizado en el Archivo del Instituto de *Canarias Cabrera Pinto* de La Laguna, recuperamos el expediente de bachillerato y el examen de Grado de Agustín Espinosa García, escritor surrealista y profesor de Lengua Española y Literatura de Enseñanza Media. La violencia del golpe de estado en 1936 contra el gobierno de la II República se manifestó, además, en Tenerife con la detención y desaparición de algunos de los amigos que habían acompañado al escritor en el proyecto universalista de los vanguardistas canarios. Aunque Agustín Espinosa responde incorporándose a los vencedores, no se libra con ello de un expediente de depuración que lo separa de la enseñanza hasta 1938 en que será repuesto, aunque inhabilitado para cargos directivos y de confianza. Estas circunstancias agravan su enfermedad y muere el 28 de enero de 1939. Tenía 41 años.

Cada vez que iniciamos un nuevo curso recordamos a nuestros alumnos cómo se hace la Historia y sus fuentes, procurando dejar claro qué diferencia a esta ciencia de otras y de la Literatura. Para investigar la figura de Agustín Espinosa hemos recurrido a las fuentes históricas conservadas en Archivos (como su expediente de depuración localizado en el General de la Administración de Alcalá de Henares, Madrid), en su entorno familiar (fotografías y cartas), a la prensa y a los estudios biográficos y bibliográficos sobre el personaje, pero son los textos literarios dejados por el escritor, o por alguno de sus amigos que le acompañaron en la aventura surrealista en Canarias (también los de César Manrique y los estudios de José Miguel Pérez Corrales) los que nos han permitido descubrir y conocer, si esto es posible, al personaje, y así lo mostramos en la Exposición y Catálogo *Agustín Espinosa a los setenta años de su muerte 1939-2009*.<sup>1</sup>

## Infancia y juventud. Formación

Los primeros años de la vida y formación de Agustín Espinosa transcurren entre los municipios tinerfeños del Puerto de la Cruz, Los Realejos y La Laguna, y en la Península, entre Granada y Madrid.

Nace el 23 de marzo de 1897 en la calle Iriarte número 6 del Puerto de la Cruz, municipio al que se trasladan sus padres, naturales de Los Realejos. El propio Agustín nos deja testimonio de esos años en una carta dirigida a su amigo Germán Bautista Velarde (15 de marzo de 1938) y en el capítulo “Retorno” de su obra *Crimen* (1934).

---

<sup>1</sup> La exposición itinerante fue organizada por la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias y por el Instituto *Canarias Cabrera Pinto*. Fueron comisarios de la misma Ana M<sup>a</sup> García Pérez (Instituto *Canarias Cabrera Pinto* de La Laguna), Margarita Rodríguez Espinosa (Instituto *Mencey Bencomo* de Los Realejos) y Nicolás Rodríguez de Münzeinmaier (Instituto *Agustín de Betancourt* del Puerto de la Cruz).



Foto 1. Agustín Espinosa a los diez años. Colección familiar.

Su abuelo paterno, Agustín Espinosa Estrada, tenía numerosas propiedades en el Puerto de la Cruz y, sobre todo, en Los Realejos. Esta es la razón por la que desde 1909, cuando tenía doce años, la familia se trasladó a dicho municipio, a la casa que aún permanece en pie (por poco tiempo dado su estado de abandono) a la que retornará a lo largo de su vida y en la que morirá.

*A los 14 años se traslada a La Laguna a cursar segundo de bachillerato en el Instituto General y Técnico de Canarias.*

Lo descubrimos en una foto, con 14 años, cuando se traslada a La Laguna a cursar segundo de bachillerato, de forma oficial, en el Instituto General y Técnico de Canarias, estudios que finaliza en 1916. La lectura de su artículo “Ballenas en Canarias” (1932) nos acerca al joven ausente que no mira a la cámara, cuando dice que huía del mundo [...] para leer, a escondidas, largos novelones exóticos [...].

INSTITUTO GENERAL Y TÉCNICO DE CANARIAS				
Antecedentes de la carrera del Bachillerato de D. Agustín Espinosa García, natural del Puerto de la Cruz, provincia de Tenerife, de años de edad, justificados con los documentos que contiene este carpeta en su orden correlativo. Nació el 23 de Mayo de 1897. Imp. N. Vera-Laguna				
ASIGNATURAS	Curso académico de	NOTAS DE LOS EXAMENES de prueba de curso		OBSERVACIONES
		Julio	Septiembre	
INGRESO.—Aprobado el 20 de Sept. de 1910				
Lengua Castellana	1910-11	Notable	Notable	
Geografía general y de Europa		Notable	Notable	
Nociones de Aritmética y Geometría		Notable	Notable	
Religión.—Primer curso		Notable	Notable	
Caligrafía		Notable	Notable	
Latín.—Primer curso	1911-12	Notable	Notable	
Geografía especial de España		Notable	Notable	
Aritmética		Notable	Notable	
Religión.—Segundo curso		Notable	Notable	
Ginmasia.—Primer curso		Notable	Notable	
Latín.—Segundo curso	1912-13	Notable	Notable	
Francés.—Primer curso		Notable	Notable	
Historia de España		Notable	Notable	
Geometría		Notable	Notable	
Religión.—Tercer curso		Notable	Notable	
Ginmasia.—Segundo curso		Notable	Notable	
Precepción literaria y Composición	1913-14	Notable	Notable	
Francés.—Segundo curso		Notable	Notable	
Historia Universal		Notable	Notable	
Algebra y Trigonometría		Notable	Notable	
Dibujo.—Primer curso		Notable	Notable	
Psicología y Lógica	1914-15	Notable	Notable	
Historia general de la Literatura		Notable	Notable	
Física		Notable	Notable	
Fisiología e Higiene		Notable	Notable	
Dibujo.—Segundo curso	1915-16	Notable	Notable	
Ética y Rudimentos de Derecho		Notable	Notable	
Química general		Notable	Notable	
Historia Natural		Notable	Notable	
Agricultura y Técnica Agrícola e Industrial		Notable	Notable	

Foto 2. Expediente de bachillerato. Archivo del Instituto de Canarias Cabrera Pinto

Tendrá el apoyo de su paisano Luís Rodríguez Figueroa (también antiguo alumno del Instituto General y Técnico de La Laguna), fundador de la revista *Castalia*, que acogerá en sus páginas, en mayo de 1917, su primer texto literario titulado *Noche de polichinelas*.

En 1916 inicia en la Sección Universitaria de La Laguna los estudios correspondientes al primer curso de Filosofía y Letras y Preparatorio de Derecho. Continúa el siguiente curso en Granada su Licenciatura en Filosofía y Letras, que concluyó en 1923. Mientras estudiaba en la Península, en 1921, publicó un libro de poemas.

Pasaba los veranos en el Puerto de la Cruz y en Los Realejos, con su familia y amigos. En la costa de estos municipios, frecuentada desde su infancia y juventud, encontrará Agustín su inspiración, como reflejará, años más tarde, en los versos del libro "Poemas a Mme. Josephine", escrito entre 1929 y 1932.



Foto 3. Agustín Espinosa en su juventud con las playas de La Fajana y Castro, Los Realejos, de fondo. Colección familiar.

Hasta 1924 permanece en Madrid con el fin de realizar en el Centro de Estudios Históricos su tesis doctoral sobre el ilustrado lanzaroteño José Clavijo y Fajardo, que obtuvo la calificación de sobresaliente. Este centro, al que el Ministerio de Instrucción Pública dio rango oficial, fue creado en 1910 por la Institución Libre de Enseñanza. En él realizaron gran parte de su labor historiadores como Ramón Menéndez Pidal o Claudio Sánchez Albornoz.

### ***Madurez: lo insular en lo universal***

En el año 1924, finalizados sus estudios universitarios y el doctorado, vuelve a Tenerife. A partir de este momento, compatibilizará su labor de escritor y la docencia, que ejercerá en la Universidad de La Laguna hasta 1927, en que es nombrado primer director del

Colegio de Segunda Enseñanza *Tomás de Iriarte* (más tarde *Gran Poder de Dios*), en su pueblo natal, Puerto de la Cruz. En un primer momento ubicado en la casa de Ventoso, edificio que era también la Alcaldía y que sería más tarde residencia de los Padres Agustinos.

En abril de dicho año participa en la creación de la revista *La Rosa de los Vientos* (1927-1928)

“en la que se combinan una poética que indaga los signos insulares y el nuevo lenguaje vanguardista europeo basado en la literatura culta, el rechazo a las estéticas anteriores –Romanticismo, Realismo, Modernismo, Futurismo–; el culto a lo nuevo –lo que procede del cine, el jazz, el deporte, la técnica–; una nueva poética –humorística, antirrealista– y el apoliticismo.”<sup>2</sup>

Encontramos a un Espinosa que parece nutrirse del poeta metafísico inglés Jonh Donne (1572-1631), quien dice:

“Ningún hombre es una isla, algo completo en sí mismo; todo hombre es un fragmento del continente, una parte de un conjunto.”

Es, tal vez, este espíritu en el que lo insular y lo universal están perfectamente enlazados, como hizo con anterioridad su admirado José Viera y Clavijo, lo que le hace solicitar una pensión para visitar París en el curso 29/30 y otra para Bucarest el curso 30/31. Agustín Espinosa fue uno de los profesores pensionados para viajar al extranjero a cargo de la Junta de Ampliación de Estudios, proyecto creado por la Institución Libre de Enseñanza (1907-1937), al amparo del Ministerio de Instrucción Pública.

### ***Agustín Espinosa y Lanzarote***

*El curso 1928-29 se traslada a Lanzarote donde será profesor de Lengua Española y Literatura y primer director del Instituto Local de Segunda Enseñanza de Arrecife.*

En 1928 gana por oposición la cátedra de Historia de la Literatura Española del Instituto de Segunda Enseñanza de Mahón (Menorca), al que nunca se incorpora. El curso 1928/1929 se traslada a Lanzarote, donde será profesor de Lengua Española y Literatura y primer director del Instituto Local de Segunda Enseñanza de Arrecife, en el que toma posesión como Comisario Regio el 15 de octubre de 1928.

En esta isla escribe su libro *Lancelot, 28° 7°. Guía integral de una isla atlántica*. Su originalidad consiste en convertir cualquier elemento geográfico en Literatura, “reinventando la isla”, como comprobamos en la descripción del mapa de Lanzarote de la cubierta y las coordenadas del título, al margen de la longitud oficial que da el Meridiano de Greenwich desde 1883. En el capítulo titulado “Biología del viento de Lanzarote” nos

---

<sup>2</sup> El Primer Manifiesto de *La Rosa de los Vientos* apareció en el periódico *La Prensa*, (1 de febrero de 1928) y hace patente su defensa de lo “insular dentro de lo universal”.

proporciona datos sobre su hotel, el clima y la morfología de sus casas. Según José Miguel Pérez Corrales<sup>3</sup> :

“Espinosa cree en un arte y en un alma insulares, en una “definición propia” y en una “personalidad canaria”. Pero piensa que no es por la Historia sino por la Geografía, como se llegará al “corazón” de lo insular [...] fue Agustín Espinosa la primera e insuperada conciencia poética moderna de Canarias.”

