

## PARTICIPACION Y CALIDAD DE LA EDUCACION

JAÛME SARRAMONA LÓPEZ\*

### Síntesis

La participación social en el sistema educativo constituye una dimensión de la democracia social. La naturaleza misma de la educación escolar demanda de la participación de todos los sectores implicados para lograr sus metas, lo cual no se consigue con exclusivas dosis de voluntarismo, sino que requiere de información y de organización institucional para hacerla efectiva. Los Consejos Escolares son los órganos creados al efecto.

La participación se vincula a la calidad de la educación escolar en tanto interviene en los elementos básicos de dicha calidad: planificación, actuación eficaz y evaluación. Ciertamente, el papel que corresponden a los diversos sectores no es el mismo, de modo que será preciso delimitar la intervención de unos y otros, preservando tanto la profesionalidad del profesorado, como la responsabilidad de las familias, la implicación necesaria de los alumnos en el proceso y la gestión legal y administrativa de las autoridades públicas. La participación se vincula también con la descentralización, que permite acercar la educación a las realidades de cada contexto social y grupo de alumnos.

Aunque la demanda de participación social en el sistema educativo debe vencer dificultades, fruto de la falta de tradición en algunos casos y de la presión ideológica neoliberal en otros, es preciso avanzar en su generalización, para lograr hacer de la educación escolar una actividad coherente y coordinada frente a los modelos distorsionantes que a menudo se encuentran fuera de la escuela.

### *Synthesis*

*Social participation in the Educational System is a constituent part of social democracy. Education, by its own nature, requires all implied sectors to participate in order to achieve its goals. Effective participation is not exclusively to be achieved by free-will offering, it requires information and institutional organisation. School Councils are the bodies created to perform that function.*

---

\* Catedrático de Pedagogía de la Universidad Autónoma de Barcelona (España).  
Presidente del Consejo Escolar de Catalunya.

*Participation is closely associated to quality in education in as far as it intervenes in the basic elements that conform educational quality: planning, efficient action and assessment. The role of the different sectors implied is obviously not the same, therefore definition of each party's intervention will have to be specified, preserving teacher's professionalism, the responsibility of the families, the necessary involvement of students in the process and the administration of legal and administrative matters by the public authorities. Participation is also associated to decentralisation, thus allowing a closer relationship between social contexts and groups of students.*

*In spite of the fact that social participation in the educational system must overcome difficulties due either to lack of tradition or to pressure exerted by neoliberal ideologies, it is necessary to progress in its generalisation in order for school education to become a coherent and co-ordinated activity in front of distorting models found too often outside the school.*

## **Democracia política y participación**

Hablar de participación es una forma de referirnos a la democracia. La participación supone compartir el poder entre todos los sujetos implicados y no considerarlo como patrimonio exclusivo de algunos. La participación tiene su manifestación más concreta y generalizada en el ejercicio del voto para la elección de cargos públicos, lo cual les legitima para ejercer la autoridad, traducida en forma de leyes y normas.

Pero esta concepción de la democracia, denominada liberal o representativa, no asegura que entre los períodos de elección quienes ostentan el poder sean fieles a la voluntad popular de quienes les eligieron, ni tampoco que ellos mismos cumplan las leyes que afectan a todos. Por ello no extrañará que para muchos la democracia no sea más que un conjunto de instituciones, porque, “al fin no son los ciudadanos los que ejercen el poder, aunque, eso sí, puedan influir más o menos en las decisiones por la vía de la elección” (Sacristán/Murga, 1994: 30).

Para garantizar la plena democracia se pide una participación más efectiva que el simple ejercicio del voto, una participación continuada en toda la vida pública. La participación supone entonces ejercer un control constante sobre las acciones del gobierno, al tiem-

po que permite canalizar opiniones y propuestas a través de los organismos que lo constituyen. La participación se presenta así como una dimensión más de la democracia representativa, incluso como un microsistema abierto a los otros sistemas organizativos, sin por ello significar una alternativa a la democracia misma.

Con los requisitos que la democracia impone (elección libre, transparencia, posibilidad de alternancia, ...) los órganos de gobierno tienen la responsabilidad de decidir sobre las cuestiones organizativas generales y el bien común colectivo. La actuación política es síntesis de autoridad y de normatividad (Ibáñez/Negro/Jover, 1994). A cambio de esto las autoridades han de responder delante de la opinión pública, tanto desde una perspectiva estrictamente política como legal y moral.

El único límite a la participación será precisamente el mantenimiento de la posibilidad de gobierno, porque la responsabilidad de las decisiones corresponde a los elegidos por voluntad popular (Fernández/Mayordomo, 1993: 151). La diferencia fundamental entre gobernar mediante estructuras participativas permanentes o no hacerlo radica en lo ya indicado anteriormente: la garantía de que las decisiones tomadas serán el resultado del diálogo, la negociación y la valoración de las opiniones de los implicados.

### **Democracia y sistema educativo**

Aplicada al sistema educativo, la democracia supone, en primera instancia, la igualdad de oportunidades de toda la comunidad social para poder optar a sus beneficios. Esta igualdad de oportunidades no equivale a igualdad de trato para todos, sea de actuación pedagógica por lo que se refiere al alumnado, sea de planteamientos organizativos, económicos o materiales, por lo que se refiere a las instituciones y organismos implicados. Igualdad de posibilidades (o de oportunidades) significa atender discriminadamente según las necesidades de cada caso, sin olvidar que capacidades y necesidades

son variables que no dependen exclusivamente del contexto social, sino que también son desarrolladas por el propio sistema educativo. Como consecuencia de este principio, por ejemplo, se justifica que, sin atentar contra el principio básico de la democracia, el sistema ponga atención en los sectores más desfavorecidos.

El sistema educativo significa un tipo de actividad social que demanda especialmente de la participación. Porque la actuación educativa se ejerce tanto en nombre de los intereses generales de la comunidad como por delegación expresa de los principales responsables de la educación de los niños y jóvenes, esto es, los padres y tutores. La educación escolar incide directamente sobre los valores sociales, sobre el conjunto de la cultura y sobre la personalidad individual de cada ciudadano, por ello mismo ha de ser una responsabilidad colectiva y compartida. No en vano hoy la escuela es la única institución por la que pasan durante bastantes años todos los sujetos de un país.

La participación es la vía por la que se presta o se retira el consentimiento hacia un proyecto educativo y se garantiza la responsabilidad de los miembros de la comunidad social en la orientación y funcionamiento de los servicios educativos (Medina, 1988: 476). Ningún argumento puede invalidar la importancia y la necesidad de la participación efectiva en el sistema educativo. La apatía generalizada supone tanto el fracaso del sistema educativo para involucrar a la sociedad en él, como su marginación respecto a la vida social general (Idem). Sólo razones de comodidad o de mantenimiento de intereses partidistas explicarían un rechazo a que los usuarios, directos e indirectos, puedan ejercer un control efectivo sobre los principios y actuaciones del sistema educativo. Así la educación no será un monopolio del poder político, ni una actividad de patrimonio exclusivo de los profesionales que la ejercen, aunque el papel de unos y otros ha de quedar salvaguardado.

Las legislaciones democráticas suelen hacer mención expresa de la participación social en el sistema educativo. En el caso de Es-

paña, la Constitución (1978) señala en su artículo 27.7 que “los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos, en los temas que la ley establezca”. La concreción de tal participación se desarrolla en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (1985) y en la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (1995); algunas cuestiones, sin embargo, aún son tema de debate.

Desde otra perspectiva, la participación se puede contemplar como un tipo de descentralización, donde se delega el poder de gestión a organismos mucho más próximos a la realidad educativa (Hanson, 1997). El mismo Informe Delors (1996) justifica la descentralización bajo los argumentos que “permite tener más en cuenta las aspiraciones culturales o lingüísticas y mejorar la pertinencia de la educación dispensada, gracias a la elaboración de programas mejor adaptados” (p. 144). Aunque también advierte este mismo informe de los peligros que la descentralización comporta, puesto que “el poder puede quedar en manos de dirigentes locales que no representen al conjunto de la comunidad” (p. 111), por lo cual se pide que “la participación de la comunidad en la educación, sobre todo en el nivel de educación básica, se ha de combinar con una responsabilidad y una acción enérgica por parte del Estado” (Idem).