### **Agustín Espinosa y César Manrique**

*Hace algunos años incorporamos al aula contenidos relativos a la Educación ambiental y de Canarias y trabajamos el manifiesto de César Manrique “Momento de parar”, de quien se consideraba heredero.*

Desde hace algunos años incorporamos al aula contenidos relativos a la Educación Ambiental y de Canarias, y trabajamos con nuestros alumnos el Manifiesto de César Manrique titulado *Momento de parar* (1985). Tras su lectura se puede comprender nuestra sorpresa al preparar esta Exposición y descubrir que Agustín Espinosa también ha llegado hasta nosotros a través de César Manrique, como comprobamos en su obra *Lanzarote, arquitectura inédita*, publicada en 1974. El artista se inspiró en la Literatura de Agustín Espinosa, de quien se consideró siempre heredero, nutriéndose de la visión poética del paisaje que el escritor manifestó en su *Lancelot, 28º-7º. Guía integral de una isla atlántica*, para defender su isla del desarrollismo de la construcción. En el año 1979, esta admiración que siente Manrique lo anima a colaborar con la Casa de Colón de Las Palmas de Gran Canaria en un homenaje al escritor, en cuyo cartel anunciador nos deja su retrato.

### **Agustín Espinosa y Las Palmas de Gran Canaria**

#### *El profesor de enseñanza media*

Entre 1929 y 1935 fue profesor del Instituto *Pérez Galdós* de Las Palmas de Gran Canaria. Pese a que, en algunos de sus artículos (“Carta a Juan Ramón Jiménez”), se queja de que su trabajo de catedrático de instituto no le permite disponer de mucho tiempo libre para escribir, colabora con *La Gaceta Literaria* de Madrid, en cuya singladura vanguardista se inscribe. El corto dirigido por Ernesto Giménez Caballero, su director, y titulado *Noticiero de Cine Club*<sup>4</sup>, nos deja el testimonio de la presencia del escritor en Madrid, en la terraza y sobre los tejados de la imprenta de la revista. Aparece, junto a otros colaboradores, en dos de los capítulos: en el titulado “La Gaceta Literaria 1927”, junto a Giménez Caballero y a su lado, en segunda fila, Rafael Alberti, entre otros. Y en el titulado “La crisis de la inspiración de los jóvenes escritores”, saltando por los tejados de la editorial, en un segundo plano.

---

<sup>3</sup> “La conciencia de lo canario en Agustín Espinosa”, Anuario del Instituto de Estudios Canarios, XXVIII-XXIX, 1987. Comunicación presentada en el Salón de Actos de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife, La Laguna, el día 10 de mayo de 1984.

<sup>4</sup> De dicha película han sido reproducidas algunas fotografías en el libro de José Miguel Pérez Corrales *Agustín Espinosa, entre el Mito y el Sueño*, página 771, tomo II.

*En el Instituto “Pérez Galdós” de Las Palmas de Gran Canaria dirigió una revista escolar muy en línea con las corrientes didácticas más progresistas del momento.*

Encontramos a un profesor comprometido en la formación de sus alumnos, a los que considera hijos espirituales. Agustín Espinosa es un enseñante innovador que realiza, en lenguaje actual, actividades complementarias y extraescolares, como dirigir una revista escolar en la que sus alumnos aprenden Lengua y Literatura practicándola, en la línea de las corrientes didácticas más progresistas del momento. La llamó *Hoja Azul* y en total tuvo cinco números.



Foto 4. Agustín Espinosa en su madurez. Colección familiar.

En su nº 1, publicado en noviembre de 1932, se muestra ilusionado pero en los siguientes advertimos cierta decepción cuando dice:

“El mundo no está hecho de papilla y merengue. No os portéis, por lo tanto, como si estuvierais en Jauja. Hay duros bocados que masticar, hemos de digerirlos o dejarnos ahogar.

No contribuyas con tu abulia a la infeliz carnavalada de los que creen que ser estudiante es matricularse, asistir a clase y retozar a la hora del recreo. Si no te sientes estudiante, quítate el antifaz y deja al aire orejas largas, hocico picudo y plumas que no saben volar. Hazte actor de cine o contrabandista, porque acaso has equivocado tu destino y estás perdiendo inútilmente dinero, tiempo y juventud.”

Agustín Espinosa no tuvo tiempo de comprobar que lo que había sembrado dio sus frutos y, entre sus alumnos de aquel entonces, se encuentran importantes escritores canarios. Uno de ellos, Agustín Millares Sall, nos recordaba el importante papel que jugó el escritor en su formación, pues,

“a través de la magia pedagógica de sus clases de Preceptiva Literaria, me puso en contacto con los poetas del 27 y el surrealismo.”

En esta ciudad, en 1932, se casa con Josefina Boissier Castellanos, con la que tuvo tres hijos. Durante los años en que permaneció en Las Palmas desarrolló una intensa vida social como demuestran las fotos recuperadas de su álbum familiar: con su esposa y algunos amigos en Las Palmas y Cádiz y, con su prima Carmen García Barrenechea y unos amigos en la Playa de La Concha en San Sebastián.

#### *El escritor surrealista*

A partir de 1930, la labor del pintor tinerfeño Óscar Domínguez, afincado en París, y el viaje a Europa de Eduardo Westerdahl traen como fruto la creación de la revista *Gaceta de Arte* (1932-1936), en la que se difunden en Canarias las teorías surrealistas asumidas por Agustín Espinosa, Emeterio Gutiérrez Albelo, Domingo López Torres, Domingo Pérez Minik y Pedro García Cabrera. José Miguel Pérez Corrales (2007) nos dice: “*Lo común a los surrealistas es su estado de revuelta contra el mundo dado, su libre asociación como grupo-tribu, sociedad secreta, civilización que se identifica con la libertad desde un inconformismo visceral enriquecido de utopía*”. En esta línea, publica en 1933 un Cuaderno titulado “1/2 hora jugando a los dados”, conferencia dada en la Exposición de pintura de José Jorge Oramas, autor de la cubierta.

*En 1934 publica la novela “Crimen”, con portada de Oscar Domínguez, una de las mejores manifestaciones del surrealismo en Canarias y en España.*

En 1934, Agustín Espinosa escribe la novela *Crimen*, con portada de Óscar Domínguez. Por esta obra se le considera uno de los mejores representantes del Surrealismo en Canarias y en España. Sin embargo, escandalizará con ella a la sociedad isleña entera, que la califica de “*pornográfica, libre, procaz, indecorosa, insolente*”. Espinosa se defiende diciendo que “*análogos adjetivos habría que esgrimir [...] para calificar a Quevedo, a Bocaccio, a Cervantes, a Rabelais, a Lautréamont, a Goethe.*”

Según José Miguel Pérez Corrales<sup>5</sup>

“*Crimen* no es una obra para lectores fáciles o pusilánimes: su densidad e intensidad del lenguaje y su imaginación salvaje impiden lo uno y lo otro [...] Hoy como ayer, haya o no haya destinatarios de su altivo desafío, *Crimen* es un libro de libertad, de autenticidad, de conocimiento.”

---

<sup>5</sup> *El crimen de Crimen*, “Crimen y otros escritos vanguardistas”. Ed. Idea/La Página, Tenerife, 2007.

También su amigo Domingo Pérez Minik<sup>6</sup> nos ayuda a conocerlo cuando dice:

“Eso quisiéramos nosotros, tenerlo aquí y ahora, en nuestro espacio-tiempo, tal como fue, con su irreprimible alegría, la extraversion caudalosa, una imaginación al viento. En carne y hueso. Escuchándolo, si nos dejaba hablar, bien lanzado por los cerros de Úbeda, comunicativo y hasta frívolo [...] el más surrealista de todos los españoles.”

### **Agustín Espinosa y Santa Cruz de Tenerife. La Exposición Surrealista**

El 14 de abril de 1935, aniversario de la proclamación de la Segunda República, Agustín Espinosa tomó posesión como director del primer Instituto de Santa Cruz de Tenerife, dependiente del Instituto General y Técnico de La Laguna. Durante ese tiempo reside, junto a su mujer y su hijo mayor, en el Hotel Aguerre de la ciudad lagunera.

Al mismo tiempo, fue nombrado presidente del Ateneo de Santa Cruz, fundado en el mes de febrero de 1934. En mayo de 1935, gracias a la intervención de Óscar Domínguez desde París, la revista *Gaceta de Arte* organiza en su sede de la actual Plaza de la Candelaria la Exposición Surrealista que venía de Copenhague, París y Praga, y que luego seguiría hacia Londres y Nueva York. Estuvo abierta al público entre los días 11 y 21 de mayo, y para ella invitaron a los impulsores del surrealismo francés André Breton, a quien acompañará su esposa Jacqueline, y Benjamín Peret.

*En mayo de 1935 la revista “Gaceta de Arte” organiza la Exposición Surrealista, compuesta por 76 obras de grandes artistas europeos, con la asistencia de Andrés Bretón y Benjamín Peret.*

La Exposición estuvo compuesta por 76 obras (cuadros y fotografías) y en ella participaron, entre otros, Arp, Brauner, De Chirico, Max Ernst, Magritte, Yves Tanguy, Picasso, Miró, Dalí, Óscar Domínguez; Marcel Duchamp, Dora Maar y Man Ray.

Paralelamente, se celebrará una serie de conferencias y encuentros con los escritores de *Gaceta de Arte*. Entre las actividades previstas figuraba la proyección de la película surrealista de Buñuel *La Edad de Oro*, que no fue posible por las maniobras en su contra de la prensa (*La Gaceta de Tenerife*) y de los círculos católicos más reaccionarios de Santa Cruz, aunque algunos estudiosos lo atribuyen a su escaso interés comercial por estar en francés. También en octubre se publicará el número 2 del Boletín Internacional del Surrealismo, que firma nuestro escritor junto a Breton y otros surrealistas canarios, en el que se fijarán posiciones sobre el panorama intelectual de España.

---

<sup>6</sup> Domingo Pérez Minik: *Agustín Espinosa, aquí y ahora*. Periódico *El Día*, 30 de noviembre de 1980.





Foto 5. Con los surrealistas franceses. De izquierda a derecha: Agustín Espinosa, Benjamín Péret, Jacqueline Breton, André Breton, Domingo Pérez Minik y Pedro García Cabrera. Fondo Westerdahl. Archivo Histórico Provincial de Santa Cruz de Tenerife, Gobierno de Canarias.

### ***Les cortaron las alas***

Tras el golpe de estado del 18 de julio de 1936 contra el gobierno de la República, el triunfo del nacionalcatolicismo traería como consecuencia la depuración del profesorado apartado de la ortodoxia oficial. Agustín Espinosa fue declarado cesante por el Gobernador Civil el 16 de septiembre de 1936. A finales de marzo de 1937, la Comisión depuradora de Instrucción Pública de la provincia de Las Palmas decidió la “*apertura de expediente para esclarecer la conducta de D. Agustín Espinosa García, profesor del Instituto Pérez Galdós de Las Palmas*”. Los cargos que se le imputaban eran: “*Ser izquierdista, ser autor de la obra titulada “El crimen de Agustín” (sic) y haber intentado presentar en los cines de esta Ciudad una película inmoral y sacrílega [...]*”. A partir de ese momento encontramos a un Agustín Espinosa angustiado que escribe desde las Palmas, el 5 de febrero de 1938, a su prima María Teresa García Barrenechea, una carta hasta ahora inédita, en la que parece replicar al escritor Donne cuando le dice:

“La ISLA aísla mucho más de lo que en realidad parece. Y tanta agua azul, honda y áspera por medio. Luego yo no sigo mejor. Cada vez tengo menos humor y menos fuerza. Me fatigo por todo y hasta hablar me cansa. Soy una isla más dentro de la isla. Una isla en régimen de ulceroso y hambre de bienestar y noches durmiendo.”