La participación no es una idea que se materializa con exclusivas dosis de voluntarismo. La complejidad del sistema educativo demanda que, para hacer posible la participación, se estructuren grupos organizados, que de forma natural o legal tengan incidencia sobre la educación. Luego estos grupos se erigirán también en marcos para canalizar los intereses de quienes los integran, lo cual convierte a la participación en una puesta en común y muchas veces en una confrontación de los diversos intereses que confluyen en la toma de decisiones.

Alguien podría pensar que la participación entendida como la defensa de intereses específicos de un sector no tiene relación con la

democracia, donde siempre han de prevalecer los intereses generales. El caso es que, dejando ahora de lado el espinoso tema de quién decide qué son intereses generales, se trata de cuestiones no excluyentes. Los organismos representativos de un sector no han de substituir a los organismos de representación general, y aún menos a los correspondientes órganos de gobierno, a menos que se defiendan estructuras político-sociales de carácter corporativo. Tampoco hay que olvidar que dentro del principio de la participación entra tanto la idea de la “representatividad” como la de “responsabilidad” (Medina, 1988: 480).

Para evitar el posible peligro de los corporativismos, los órganos de participación se suelen considerar órganos de consulta y de asesoramiento. Esta es la consideración que precisamente tienen en España los denominados “*Consejos Escolares*” a excepción del Consejo Escolar de Centro, lo que precisamente es causa principal de las insatisfacciones que despierta, especialmente entre el profesorado. En efecto, el Consejo Escolar de Centro es considerado como el “órgano de gobierno del centro escolar”, y por ello se sigue debatiendo entre las demandas de más presencia de los sectores que se consideran infrarrepresentados, básicamente los padres-madres y los alumnos, para lograr un mayor “equilibrio de intereses”. La demanda de mayor representatividad se produce también en los otros Consejos Escolares (Municipales, Territoriales, Autonómicos,...), ciertamente, pero su exclusivo carácter consultivo hace más fácil llegar a consenso, puesto que las decisiones normativas corresponden a los respectivos poderes públicos.

### **Calidad de la educación**

El concepto de “calidad de la educación” es fuente de permanente debate, especialmente cuando llega el momento de operativizarlo en disposiciones legales y de actuación pedagógica. Wilson (1992) la ha definido como “planificar, proporcionar y evaluar el

currículum óptimo para cada alumno, en el contexto de una diversidad de individuos que aprenden” (p. 34). Analizando esta definición y otras que se podrían manejar, se nos aparecen algunos elementos básicos:

- a) Planificación en función de las necesidades individuales y sociales,
- b) actuación eficaz por parte de los docentes,
- c) evaluación de los resultados.

¿Qué papel juega la participación en cada uno de estos elementos? Es lo que veremos a continuación.

a) *Planificación de la acción educativa*

Constituye una de las dimensiones de la actuación profesional de los docentes. Porque la profesionalidad se caracteriza, entre otras cosas, por actuar en razón de una planificación previa, opuesta a la simple improvisación o ensayo-error. Se puede planificar cuando se poseen conocimientos científicos y técnicos referidos al ámbito de actuación y cuando se conoce el contexto en que se sitúa ese ámbito (Sarramona, 1998); naturalmente, la planificación previa no eliminará totalmente la necesidad de improvisación ante situaciones no previstas. Se planifica para resolver un problema de la realidad existente o para construir una nueva realidad, y en el caso de la educación escolar las realidades a construir son las que indican las finalidades y objetivos del currículum.

La pregunta primera que se nos plantea es si corresponde a los profesionales la determinación de tales “realidades”, o bien es responsabilidad del conjunto de la sociedad, como receptora y financiadora del sistema educativo. Otro interrogante es si se podrán determinar las metas del sistema educativo sin contar con sus profesionales.

Parece evidente que ninguna actividad que afecte al conjunto de la sociedad ha de ser patrimonio exclusivo de un grupo profesional,

se trate de la educación, la sanidad o la economía. Pero también es evidente que sin el compromiso técnico y ético de los profesionales implicados no se podrán lograr las metas propuestas. Por mi parte entiendo que ha de ser el conjunto de la sociedad quien determine las metas últimas del sistema educativo, puesto que en ellas se refleja el tipo de sociedad que se persigue; más en estos tiempos de democracia pluralista, donde confluyen diversos proyectos y maneras de entender la sociedad. Las finalidades de la educación escolar deberán ser el resultado de un consenso social, que busque todo aquello que une en la búsqueda del progreso colectivo. Luego ya vendrán los profesionales para estructurar estas metas en objetivos pedagógicos alcanzables en las diversas etapas y niveles, así como para determinar las estrategias y materiales que sean más pertinentes.

Cuando se hace referencia a la sociedad para determinar las metas de la educación escolar en un contexto democrático, inevitablemente aparecen las autoridades políticas en tanto que representantes legítimos de la sociedad general. Serán tales autoridades, por tanto, las que determinarán las metas que se encomienda lograr a la educación, expresadas en las leyes generales correspondientes. Pero ya en la determinación de esas leyes aparece la participación de todos los sectores implicados a través de organismos consultivos creados al efecto. Así tenemos en España el Consejo Escolar del Estado<sup>1</sup>, para dictaminar, de manera no vinculante, las leyes básicas del sistema educativo y los Consejos Escolares de las respectivas Comunidades Autónomas, para hacer otro tanto con las normas legales que afectan a sus territorios respectivos. En tales Consejos están representados todos los sectores y organismos que se implican directamente con la educación. El problema muchas veces surge en delimitar qué es “bá-

---

<sup>1</sup> La composición actual de este organismo aún corresponde a una estructura centralizada del sistema educativo español, por lo cual ya hay peticiones formales para adaptarlo a la nueva situación política del Estado, organizada en Comunidades Autónomas que tienen atribuciones “plenas” en la gestión de sus respectivos sistemas educativos.



sico” y corresponde al Estado y qué es atribución de los respectivos gobiernos autonómicos con atribuciones “plenas”<sup>2</sup> en educación.

En terminología al uso en la Reforma del sistema educativo español, se habla de “segundos y terceros niveles de concreción curricular”, para designar a los que afectan, respectivamente, al centro escolar y al grupo-aula. Puesto que la planificación ha de responder a las necesidades más próximas, se hace preciso un nivel de concreción curricular que se adapte al medio concreto que rodea al centro escolar y a los alumnos. Todo ello es tarea que han de realizar los profesionales implicados, pero también se hace necesaria la participación de los sectores afectados: padres-madres, alumnado, comunidad local, etc.

Los padres-madres son los responsables legales y morales de la educación de sus hijos. La educación escolar no substituye tal responsabilidad, de manera que la participación de los progenitores o de los tutores resulta absolutamente necesaria para seguir ejerciendo sus funciones educadoras en coordinación con los centros escolares. Así se entiende entre los padres sensibilizados, tal como lo prueba la creciente demanda de participación efectiva en los sistemas educativos de los países consultados de la OCDE (1994). Esto no oculta, sin embargo, la existencia de progenitores que creen haber cumplido su responsabilidad educadora por el solo hecho de escolarizar a sus hijos. La participación de los padres-madres en el sistema educativo tiene también la perspectiva de lógica correspondencia democrática, por cuanto son los usuarios indirectos de la escuela.