Sufrimiento que ya había adelantado, de forma premonitoria, en su obra *Crimen*, en el capítulo titulado “Epílogo en la isla de las maldiciones”: *Yo, el hijastro de la isla. El aislado*.

La Comisión Depuradora, por unanimidad, en la misma ciudad que lo persigue, lo absuelve y sobresee el expediente. La razón debe de estar en que, desde el 14 de

diciembre de 1936, Espinosa se afilió a Falange Española (y quizá buscó el amparo de Giménez Caballero), probablemente ante el terror represivo que llevó a la detención de varios amigos en Santa Cruz de Tenerife (salones de Fayffes o en el Templo Masónico de la calle San Lucas) e incluso a la *desaparición* de algunos de ellos, así como a sus problemas de salud: la úlcera de duodeno que le causará la muerte. El 13 de abril de 1938 es repuesto en su cátedra, pero el peso de *Crimen* hace que lo trasladen al Instituto de Santa Cruz de La Palma y lo inhabiliten para cargos directivos y de confianza. Cuando se agravó su enfermedad regresó a la casa familiar de Los Realejos donde moriría once días después, el 28 de enero de 1939. Su tumba se encuentra en el cementerio de San Francisco de dicho municipio.

Para concluir, Domingo Pérez Minik<sup>7</sup> nos vuelve a prestar sus palabras (de gran actualidad) cuando dice:

“Pero [...], ya dentro de la crónica de la literatura no lo debemos olvidar por tantas razones. Todos estamos en deuda con él, como escritor, como amigo, como insular primero de las más serias apuestas. La memoria que no nos deja tranquilos [...]” ■

### **Breve currículum**

**Ana M<sup>a</sup> García Pérez** es Licenciada en Filosofía y Letras, Sección de Geografía e Historia por la Universidad de La Laguna, Tenerife. Catedrática de Geografía e Historia y miembro de la Comisión Técnica del Museo del Instituto *Canarias Cabrera Pinto*. Ha coordinado Proyectos de Educación Ambiental y Contenidos Canarios y dos intercambios de alumnos (*Proyecto Europeo Lingua*), relacionados con la Historia Local. Ha impartido cursos y publicado artículos relacionados con el uso didáctico del patrimonio histórico-artístico. A partir de la recuperación de fondos del Instituto ha sido Comisaria de Exposiciones temporales itinerantes –y su Catálogo–. Investiga con sus alumnos sobre la Historia reciente de las Islas. Es Miembro de Número de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife.

---

<sup>7</sup> Artículo citado.



## **Regina Lago: una psicóloga comprometida con la infancia durante la guerra civil española**

**Carmen García Colmenares**

*Cátedra Estudios de Género. Universidad de Valladolid*

**Sumario:** 1. Una vida truncada por la guerra. 2. Las colonias escolares durante la guerra civil. 3. La vida en las colonias escolares, un ejemplo de innovación pedagógica. 4. El exilio.

### **Resumen**

La recuperación genealógica de las intelectuales españolas de comienzos del siglo XX está permitiendo sacar a la luz el importante papel jugado por estas mujeres en las diferentes disciplinas, como es el caso de las primeras psicólogas españolas. En este marco debe situarse el legado de la psicóloga Regina Lago García quien contribuyó de manera decisiva, entre otros aspectos, a paliar el dolor de la infancia evacuada durante el terrible periodo de la guerra civil española.

**Palabras clave:** primeras psicólogas, colonias escolares, sociabilidad femenina, dibujos infantiles sobre la guerra, exilio.

### **Abstract**

The genealogical recovery of Spanish intellectual women of the early twentieth century is allowing us to bring out the important role played by these women in various disciplines, such as the first Spanish female psychologists. The legacy of the psychologist Regina Lago García should be seen in this frame of reference. She decisively contributed, among other things, to relieve the pain of children evacuated during the terrible period of the Spanish civil war.

**Keywords:** first psychologists, school summer camps, female sociability, children's drawings about the war, exile.

### **Una vida truncada por la guerra**

Son todavía recientes los estudios y trabajos dentro de la psicología que intentan rescatar el legado de las primeras psicólogas y sus contribuciones al desarrollo de la misma (Bosch, Ferrer y Gilli, 1999; García Colmenares, 2008; García Dauder, 2005; Furumoto y

Scarborough, 1987). Estas dificultades son mayores cuando se refieren a las psicólogas españolas que, como mujeres, tuvieron que enfrentarse a una serie de barreras de carácter institucional, como la prohibición hasta 1910 de estudiar en la universidad; de carácter político, como la imposibilidad de votar hasta 1931, y de carácter profesional, como no contar con el reconocimiento similar al de sus compañeros varones. Si a todo ello le añadimos la represión y el exilio que sufrieron después de finalizada la guerra civil, las dificultades para su recuperación se acrecientan. Rescatar sus nombres permite dar a conocer sus contribuciones, durante largo tiempo olvidadas (García Colmenares, en prensa).

Regina Lago (1897-1966) nació en Palencia dentro de una familia de clase acomodada y estudió Magisterio Elemental y Superior en la Escuela Normal de la misma ciudad (García Colmenares, 2006a). Posteriormente se trasladará a Madrid para preparar el examen de ingreso en la Escuela de Estudios Superiores del Magisterio (EESM), consiguiendo el número uno de su promoción dentro de la sección de Ciencias (Molero y Pozo, 1989). Su interés por la psicología se manifiesta de manera temprana al matricularse en el curso de Psicología Experimental impartido por el profesor Ziehen en la Universidad Central de Madrid en 1924, en el que solamente participaron tres mujeres. Ese mismo año será destinada como profesora de Física y Química a la Escuela Normal de La Laguna. Más tarde, en 1927, se trasladará a la Escuela Normal de Lugo al ser nombrada profesora de Matemáticas. Durante su estancia en la misma, solicitará la condición de pensionada a la Junta de Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas, con objeto de ampliar la formación en Psicología Experimental en el Instituto de J. J. Rousseau de Ginebra y conocer el funcionamiento de las Escuelas Normales de Suiza<sup>1</sup>.

*En el Instituto "Jean Jacques Rousseau" de Ginebra estudió Psicología Experimental, Psicología Infantil y Psicometría con Claparède y Piaget.*

Concedida la ayuda durante los cursos 1928-1929 y 1929-1930, viajará acompañada de su marido Juan Comas a Ginebra para formarse en el Instituto de *Jean Jacques Rousseau*, donde estudiará Psicología Experimental, Psicología Infantil y Psicometría con autores tan prestigiosos como Claparède, y Piaget. De vuelta a Lugo, publicará *Las Repúblicas Juveniles* (Lago, 1931) donde analizará la importancia de la organización escolar a la hora de desarrollar la autonomía personal (self government) de las y los escolares, en consonancia con los planteamientos de la Escuela Nueva.

El 16 de marzo de 1932 cesará como profesora de Matemáticas en Lugo y se incorporará durante dos semanas como profesora de Ciencias Naturales en la Escuela Normal de Palencia para trasladarse inmediatamente, ya como profesora de Psicología, a la Escuela Normal de Segovia, donde permanecerá hasta el año 1934, año en que aprueba la oposición para el puesto de jefa de sección de materiales del Museo Pedagógico Nacional. Por esas fechas ya había publicado numerosos artículos en periódicos y revistas pedagógicas (Lago, 1929, 1933, 1934)<sup>2</sup>. Escribirá con Juan Comas *La práctica de las pruebas mentales y de instrucción* (Comas y Lago, 1933).

---

<sup>1</sup> La condición de pensionada, aunque permitía la formación fuera del país, no tenía otra remuneración económica que la que se estaba disfrutando por razón del cargo, mientras que las pensiones completas contaban con ayudas económicas. Juan Comas si disfrutará de una pensión completa.

<sup>2</sup> Durante su estancia en Lugo enviará numerosos artículos al periódico *El Progreso de Lugo*, bajo la firma de Regina.

También mantendrá, desde muy joven, su compromiso político y sindical, afiliándose en 1921 a la sección de profesores de Escuela Normal de la UGT y en 1934 al Socorro Rojo Internacional<sup>3</sup>. Asimismo pertenecerá a la Agrupación de Mujeres Antifascistas (AMA), creada en 1933, que integraba a mujeres de distintas tendencias políticas.

*Regina Lago fue profesora de las Escuelas Normales de Lugo, Palencia y Segovia y mantuvo, desde muy joven, su compromiso político y sindical.*

Al comienzo de la guerra civil y tras la dimisión de María de Maeztu como directora de la Residencia de Señoritas, el Ministerio de Instrucción Pública nombra un Comité Directivo que tiene como presidenta a Regina Lago y siete vocales, tres antiguas alumnas y cuatro matriculadas ese mismo año. Una de las vocales, Aurora Arnáiz, antigua alumna y perteneciente a las Juventudes Socialistas Unificadas, relatará las dificultades del traslado de la Residencia a Valencia (Arnáiz, 1996)<sup>4</sup>. Ya en Valencia, Regina Lago será nombrada responsable de la sección de Organización Pedagógica de la recién creada Delegación Nacional de la Infancia Evacuada y, más tarde, Consejera Pedagógica del Consejo Nacional de la Infancia Evacuada.

En diciembre de 1937 se trasladará a París como Delegada de la Infancia Evacuada y a partir del mes de mayo del siguiente año desempeñará el puesto de Delegada de Propaganda en la misma ciudad, hasta que en febrero de 1939 se incorporará al Office International pour l'Enfance. Este organismo, creado en 1937, dependía del Comité Internacional para la Coördination pour l'Aide à l'Espagne Republicaine que estaba formado por 17 comités nacionales coordinados desde París, bajo la presidencia del psicólogo Henry Wallon quien, como miembro del Comité Ejecutivo de la Internacional de Trabajadores de la Enseñanza, se había manifestado en repetidas ocasiones a favor de la causa republicana. Perdida la guerra, Regina Lago volverá a Cataluña para ayudar en la evacuación de los civiles, cruzando la frontera francesa el 7 de febrero de 1939. No volverá a España hasta el año 1963.

### **Las colonias escolares durante la guerra civil**

El comienzo de la guerra supuso el desplazamiento de un importante número de personas hacia las zonas de la retaguardia. A través del Comité de Refugiados formado por representantes del Ministerio de Hacienda, Asistencia Social, Ayuntamiento de Madrid, Partido Socialista, Unión de Izquierda Republicana, UGT y CNT se intenta solucionar el problema de la población civil evacuada. Junto al Comité de Refugiados participarán ayuntamientos, diputaciones y organizaciones como el Socorro Rojo Internacional (SRI), el Sindicato Internacional Anarquista (SIA) y la Agrupación de Mujeres Antifascistas (AMA).

Para la acogida de la infancia se crean las Colonias Escolares, bajo el patrocinio del Ministerio de Instrucción Pública (MIP), que se van a ubicar principalmente en el Levante y, cuando esa zona sea ocupada por el ejército sublevado, se irán desplazando hacia

---

<sup>3</sup> Archivo de la Comité Técnico de Ayuda a los Republicanos Españoles (CTARE). Expediente 4565. Archivo Histórico del Instituto Nacional de Antropología. México.

<sup>4</sup> Agradezco a Aurora Arnáiz, primera mujer catedrática de derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México, la entrevista concedida en su residencia de la ciudad de México, en marzo de 2006.

Aragón y Cataluña (Crego, 1989). Muchas de las ayudas para las colonias procederán del SRI y del AMA. Otras asociaciones de mujeres como Dones de Cataluña y Mujeres Libres también tendrán un importante papel en la ayuda a la infancia durante la guerra civil.

En febrero de 1937 se creará, a través del MIP, la Delegación Central de Colonias, dependiente de la Dirección General de Primera Enseñanza, que constaba de cinco secciones: Estadística, Evacuación y Recepción de niños, Alojamiento e Instalación, Organización Administrativa y Organización del Régimen Pedagógico. De esta última será responsable Regina Lago, siendo la formación del profesorado una de sus principales tareas. Las duras condiciones provocadas por la situación bélica hacen que, a los pocos meses de la creación de la Delegación Central de Colonias, comiencen las evacuaciones al extranjero por lo que el 16 de agosto del mismo año se creará una Delegación Española de la Infancia Evacuada en París. Regina Lago ocupará el cargo de Delegada desde diciembre de 1937 hasta abril de 1938<sup>5</sup>.

A finales de agosto de 1937 se constituye el Consejo Nacional de la Infancia Evacuada, que dependerá de la Dirección General de Primera Enseñanza. Este consejo estaba formado por siete secciones con sus correspondientes consejeras y consejeros. Las secciones eran de Propaganda, Evacuación y Traslados, Residencia y Abastos, Economía y Administración, Personal y Orientación Pedagógica, Sanidad y Relaciones Exteriores. Tendrá su sede en Valencia hasta diciembre, fecha en la que debe trasladarse a Barcelona, donde se coordinará con el Institut d'Acció Social Universitaria i Escolar de Catalunya, creándose más tarde una delegación catalana de escasa duración (Crego, 1989). En mayo de 1938, ya con la sede en Barcelona, se crean dos grandes delegaciones, la de Levante y la del Centro Sur, hasta que en enero de 1939 se desmantelan definitivamente.

*En la Conferencia Nacional sobre Refugiados de Valencia, 13 de septiembre de 1937, Regina Lago representó al Ministerio de Instrucción Pública y Sanidad.*

En la Conferencia Nacional sobre Refugiados, convocada por el Comité Nacional del Socorro Rojo Internacional y celebrada en Valencia el 13 de septiembre de 1937, Regina Lago representará al Ministerio de Instrucción Pública y Sanidad. En la misma informará sobre la situación de la evacuación infantil hacia Levante señalando la existencia de 159 colonias escolares con 12.027 criaturas y 406 de régimen familiar con 33. 121 bajo supervisión docente, lo que hace un total de 45. 148, siendo el propósito del MIP recoger en torno a 100.000<sup>6</sup>.

Las evacuaciones fuera de España comienzan pronto y las expediciones de niñas y niños son acogidas por más de una veintena de organizaciones internacionales entre las que se encuentran, además de agrupaciones sindicales y políticas, grupos religiosos como cuáqueros y católicos ( Sierra, 2009). Se podría hablar de 32.037 criaturas evacuadas

---

<sup>5</sup> *Gaceta Republicana* de 28 de abril de 1938.

<sup>6</sup> En dicha conferencia esta presente Matilde Landa como representante del comité ejecutivo de SRI. *La Vanguardia*, martes, 14 de septiembre 1937, p. 5.

fuera de España, de las cuales serán repatriadas 20.266 (Alted, 1996). Las peticiones de ayuda para alimentos serán puestas de manifiesto en la Conferencia Internacional de Ayuda a la Infancia Española celebrada en París el 22 de julio de 1938 y organizada por el Office International pour l'Enfant, en la que intervendrán la Delegada de la Comisión Femenina de Ayuda a la Infancia Española, y miembro de la Agrupación de Mujeres Antifascistas, Irene Falcón; la delegada norteamericana del Comité Pro infancia en Barcelona, Constance Kyll y Victoria Kent, como secretaria de la Embajada Española en París, quien representará a partir de ese momento al Comité Nacional de Ayuda a la Infancia Española en el extranjero<sup>7</sup>. Por esas fechas Regina Lago reside en París como Delegada de Propaganda, incorporándose al año siguiente al Office International pour l' Enfant.

### **La vida en las colonias escolares, un ejemplo de innovación pedagógica**

*Su excelente formación y experiencia profesional como psicóloga fueron claves para la elección de Regina Lago como Consejera Pedagógica del Consejo Nacional de la Infancia Evacuada.*

La excelente formación y experiencia profesional como psicóloga de la infancia, además de su compromiso con la infancia desfavorecida, fueron claves para la elección de Regina Lago, primero como responsable de la sección de la Organización Pedagógica de la Delegación Nacional de la Infancia Evacuada y más tarde como Consejera Pedagógica del Consejo Nacional de la Infancia Evacuada.

Las colonias se situarán en edificios preparados para tal fin, como los pertenecientes a las colonias levantinas y otros de propiedad particular que habían sido cedidos o requisados. De algunas de estas colonias conocemos su ubicación y a sus responsables (Crego, 1989). En principio, cada colonia acogía a un número aproximado de 25 a 30 criaturas bajo la tutela de un maestro-director, una maestra encargada de la docencia y personal de cocina y limpieza. Al aumentar el número de criaturas evacuadas, se recurrirá a personal auxiliar.

Tanto Regina Lago como Candelas Pascual Monje, responsable de la sección del Régimen Administrativo de la Delegación de la Infancia Evacuada, redactarán una serie de orientaciones acerca de la organización de las colonias que luego publicará el Consejo Nacional.

“Nosotros, los profesores, ante todo debemos atender...”al desarrollo de la personalidad del niño”. Siempre debemos recordar que las Colonias no son lugares donde los niños son alimentados o más o menos bien cuidados, sino que deben ser «hogares infantiles» en todos los sentidos de la palabra”<sup>8</sup>.

Para ello se partirá de una metodología basada en la autonomía personal (*self-government*) que desde la psicología evolutiva se señalaba como necesaria para

---

<sup>7</sup> *La Vanguardia*, 23 de julio de 1938, p.7.

<sup>8</sup> Documento elaborado por el Ministerio de Instrucción Pública: Spanish Delegation For Evacuated Children. 55 Avenue George V París-November 1937.

la adquisición y el desarrollo de la conciencia moral, puesto que si bien la noción del deber se establece, en un primer momento, desde fuera (moral heterónoma), el respeto mutuo y la colaboración entre iguales permitirá el desarrollo de la moral autónoma, en términos piagetanos (Lago, 1931). La moral heterónoma, impuesta arbitrariamente, sería la practicada en las escuelas tradicionales, mientras que

“El segundo tipo de moral, moral autónoma, que nace del respeto mutuo entre los miembros del grupo, sólo podrá ser formada en un medio social apropiado, educando al niño en plena libertad entre los mismos niños, es decir, en una escuela del tipo de República juvenil” (Lago 1931: 103).

*Se recomienda al profesorado que se alternen los trabajos individuales con los grupales para desarrollar las capacidades personales y las basadas en la colaboración.*

La perspectiva del *self-government*, de larga tradición anglosajona y más tarde francófona, será trasladada al ámbito escolar español como método educativo para el desarrollo de la ciudadanía activa tanto durante el periodo republicano como durante la guerra (Lago, 1931; Pozo, 2008a). Desde estos planteamientos se recomendará al profesorado de las colonias que se alternen los trabajos individuales con los grupales para desarrollar tanto las capacidades personales como las basadas en la colaboración; de ahí la importancia de las tareas relacionadas con el cuidado de huertos y animales por parte de las y los colonos más mayores, lo que permitiría el autoabastecimiento de algunos productos.

Para la organización de las primeras colonias contará con el apoyo de un interesante número de maestros y maestras como Angel Llorca y Justa Freire, quienes desarrollarán un tipo específico de colonias denominadas *Comunidades Familiares de Educación* en la colonia escolar del Perelló (Pozo, 2008b).

Durante su permanencia en la organización de las colonias, Regina Lago recopilará un interesante número de dibujos realizados por las y los colonos, siguiendo una serie de recomendaciones emitidas desde el MIP, donde se les solicitaba que hiciesen referencia a escenas relacionadas con el antes, el durante y el después de la guerra (Lago, 1940; Hernández, 2006, 2008)<sup>9</sup>. Una selección de los dibujos fueron presentados en la exposición internacional del Museo Pedagógico Nacional de París en marzo de 1939 con el apoyo de Bataillon, profesor de la Sorbona, Elise Flayol, secretaria del Grupo Francés de la Educación Nueva Francesa, Pablo Picasso y Henry Wallon, del Colegio de Francia y presidente de l'Office International pour l'Enfance.

De los 1.872 dibujos recogidos, Regina Lago analizará 624, correspondientes a niñas y niños entre 6 y 14 años, procedentes de escuelas graduadas con más de 10 aulas, 300 clases, ubicadas en Cataluña y 15 colonias (Barcelona y Girona) donde se encontraban criaturas evacuadas de las diferentes regiones españolas. Después de un minucioso análisis cuantitativo de los diferentes dibujos, Regina Lago agrupará los resultados en tres dimensiones: la comprensión general de las tres cuestiones planteadas (antes, durante

---

<sup>9</sup> En marzo de 2006 fue imposible localizar este texto en la Biblioteca Nacional de México (CESU), a pesar de que constaba su referencia. Gracias a la generosidad de Ana Hernández he podido conocer dicho texto.



y después de la guerra), los motivos elegidos para cada cuestión y otras observaciones complementarias.

*Analizó 624 dibujos de niños y niñas entre 6 y 14 años, evacuados de las diferentes regiones españolas, para intentar determinar cómo las impresiones vividas modifican o alteran la evolución mental y afectiva de los niños.*

Con relación al primer aspecto, las criaturas más pequeñas presentan una falta de comprensión entre el antes y el después, eligiendo como motivos de representación bombas y aviones; para las y los más mayores, el futuro“ se concibe como un retorno al estado inicial antes de la guerra” (p. 431); a partir de los 11 años los dibujos presentan una mejora en la comprensión temporal de los tres momentos y aparece un “supuesto progreso o mejoramiento general o individual para después de la guerra” (p. 432). Como ejemplo del antes se comenta un dibujo de una niña que toca el piano y su hermano pequeño a su lado, escuchándola; en la escena sobre el momento actual, aparecen trincheras y soldados luchando, para, en la escena posterior a la guerra, volver a la primera imagen con el piano y los dos personajes infantiles agrandados.

Por lo que respecta a los motivos elegidos, los chicos mayores suelen dibujar temas relacionados con los recuerdos familiares, la escuela y los deportes mientras que las chicas presentan el ocio, la tranquilidad y la abundancia de alimentos. Durante la guerra ellos dibujarán sobre todo escenas relativas a la lucha en el frente y ellas las colas en las tiendas de víveres, las evacuaciones y las escenas de personas heridas y muertas. Para después de la guerra, las niñas presentan escenas que reflejan tranquilidad y los chicos representan conceptos más abstractos basados en la victoria y la paz. A partir de los 13 años las niñas llegan a igualar a los niños en las aspiraciones intelectuales e incluso a superarlas.

Las situaciones de duelo llamarán también la atención; en el estudio se citan los dibujos de una niña que, en primer lugar, representa la casa familiar con el padre, la madre y el hermano menor y en la última imagen aparece la madre y las dos criaturas vestidas de negro junto al sillón vacío que antes ocupaba el padre. Similar dolor se detecta en otro dibujo donde en la primera lámina se presenta a un civil, en la segunda a un soldado y en la tercera a un mutilado.

“La larga y cruenta guerra española ha constituido una extraordinaria y terrible experiencia muy especialmente para los niños que la soportaron. De interés enorme para la Psicología sería poder determinar cómo el espíritu infantil, tan plástico y tan nuevo, reacciona a estas anormales “vivencias” de la lucha y en qué forma las impresiones y vicisitudes sufridas modifican o alteran su evolución normal, mental o afectiva “(Lago 1940a: 422-423).

## **El exilio**

Acabada la guerra, Regina Lago se dirigirá desde el puerto de Rotterdam a México, donde comenzará a trabajar como profesora en la Escuela Normal de Pachuca y en la Escuela Preparatoria de la Universidad Nacional Autónoma de México que tenía como misión preparar a las y los estudiantes para la entrada en la Universidad.

Como responsable de la L'Office International pour l'Enfance, informará en la Conferencia Panamericana de Ayuda a los Refugiados Españoles, celebrada en febrero de 1940 en México, acerca de las 70.000 criaturas evacuadas, de las que unas 50.000 habían regresado a España, quedando el resto en Francia y lugares de acogida como la Unión Soviética, Inglaterra, Suecia y México. En este último país recalarán los denominados Niños de Morelia, de cuyo Comité Ejecutivo Escolar formará parte Regina Lago.

La reorganización de la Federación de Trabajadores de la Enseñanza en el Exilio comenzará en Méjico y Regina Lago participará en la Comisión Ejecutiva, dirigiendo durante varios años el Comité de Solidaridad y Ayuda a los profesionales de la enseñanza en España.

En el exilio se encontrará con antiguas compañeras de la Agrupación de Mujeres Antifascistas, que formarán la Unión de Mujeres Españolas Antifascistas de México. La primera presidenta será la también palentina Trinidad Arroyo y la vicepresidenta, Emilia Elías (Domínguez Prats, 2009).

Publica la obra *Cómo se mide la inteligencia infantil* (Lago 1940b), pero deja inconclusa la titulada *Psicotécnica Pedagógica* que constaba de cinco capítulos de los que tenía redactados los dos primeros. Sin embargo las precarias condiciones de trabajo, los amplios horarios y el hecho de ser el único sostén económico de su familia impedirán que se publique<sup>10</sup>.

En el año 1963 volverá a España y verá a sus familiares, entre ellos a su anciana madre que fallecerá a los pocos meses de su visita. Regina Lago morirá el 9 de noviembre de 1966 en el centro hospitalario *20 de Noviembre*, siendo enterrada en el Panteón Municipal de Cuernavaca<sup>11</sup> ■

## Referencias bibliográficas

ALTED VIGIL, Alicia (1996): "Las consecuencias de la guerra civil en los niños de la republica. De la dispersión al exilio". *Espacio, Tiempo, y Forma Serie V, Hª Contemporánea*, t. 9, pp. 207- 228.

ARNÁIZ AMIGO, Aurora (1996): *Retrato hablado de Luisa Julián. Memorias de una guerra*. Madrid: Compañía Literaria.

---

10 Tendrá a su cargo a su segundo marido, un ex brigada internacional y la hija de éste, que Regina adoptó como propia. Informe mecanografiado de Regina Lago sobre su situación laboral, fechado en 1965 y tomado del expediente LAGR- 000907. 112/131/5756. Archivo de Estudios Sobre la Universidad (CESU). Universidad Nacional Autónoma de México.

11 Acta defunción obtenida en el Registro Central de México.

- BOCH FIOL, Esperanza, FERRER PÉREZ, Victoria y GILI PLANAS, Margarita (1999): *Historia de la Misoginia*. Barcelona: Anthropos.
- COMAS, Juan y LAGO, Regina (1933): *La práctica de las pruebas mentales y de instrucción*. Madrid: Revista de Pedagogía (reedición en 1948). Buenos Aires: Losada.
- CREGO NAVARRO, Rosalía (1988): "Las colonias escolares durante la Guerra Civil. (1936-1939)". *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, H. Contemporánea*, nº 2, pp. 299-328.
- DOMÍNGUEZ PRATS, Pilar (2009): *De ciudadanas a exiliadas. Un estudio sobre las republicanas españolas en México*. Madrid: Fundación Largo Caballero. Editorial Cinca.
- FURUMOTO, Laurel y SCARBOROUGH, Elisabeth (1987): *Untold lives: The first generation of American women psychologist*. N. York: Columbia University Press.
- GARCÍA COLMENARES, Carmen (2006a): *Regina Lago (1887-1966). Recuperación genealógica frente al olvido. En Intelectuales palentinas del siglo XX. Voces que rompen el silencio (99-136)*. Palencia: Editorial Cálamo. Concejalía de la Mujer, Familia e Igualdad del Ayuntamiento de Palencia.
- GARCÍA COLMENARES, Carmen (2006b): "Autoridad femenina y reconstrucción biográfica: el caso de las primeras psicólogas españolas". *Revista de Investigación en Educación*, pp. 3, 51-70.
- GARCÍA COLMENARES, Carmen (2007): "Rescatar genealogías, potenciar autoridad: las primeras psicólogas españolas (1900-1936)". *Ex aequo. Revista da Associação Portuguesa de Estudos sobre as Mulheres*, pp. 16, 85-100.
- GARCÍA COLMENARES, Carmen (2008): "Autoridad femenina y mecanismos de exclusión. Reflexiones desde la psicología". En Alicia Puleo (ed.). *El reto de la igualdad de género. Nuevas perspectivas en Ética y Filosofía Política*. pp. 319-333. Madrid: Biblioteca Nueva.
- GARCÍA COLMENARES, Carmen (en prensa): *Las primeras psicólogas españolas. Trayectorias vitales y profesionales*. Granada: Universidad de Granada. Instituto Universitario de la Mujer. Colección Feminae, número 27.
- GARCIA DAUDER, Silvia (2005): *Psicología y feminismo. Historia olvidada de mujeres pioneras en Psicología*. Madrid: Narcea.
- LAGO, Regina (1929): Análisis objetivo de la escritura infantil. *Revista de Pedagogía*, VIII, pp. 540-45.
- LAGO, Regina (1931): "Las Repúblicas Juveniles". Madrid: Revista de Pedagogía.
- LAGO, Regina (1933): "Las pruebas mentales y de instrucción". *Revista de Pedagogía*, XII, pp. 493-497.

- LAGO, Regina (1934): "Escuela y sociedad". *Revista Pedagogía*, XIII, pp. 408-413.
- LAGO, Regina (1940a): "La Guerra a través de los Dibujos Infantiles". *Educación y Cultura*, agosto, pp. 422-437.
- LAGO, Regina (1940b): *Cómo se mide la inteligencia infantil*. México: Editorial IDIAPSA.
- LUIS MARTÍN, Francisco de (2009): *La FETE (1939-1982). De la represión franquista a la transición democrática*. Madrid: Editorial Tecnos.
- MOLERO PINTADO, Antonio y POZO ANDRÉS, M<sup>a</sup> del Mar (1989): *La Escuela de Estudios Superiores del Magisterio (1909- 1932)*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá.
- HERNÁNDEZ MERINO, Ana (2006): "Las hebras para hilvanar la vida: el dibujo del dolor". *Arteterapia*, 1, pp. 79-96.
- HERNÁNDEZ MERINO, Ana (2008): "Los dibujos del dolor". En José Martínez Pérez, Juan Estévez, Mercedes de la Cura y Luis Víctor Blas (Coord.). *La gestión de la locura: conocimiento, prácticas y escenarios (España, siglos XIX y XX)*. Cuenca. Ediciones Universidad de Castilla La Mancha.
- POZO ANDRÉS, M<sup>a</sup> del Mar (2008a): "Educación para la ciudadanía democrática en la segunda república: un intento de construcción de la identidad nacional desde la escuela". *Historia de la Educación*, 27, pp. 105-135.
- POZO ANDRÉS, M<sup>a</sup> del Mar (2008b): Estudio Introductorio. En Llorca, Ángel. *Comunidades Familiares Escolares* pp. 17-151. Barcelona: Octaedro.
- SIERRA BLAS, Verónica (2009): *Palabras huérfanas. Los niños y la guerra civil*. Madrid: Taurus.

### Breve currículo

**Carmen García Colmenares** ejerce la docencia en el Departamento de Psicología de la Universidad de Valladolid como Profesora Titular en el área de Psicología Evolutiva y de la Educación. Asimismo pertenece, desde su creación, a la Cátedra de Estudios de Género de la misma universidad. Una de sus líneas de investigación está relacionada con Psicología, Género y Educación. Dentro de este ámbito ha publicado libros y artículos relacionados con la formación inicial y permanente del profesorado. Actualmente investiga sobre la recuperación histórica de las primeras psicólogas españolas.



Doña Pepita en 2005

## Doña Pepita, maestra de maestra

**Angelines Buitrago Sánchez**  
*Maestra jubilada*

### Resumen

La autora presenta a D<sup>a</sup> Pepita, la maestra que más influencia tuvo en su vida, y quiere rendirle un entrañable y cariñoso homenaje en la páginas de *Participación educativa*. Con este propósito se ha entrevistado con ella y ha recogido los vivísimos recuerdos que se albergan en las galerías de la memoria de esta maestra longeva y vitalista.

**Palabras clave:** maestra, alumnos/as, profesores, escuela, padres, madres, familia.

### Abstract

The author introduces Doña Pepita, the teacher who had more influence in her life and wants to pay her a fond and affectionate tribute in the pages of *Participación Educativa*. To this end, she has interviewed her and collected the vivid memories that are housed in the galleries of the memory of this long-lived and full of vitality teacher.

**Keywords:** primary teacher, students, teachers, school, fathers, mothers, family.

Después de casi 12 años de mi jubilación en 1998 como maestra de enseñanza primaria, o de E.G.B., me llega casualmente la increíble oportunidad de presentar en la revista *Participación Educativa* del Consejo Escolar del Estado a una maestra excepcional, mi querida D<sup>a</sup> Pepita, a quien desde estas líneas quiero rendir mi más entrañable y cariñoso homenaje. Actualmente a sus 103 años está físicamente bien y totalmente lúcida.

Digno es resaltar, y así se lo ha reconocido el pueblo de Santa Cruz de Mudela donde trabajó dedicándole una calle, su profesionalidad en Enseñanza Primaria y también académica, ya que somos muchos los santacruceños que a ella debemos nuestros diversos estudios.

*Muchos santacruceños deben a doña Pepita sus diversos estudios. Siempre se ganó el respeto y el cariño de sus alumnos y alumnas y de sus familias.*

D<sup>a</sup> Pepita se ganó siempre el respeto y el cariño de sus alumnos y alumnas y de sus familias pues, además de maestra, ejercía un poco de madre de todos y aún hoy sigue al tanto de nuestros caminos: se alegra con nosotros o llora la pérdida de los que ya no están. A ella confiábamos nuestras travesuras y primeros amores, sin que por eso ella

dejase de ser exigente con nuestros estudios. Pero es ella la que debe ahora hablar, a mí solo me corresponde en nombre de todos darle las más encendidas gracias.

### **Los recuerdos de mi infancia y juventud**

Mi nombre es Josefa Hellín de Vivar, pero este nombre cambió al comenzar los estudios del bachillerato. ¿Por qué? Al empezar las clases en la Academia *Institución Moderna* de Valdepeñas, con profesores extraordinarios, uno de ellos, mayor, el primer día de clase me confirmó. Dijo: “no te llamarás Josefa; desde hoy serás Pepita, porque eres una pepita de oro”. Y ¿queréis creer que por distinción del Excmo. Ayuntamiento de mi pueblo figuro como “hija predilecta” en la calle donde empecé a vivir profesionalmente tantos años –sin ser de oro– como “Doña Pepita, Maestra Nacional”? Hablo de mi pueblo y no os he dicho cuál es: Santa Cruz de Mudela, de la provincia de Ciudad Real.

Vi la luz –sí, nací con los ojos abiertos– el 27 de noviembre de 1907. Formábamos la familia mis padres (a quienes debo lo bueno que tenga) y 3 hijas. La mayor tenía 6 años más que yo y la pequeña 6 años menos.

De la escuela primaria conservo recuerdos aislados. Dos completamente distintos:

El primero, no haber estudiado las reglas de la “b” –tema del día– y como consecuencia un palmetazo –abrir la mano y recibir un golpe en ella con la palmeta–. El segundo, recibir un libro “triduo” de Nuestra Señora del Perpetuo Socorro como premio a la contestación a las preguntas que hacían unos misioneros que reunían en la iglesia a todos los colegios. De esta, pasé a la academia de 2ª enseñanza *Institución Moderna* de Valdepeñas para estudiar el bachillerato; me examinaba en el Instituto de 2ª Enseñanza de Ciudad Real.

Ya soy bachiller. ¡Qué recuerdos tan ideales guardo de esta época! Acabado el bachiller, surge la pregunta ¿qué estudio? Yo lo tenía muy claro; “mi mortero y los fármacos eran mi ilusión”, pero “Dios escribe derecho con renglones torcidos” y mis profesores aconsejaron a mis padres que hiciera magisterio, pues en un curso podía hacerlo, ya que sólo tenía que aprobar unas asignaturas; el resto se convalidaban con el bachillerato. Acepté ¡Ya soy bachiller y maestra! Pero ¡qué pena no participar en las oposiciones a magisterio convocadas! Después, podría estudiar farmacia. Me matriculé, las hice y las aprobé. Se publicó una lista con las vacantes de toda España. En ella, había una vacante en mi pueblo natal. Tenía que pedir. Había capitales y pueblos muy importantes. Sólo tenían que pedir antes que yo, cuatro opositores, yo tenía el nº 5. No lo pensé; pediría mi pueblo, por el que mi padre sentía un verdadero cariño y muy por encima de todo, su cariño a nuestra Patrona la Virgen de las Virtudes.

*Aprobé las oposiciones y, aunque pude elegir alguna capital de provincia, no lo pensé: pediría mi pueblo.*

### **¡Ya soy maestra: voy a convertir mi escuela en un jardín!**

Después de la toma de posesión conocí mi escuela. ¿Decepción? No. Iba llena de ilusiones, sin importarme el local donde desempeñaría mi función. La escuela era un

ángulo recto. En ambos lados, había dos filas de mesas bipersonales y en el ángulo la mesa y el sillón de la profesora, una silla y un armario completaban el mobiliario. Las paredes las decoraríamos con macetas y trabajos manuales. Convertiría la escuela en un jardín, las niñas serían las flores y yo el tallo que las uniría.

Ya está dispuesta. ¿Quién iba a ocuparla? Unas niñas y una “madre” que intentaría quererlas como si lo fuesen. La mañana, la dedicaríamos con ilusión al conocimiento de todas las materias y las tardes, de acuerdo con las madres, harían labores que se expondrían al final del curso. En este tiempo rezaríamos el rosario, recitaríamos o cantaríamos.

Mi primer día de clase: abro la escuela. Ya había algunas madres con sus hijas esperando este momento y queriendo conocer a la nueva maestra a quien entregarían sus hijas. Me presenté como una “segunda madre”, dispuesta a colaborar con ellas en la formación de nuestras hijas, porque desde este momento eran mías también.

Veo todo como lo pienso hacer. Las niñas irán a misa de 12 conmigo. Llevarán uniformes blancos con el escudo de Unitaria nº 2 bordado en color azul marino, dentro de un círculo que, en la parte superior izquierda, luciría un lacito con la medalla de nuestra Patrona.

Terminada la parte externa de la clase, me quedaba la parte más importante: formar a las niñas para que fueran personas dispuestas a dialogar amistosamente, a perdonar si era necesario y a vivir ayudándonos y queriéndonos aunque no pensásemos de la misma forma. Esto me ayudó mucho en el tiempo comprendido entre los años 1936-39. En estos años, todo cambió desgraciadamente para todos los españoles. ¿Habrá alguno que no tenga qué llorar? La reacción fue la misma en las dos zonas. La escuela cambió en varios aspectos: se quitaron los crucifijos, no se rezaba, se quitó la religión como asignatura, las canciones religiosas se olvidaron... Todo esto no influyó en mí; guardo en mi corazón lo que aprendí de mis padres: “No quieras para otro lo que no quieras para ti y perdona a quien te haya ofendido”. Mi escuela fue la aristocracia de la democracia, puesto que la mayoría de las niñas, eran hijas de los dirigentes políticos de aquella época. Éramos una familia tan unida, que ni se hablaba ni se comentaba lo que no fuera el tema que correspondía a cada día.

Se cantaban las canciones que sabían y las que conmigo aprendieron. Entre ellas quiero no olvidar las coplillas, cuartetos sin rima con las que aprendían los pueblos importantes de cada provincia, que cantábamos con la música de la jota manchega:

Ciudad Real:  
Ciudad Real, Puertollano,  
Valdepeñas y Daimiel.  
Herencia, Alcázar y Almagro.  
Manzanares y Almadén  
(al que yo añado) y Santa Cruz de Mudela.

Madrid:

Navalcarnero, Buitrago,  
Madrid, Chinchón, Colmenar,  
Alcalá, El Pardo, Getafe,  
San Martín y El Escorial.

En el tiempo de recreo, los días que nevaba, dibujaban el mapa de España donde colocaban ríos con sus afluentes, provincias, montañas, etc. en el que era cine de verano.

*Recuerdo con cariño  
el "Ahorro Escolar".  
La propina semanal la  
llevaban a la escuela,  
donde una niña  
"secretaria" apuntaba  
el dinero entregado  
y otra "tesorera" lo  
guardaba.*

Una cosa que me alegra recordar es lo que llamábamos *Ahorro Escolar* y consistía en que el dinero que les daban los padres los domingos y festivos para chucherías lo llevaban a la escuela, donde una niña "secretaria" apuntaba el dinero entregado y otra "tesorera" lo guardaba. Si alguna niña necesitaba dinero, la "secretaria" lo rebajaba de su cuenta y la "tesorera" se lo daba.

Otra actividad del colegio era la *Ayuda Escolar*. Nos comprometimos 30 amigas a que diariamente comiese una mujer, que por su edad no podía trabajar. Las niñas mayores de la escuela llevaban los alimentos que correspondían al día a una vecina que, al igual que nosotras, se comprometió a hacer y llevar a esa anciana la comida.

En el mes de mayo, celebrábamos "Las flores" que consistía en hacer un altar donde ocupaba la parte central superior la imagen de la Virgen y completar el altar con flores, jarrones y adornos religiosos que llevaban las niñas de sus casas. Por las tardes, rezábamos el rosario y se hacían cantos donde se escuchaba la voz maravillosa de la solista, el coro y, en algunas canciones, toda la clase.

Es el mes de María,  
es el mes sin igual  
a la Virgen María  
nuevo canto entonad.  
Con las flores más bellas  
adornad hoy su altar  
y ofrezcamos a Ella  
vida y felicidad ...

Al terminar el curso hacíamos exposiciones con las labores y trabajos hechos por las niñas y cuya exposición permanecía abierta, a las horas de escuela. El día de la clausura invitaba al Alcalde y al Director de la Graduada a tomar unos aperitivos y con este acto acababa el curso.





Llegó un momento en que se suprimieron las escuelas unitarias y sólo quedaron las graduadas, donde se incorporaron las niñas en el grado que les correspondía según la edad. Un día llegó la inspectora y nos reunimos con ella todos los profesores de los colegios en la graduada. Había que elegir grado; yo era la más antigua en la localidad y dije tal como sentía: quería quedarme en mi unitaria y así lo expuse. Entonces, la inspectora quiso hacerme ver que la Graduada reunía ventajas sobre la Unitaria, puesto que si el maestro era bueno, los niños saldrían bien preparados, pero si era menos bueno, los niños acabarían con menor formación. En cambio en la graduada, si un maestro era bueno, saldrían bien preparados de ese curso, pero si era menos bueno, al cambiar de grado, podían encontrar otro mejor y así compensarían lo que habían perdido. Total, que elegí el Primer Grado.

### **Trabajo en mi escuela y en la *Academia Cisneros***

*El Director de la Academia tuvo que dejar la dirección. Varias veces me había pedido que colaborase y nunca lo hice. Pero ahora era distinto; tenía que asumir la responsabilidad de este cargo.*

Cuando no se prodigaban los institutos de Segunda Enseñanza, había en mi pueblo una academia que preparaba lo que entonces se podía estudiar libre la *Academia Cisneros*. El Director de la Academia era maestro y abogado. Aprobó unas oposiciones al Tribunal de Menores y la academia quedó sin dirección. Varias veces me había pedido que colaborase y nunca lo hice. Pero ahora era distinto; tenía que asumir la responsabilidad de este cargo.

La academia estaba muy bien organizada. Los alumnos estudiaban en ella por la mañana de 9 a 1 y por la tarde de 3 a 6 vigilados por una señorita que sólo se preocupaba de que estudiaran y que les ayudaba a resolver las dudas que encontrasen en el tema que tenían que preparar. Las clases se hacían fuera de las horas de estudio, excepto la de Religión, que era la hora asignada al principio del curso.

Las notas se daban semanalmente y los exámenes orales coincidían con las vacaciones de Navidad, Semana Santa y verano. A pesar de todo el interés de todos los profesores en que aprobasen, había suspensos. Cuando llegaban los libros de calificación, lo pasaban mal y se proponían cambiar. ¿Conseguí que estudiaran? ¿Qué harían mientras la señorita de estudio los vigilaba? Durante el curso, realizábamos excursiones que colaboraban al compañerismo y aumentaban su cultura en distintos aspectos. Al finalizar el curso escolar, se representaba una función teatral.

La academia cerró al abrir un Instituto de Bachillerato Elemental y mis alumnos se matricularon en él. Había aceptado la dirección de la academia de la que me sentía satisfecha. Quería mucho a mis alumnos y sigo queriéndolos y creo que ellos a mí, aunque un poco menos.

### **Desde mi experiencia: consejos a los nuevos maestros y maestras**

Ahora que estoy jubilada y estudié Magisterio “sin gustarme” os diré, estudiantes de Magisterio, que me encantaría poder seguir ejerciendo, porque no hay satisfacción mayor que ver a los niños convertidos en personas, que tú en parte has formado, responsables y capaces de resolver los problemas que pueden presentárseles en sus vidas.

Ya no os quiero cansar y termino dándoos las gracias por haberme leído, pero de verdad seguiría hablando del “Comedor Escolar”, con su cocinera y las niñas queriendo quedarse a comer y cierro con “La Tuna” que formaban los niños mayores y que alegraban nuestras calles, abriéndose ventanas y balcones donde los tunos dedicaban algunas de sus canciones a niñas de su edad. ¡¡Que son tan hermosas!! ■

- ALTED VIGIL, A. (1996): "Las consecuencias de la guerra civil en los niños de la república. De la dispersión al exilio". *Espacio, Tiempo, y Forma* Serie V, Hª Contemporánea, t. 9, pp. 207- 228.
- ARNÁIZ AMIGO, A. (1996): *Retrato hablado de Luisa Julián. Memorias de una guerra*. Madrid: Compañía Literaria.
- ARELLANO GAULT, D. (2004): *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ARNAUT SALGADO, A. (1994): "La federalización de la educación básica y normal, 1978-1994" en *Política y Gobierno*, vol. 1, núm. 2.
- ARGYRIS, Chris (1993): *Knowledge for action*. USA: Jossey Bass.
- ÁVILA C., Manuel A. y RANGEL S., Nora. G. (coords.) (2005): *Evaluación Social y Análisis de Actores Involucrados del Programa Escuelas de Calidad*, Subsecretaría de Educación Básica, Dirección General de Desarrollo e Innovación Educativa. México: Programa Escuelas de Calidad y Banco Mundial.
- BEHN, Robert (2003): "Rethinking Accountability in Education: How Should Who Hold Whom Accountable for What?", *International Public Management Journal*, vol.6, no.1, pp. 43-73.
- BLAS ZABALETA, P. de (2009): "El funcionamiento y los retos del CEE. Una visión desde la Vicepresidencia", *Revista Consejo Escolar del Estado Participación Educativa*, 10, pp. 6-13.  
[http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion\\_revista.htm](http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion_revista.htm)
- BLAS ZABALETA, P. de (2009): La participación de la sociedad en la educación. Chequeo a la participación de familias, alumnos y padres en la escuela, en *IDEA, revista del Consejo Escolar de Navarra*, nº 32, junio 2009.
- BOCH FIOL, E.; FERRER PÉREZ, V. y GILI PLANAS, M. (1999): *Historia de la Misoginia*. Barcelona: Anthropos.
- BOLÍVAR BOTÍA, A. (2010): "La autonomía de los centros educativos en España", en *Participación Educativa*, 13, pp. 8-25.  
[http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion\\_revista.htm](http://www.educacion.es/cesces/revista/presentacion_revista.htm)
- BRACHO, T. (2006): *Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC) 2006-2007, Tercera Evaluación Externa*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

- CALATAYUD PÉREZ, E. (2007): en *“La convivencia escolar en Castilla-La Mancha. Situación y propuestas de actuación”*. Consejo Escolar de Castilla-La Mancha.
- CALVO GÓMEZ-RODULFO, M<sup>a</sup> J. (2000): “La convivencia escolar y los derechos y deberes de los alumnos”. *Revista de Educación*, núm. 323, pp. 67-80.
- CHINCHILLA MARÍN, C. (1989): “El Nuevo régimen disciplinario de los alumnos no universitarios”. *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 64. pp. 547-568.
- CLEGG, Stewart R.; KORNBERGER, Martin and RHODES, Carl (2005): “Learning/ Becoming/ Organizing”, *Organization*, vol.12, nº. 2, pp.147–167.
- COMAS CAMPS, J. y LAGO GARCÍA, R. (1933): *La práctica de las pruebas mentales y de instrucción*. Madrid: Revista de Pedagogía (reedición en 1948). Buenos Aires: Losada.
- CEE (1986): Propuesta 1/86, de 15 de diciembre, ante la situación producida en los centros docentes. Dictámenes curso 1986/7, p. 9.
- CEE (1987): Informe de 2 de marzo de 1987 sobre el “Programa de medidas del Ministerio de Educación y Ciencia en Enseñanzas Medias”. Dictámenes 1986/7, pp. 41-43.
- CEE (1988): *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo*. Curso 1986/7.
- CEE (1988): Dictamen 16/88, de 15 de julio de 1988, al proyecto de Real Decreto sobre derechos y deberes de los alumnos. Dictámenes curso 1988/9, pp. 93-102.
- CEE (1989): *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo*. Curso 1987/8.
- CREGO NAVARRO, R. (1988): “Las colonias escolares durante la Guerra Civil. (1936-1939)”. *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, H. Contemporánea, nº 2, pp. 299-328.
- DARLING-HAMMOND, Linda (2001): *El Derecho a aprender*. Barcelona: Ariel Educación.
- DIXIT, Avinash (2002): “Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review”, *The Journal of Human Resources*, Vol. 37, No. 4., Autumn, pp. 696-727.
- DOMÍNGUEZ PRATS, P. (2009): *De ciudadanas a exiliadas. Un estudio sobre las republicanas españolas en México*. Madrid: Fundación Largo Caballero. Editorial Cinca.
- Entrevista al Ministro de Educación Ángel Gabilondo (2010), en *Cuadernos de Pedagogía*, nº 399.
- FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, J. M. (2007): en “Los padres: su responsabilidad educativa y su participación en la Escuela” VIII Jornada del Consejo Escolar de Navarra con los consejos escolares de centro. Departamento de Educación.

- FURUMOTO, Laurel y SCARBOROUGH, Elisabeth (1987): *Untold lives: The first generation of American women psychologist*. New York: Columbia University Press.
- GALCERÁN PEIRÓ, M<sup>a</sup>. del M. (2005): “El aprendizaje de la participación de los niños en colectividades educativas no formales”. *Revista de Educación Social*, nº 30, mayo-junio.
- GARCÍA COLMENARES, C. (2006): *Regina Lago (1887-1966). Recuperación genealógica frente al olvido. En Intelectuales palentinas del siglo XX. Voces que rompen el silencio* (99-136). Palencia: Editorial Cálamo.
- GARCÍA COLMENARES, C. (2006): “Autoridad femenina y reconstrucción biográfica: el caso de las primeras psicólogas españolas”. *Revista de Investigación en Educación*, pp. 3, 51-70.
- GARCÍA COLMENARES, C. (2007): “Rescatar genealogías, potenciar autoridad: las primeras psicólogas españolas (1900-1936)”. *Ex aequo. Revista da Associação Portuguesa de Estudos sobre as Mulheres*, pp. 16, 85-100.
- GARCÍA COLMENARES, C. (2008): “Autoridad femenina y mecanismos de exclusión. Reflexiones desde la psicología”. En Alicia Puleo (ed.). *El reto de la igualdad de género. Nuevas perspectivas en Ética y Filosofía Política*. pp. 319-333. Madrid: Biblioteca Nueva.
- GARCÍA COLMENARES, C. (en prensa): *Las primeras psicólogas españolas. Trayectorias vitales y profesionales*. Granada: Universidad de Granada. Instituto Universitario de la Mujer. Colección Feminae, número 27.
- GARCIA DAUDER, S. (2005): *Psicología y feminismo. Historia olvidada de mujeres pioneras en Psicología*. Madrid: Narcea.
- GARRIDO FALLA y otros, (1985): *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas.
- GIL VILLA, F., (1995): *La participación democrática en los centros de enseñanza no universitarios*, Madrid: CIDE, Ministerio de Educación y Ciencia.
- GÓMEZ LLORENTE, L. (2006): “La participación”, *Participación Educativa*, 1, pp. 18-26
- HARRIS, A. y CHAPMAN, C. (2002): Democratic Leadership for School Improvement in Challenging Contexts. *International Electronic Journal for Leadership in Learning*. Vol 6, No. 9.
- HERNÁNDEZ MERINO, A. (2006): “Las hebras para hilvanar la vida: el dibujo del dolor”. *Arteterapia*, 1, pp. 79-96.
- HERNÁNDEZ MERINO, A. (2008): “Los dibujos del dolor”. En José Martínez Pérez, Juan Estévez, Mercedes de la Cura y Luis Víctor Blas (Coord.). *La gestión de la locura: conocimiento, prácticas y escenarios (España, siglos XIX y XX)*. Cuenca: Ediciones Universidad de Castilla La Mancha.

- HOPKINS, D., NUSCHE, D. y PONT, B. (2008): *Improving School Leadership: Volume II, Case Studies on System Leadership*, OECD, París.
- IANNI, N. D. (2003): “La convivencia escolar: una tarea necesaria, posible y compleja”. En OEI. *Monografías virtuales*. Línea temática: Cultura de centro y convivencia Número 2 agosto-septiembre.
- Informes de situación del Sistema Educativo de Castilla-La Mancha elaborados por el Consejo Escolar de Castilla-La Mancha relativos a los cursos 2003-2004; 2004-2005; 2007-2008; 2008-2009 (los dos últimos pendientes de publicación).
- INSTITUTO DE LA JUVENTUD (INJUVE). Observatorio de la juventud en España. Informes de juventud (IJE, 1988,1992,1996, 2000, 2004, 2008) <http://www.injuve.migualdad.es/injuve/contenidos.type.action?type=157114324&menuId=157114324&submenu=Observatorio de la Juventud en España>
- “La opinión de los profesores sobre la convivencia en los centros”. (2005): Estudio patrocinado por el Centro de Innovación Educativa (CIE-FUHEM) y el Instituto de Evaluación y Asesoramiento Educativo (IDEA), en Revista de Historia y Sociedad. *El Telar de Ulises*. Nº 1. 2001. “2001: La educación secundaria en el encrucijada.”
- LAGO GARCÍA, R. (1929): “ Análisis objetivo de la escritura infantil”. *Revista de Pedagogía*, VIII, pp. 540-45.
- LAGO GARCÍA, R. (1931): “Las Repúblicas Juveniles”. Madrid: *Revista de Pedagogía*.
- LAGO GARCÍA, R. (1933):” Las pruebas mentales y de instrucción”. *Revista de Pedagogía*, XII, pp. 493-497.
- LAGO GARCÍA, R. (1934): “Escuela y sociedad”. *Revista Pedagogía*, XIII, pp. 408-413.
- LAGO GARCÍA, R. (1940): *La Guerra a través de los Dibujos Infantiles*. Educación y Cultura, agosto, pp. 422-437.
- LAGO GARCÍA, R. (1940): *Cómo se mide la inteligencia infantil*. México: Editorial IDIAPSA.
- LASCAUX, Alexander (2008): “Trust and uncertainty: a critical re-assessment”, *International Review of Sociology*, Vol 18, No.1., pp. 1–18. <http://dx.doi.org/10.1080/03906700701823613>
- LETURIA NAVAROA, A. (2006): *El derecho a la participación educativa*. Zarauz. Guipúzcoa: Universidad del País Vasco.
- LETURIA NAVAROA, A. (2007): “Del principio de subsidiariedad al principio de participación en la prestación del servicio público de la educación en España”, *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà e neutralità dei servizi sociali erogati. Esperienze a confronto*. Bologna: Bononia University press, pp. 203-227.

- LIÉBANA COLLADO, A. (ed.) (2009): *Mariano Pérez Galán. Educación, historia y política. Las claves de un compromiso*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación*. BOE número 159 de 4/7/1985.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*. BOE nº 106 de 4 de mayo de 2006.
- Ley 3/2007, de 8 de marzo de 2007, de Participación Social en la Educación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*. Diario Oficial de Castilla-La Mancha (DOCM) de 20 de marzo de 2007.
- LÓPEZ C. M<sup>a</sup> M. (2006): *Una revisión a la participación escolar en América Latina: PREAL*.
- LUIS MARTÍN, F. de (2009): *La FETE (1939-1982). De la represión franquista a la transición democrática*. Madrid: Tecnos.
- LUMBY, Jacky and MORRISON, Marlene. "Partnership, conflict and gaming", *Journal of Education Policy*, vol. 21, no. 3, May 2006, pp. 323-341.
- LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D. (2007): *Derecho de la libertad de conciencia*, vol II, Madrid: Civitas-Thomson.
- MARCH, James G. and WEIL, Thierry. (2005): *On Leadership*, Blackwell Publishing. USA: Blackwell
- MARSH, David (1998): "The development of the policy network approach", in D. MARSH (ed.): *Comparing Policy Network.*, Buckingham: Open University Press.
- MARTÍN BRIS, M. (dir) (2005): *La participación de los padres y madres de alumnos en el ámbito municipal y de los centros escolares*. Consejo Escolar de Castilla-La Mancha/ Universidad de Alcalá de Henares (Departamento de Educación. Área de Didáctica y Organización Escolar).
- MARTÍNEZ-OTERO PÉREZ, V. (2006): "Consideraciones pedagógicas sobre la comunidad educativa: el paradigma de la escuela-educadora", *Revista Complutense de Educación* Vol. 17, núm. 1, 51-64.
- MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, J. B. (1998): "La Voz del alumnado. Ausencia temporal de ciudadanía". *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 275 pp. 56-65.
- MAYESKI, Fran and GADDY, Barbara B. (2001): *Leadership for School Improvement*, Mid- continent Research for Educational Learning US, www.mcreal.org. pp. 1-22.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1991): *Dirección General de Centros Escolares. Real Decreto sobre derechos y deberes de los alumnos*. 30 páginas. Madrid.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1996): *Dirección General de Centros Escolares. Derechos y deberes de los alumnos*. 67 páginas. Madrid.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (MEC) (2007): Información estadística y documental. Curso 2007/2008. La participación educativa. Recuperado el 10 de febrero de 2010 de [www.mec.es/cesces/informe-2007.../III-06-01\\_participacion\\_estudiantil.pdf](http://www.mec.es/cesces/informe-2007.../III-06-01_participacion_estudiantil.pdf)
- MIRANDA, Francisco; SANTIZO, Claudia; ACOSTA, Raúl; CARMONA, Alejandro y BANDERAS, Ana. (2008): *Evaluación Externa del PEC 2008*, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.
- MOLERO PINTADO, A. y POZO ANDRÉS, M<sup>a</sup> del M. (1989): *La Escuela de Estudios Superiores del Magisterio (1909- 1932)*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá.
- MORRISON, Keith. (2002): *School Leadership and Complexity Theory*. UK: Routledge Falmer.
- OCDE (2007): PISA 2006: *Science Competencies for Tomorrow's World*, Volumes 1 and 2: Analysis. París: OECD.
- OCDE (2009): *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*. <http://www.oecd.org/TALIS>
- OFSTED (2009): *Twelve Outstanding Secondary Schools: Excelling Against the Odds*, Londres: The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills.
- OFSTED (2009): *Twelve Outstanding Primary Schools: Excelling Against the Odds*, Londres: The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills.
- OLSON, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action*. USA: Harvard University Press.
- ORDEN EDU/1499/2009, de 4 de junio, por la que se crea el Foro de la Educación en la Ciudad de Ceuta.
- ORDEN EDU/1500/2009, de 4 de junio, por la que se crea el Foro de la Educación en la Ciudad de Melilla.
- ORNELAS, Carlos (coord.) (2005): *Buenas prácticas de educación básica en América Latina*, Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, ILCE, y Consejo de Empresarios de América Latina. México: CEAL.
- OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1993): *Reinventando al Gobierno. Cómo el espíritu empresarial está transformando al sector público*. USA: Plume.
- PÉREZ GALÁN, M. (2001): *LODE intrahistoria de una ley*. Junta de Castilla la Mancha. Colección Temas Debate nº 3.
- PONT, B.; NUSCHE, Deborah; MOORMAN, Hunter (2009): *Improving School Leadership*, Volume 1 París: OECD.
- POZO ANDRÉS, M<sup>a</sup> del M. (2008): "Educación para la ciudadanía democrática en la segunda república: un intento de construcción de la identidad nacional desde la escuela". *Historia de la Educación*, 27, pp. 105-135.



- POZO ANDRÉS, M<sup>a</sup> del M. (2008): Estudio Introductorio. En Llorca, Ángel. *Comunidades Familiares Escolares* pp. 17-151. Barcelona: Octaedro.
- PUELLES BENÍTEZ, M. (1999): *Educación e ideología en la España contemporánea*, Madrid: Tecnos.
- PUELLES BENÍTEZ, M. (2007): *Política y educación en la España contemporánea*, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- RAYOU, Patrick (1993): “Los estudiantes de bachillerato. Un objeto político mal identificado”. *Revista de Educación*, núm. 300, pp. 25-47.
- ROMEA SEBASTIÁN, A. (2003): *Régimen jurídico de los centros concertados*, Madrid: Thomson-Aranzadi.
- SALGUERO SALGUERO, M. (1998): “La Carta de derechos y deberes de los alumnos en el ámbito escolar”. *Revista de Educación*. Nº 315 pp. 155-177.
- SÁNCHEZ POZUELO, E. y PESQUERO FRANCO, E. (2000): “La participación educativa: ¿cuestión de números o de calidad?”, *Revista Complutense de Educación* Vol. 11, núm. 1, 139-152.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., “El Consejo Escolar como órgano de participación, relaciones con las distintas Administraciones públicas”, ponencia realizada en el Seminario del curso 1995/1996 sobre Consejos Escolares de las Comunidades Autónomas y del Estado, organizadas por el Consejo Escolar del Estado, <http://wwwo.mec.es/cesces/moron.htm>
- SANTIZO, C. (2002): *Implementing Reform in the Education Sector in Mexico: The Role of Policy Networks*, PhD thesis, United Kingdom: University of Birmingham.
- SANTIZO, C. (2006): *Evaluación Externa del Programa de Educación Básica de la Fundación Ford en México*, México: Documento Interno.
- SANTIZO, C. y MARTIN, Christopher J. (2009): “School-based management and citizen participation: lessons for public education from local educational projects”, *Journal of Education Policy*, Vol. 24, No. 3, pp. 317-333.
- SANTIZO, C. y CABRERO, Enrique (2004): “Quality Schools Programme in Mexico- Improving accountability and transparency in schools”, in *Transparency in education Report Card in Bangladesh and Quality Schools Programme in Mexico, Ethics and corruption in education series*. París: UNESCO-IIEP (Disponible en [www.unesco.org/iiep](http://www.unesco.org/iiep)).
- SANTIZO, C. (2009): “Escuelas y capital social en México”, *Metapolítica*, núm. 64, pp.56-60.
- SANTIZO, C. (2009): *Mejorar el liderazgo escolar: Informe del contexto mexicano*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Dirección de Educación, División de Políticas de Educación y Formación, Ciudad de México. Mimeo.

- SARASÚA ORTEGA, A. y ESTEFANÍA LERA, J. L. (1997): "Proyecto Educativo de Centro y participación educativa", en *Participación, autonomía y dirección en los centros educativos*. Coord: GARAGORRI, X., MUNICIO, P. Madrid: Escuela Española.
- SATRUSTEGUI, M., en LÓPEZ GUERRA y otros (2007): *Derecho Constitucional*, Valencia: Tirant Lo Blanch.
- SEP, Secretaría de Educación Pública. (2007): *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México.
- SEP, Secretaría de Educación Pública (2008): *Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad*, Diario oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2008, México.
- SEP, Secretaría de Educación Pública (2009): *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales cifras del ciclo escolar 2007-2008*. México.
- SEP-CGEII, Secretaría de Educación Pública-Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (2004): *Experiencias Innovadoras en Educación Intercultural*. México.
- SIERRA BLAS, V. (2009): *Palabras huérfanas. Los niños y la guerra civil*. Madrid: Taurus.
- SPILLANE, J. (2005): "Distributed Leadership", *The Educational Forum*, The H.W. Wilson Company, Vol. 69, pp. 143-150.
- TETT, Lynn; CROWTHER, Jim and O'HARA, Paul. "Collaborative partnerships in community education", *Journal of Education Policy*, vol. 18, no.1, 2003, pp. 37-51.
- TORRES RUBIO, F., "Autonomía de centros. ¿Qué autonomía? ¿Cuánta autonomía?" en *Participación Educativa*, 13, marzo 2010. pp 104-115. [http://www.educacion.es/cescs/revista/presentacion\\_revista.htm](http://www.educacion.es/cescs/revista/presentacion_revista.htm)
- UNAM (2007): *Opinión de Padres de familia, Directores y docentes sobre el sistema educativo*, Instituto de Ingeniería, 1 agosto, México. Consultado en <http://www.dgpp.sep.gob.mx/index.htm> el día 20 de septiembre de 2009.
- URRA PORTILLO, J. (2007): "Padres: eslabón fundamental de la educación" en "Los padres: su responsabilidad educativa y su participación en la Escuela" pp. 27-56. VIII Jornada del Consejo Escolar de Navarra con los consejos escolares de centro. Departamento de Educación.
- VELÁZQUEZ BUENDÍA, R. (1997): "La participación del alumnado en los institutos de educación secundaria: una aproximación a su realidad". *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 15, septiembre-diciembre.
- ZORRILLA FIERRO, M. (coord). (2005): *Hacer visibles buenas prácticas. Mientras el debate pedagógico nos alcanza*. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