---

<sup>2</sup> A inicios de 1999 está prevista la transferencia de la gestión del sistema educativo al conjunto de las 17 Comunidades Autónomas en que se ha estructurado el Estado español. Hasta entonces el Ministerio de Educación gestiona directamente las correspondientes a nueve de ellas. Por esta razón, hasta el presente el Consejo Escolar del Estado dictamina la normativa básica general más la que corresponde al desarrollo legal de los territorios que aún no tienen las transferencias de la gestión (el denominado “territorio MEC”).

Será mediante las respectivas organizaciones o asociaciones que los padres-madres podrán hacer sentir su voz colectiva en el sistema escolar, para lo cual deberán superar sus posibles contradicciones internas. En efecto, las asociaciones de padres-madres agrupan a profesionales diversos, sintetizan heterogéneos niveles culturales y económicos, agrupan concepciones ideológicas diferentes, lo cual les convierte en sí mismas en auténticas escuelas de pluralismo donde la participación pasa por el consenso interno.

En cada centro escolar las asociaciones de padres-madres han de poder participar de manera institucional en todo cuanto no se refiera a la actividad estrictamente profesional de los docentes y restantes especialistas en educación. Como agrupaciones de asociaciones (federaciones) han de poder incidir en el conjunto del sistema educativo, mediante el diálogo con la administración y su intervención en los organismos de asesoramiento correspondientes (Consejos Escolares). De la fortaleza de estas organizaciones dependerá en gran manera la atención que les otorguen los responsables políticos<sup>3</sup>.

Si nos centramos en los Consejos Escolares de Centro, órganos colectivos de gobierno en el caso de España, los padres y madres están aún lejos de ejercer sus legítimas funciones de seguimiento y control de la actividad escolar que legalmente les corresponde. El primer problema surge de la representatividad real que puedan tener los elegidos para formar parte del Consejo, dado el bajo nivel de participación que se produce en las consiguientes elecciones<sup>4</sup>. La incentivación de esta participación se presenta como un primer re-

---

<sup>3</sup> En España existen Federaciones de Asociaciones de padres-madres de ámbito territorial autonómico: Andalucía, Catalunya, Euskadi, etc., además de federaciones de ámbito estatal, tanto en el sector de la escuela pública, como de la privada.

<sup>4</sup> A título ilustrativo se pueden citar los porcentajes de participación en las elecciones de los centros gestionados directamente por el Ministerio de Educación en el curso 95-96: centros públicos de primaria, 29,29%; centros públicos de secundaria, 2,02-8,32%; centros privados concertados de primaria, 47,10%; centros privados concertados de secundaria, 8,73% (Consejo escolar del Estado, 1997).

quisito para reforzar la actuación de los padres-madres representantes, aun advirtiendo que se trata de una situación difícil de modificar, puesto que supone romper la tendencia a la inhibición que tienen muchos progenitores respecto la educación escolar, a menos que se trate de asuntos que afectan directamente a sus hijos. Todo ello sin olvidar que en el proceso mismo de la participación intervienen directamente factores de tipo socioeconómico, que se traducen en conocimientos y sentimientos de seguridad en las intervenciones colectivas.

Siguiendo en el tema ya indicado de las metas más próximas de la educación escolar, aquellas que afectan al centro concreto en razón del contexto en que está situado, la participación de los padres-madres se concreta en la determinación, junto con los otros sectores implicados, del “proyecto educativo del centro” (o equivalente). En él se determinan el modelo educativo que el centro pretende, así como las estrategias generales que afectan a todos los sectores para lograrlo<sup>5</sup>. Sólo la materialización pedagógica del mismo es actividad propia de los profesionales.

Si es un principio general que la calidad de un servicio está en relación directa a la implicación de sus destinatarios, resulta que en el caso de la educación escolar nos estamos refiriendo al alumnado. Aunque no tenemos el hábito de hablar de ellos como de los “clientes” del sistema, esa es la situación de partida, si bien con la diferencia respecto de otros posibles servicios y actividades sociales que aquí el “cliente” no es un simple receptor, sino su mismo actor principal, puesto que debe implicarse plenamente para que se materialicen los objetivos pedagógicos más amplios y profundos. La participación del alumnado, por tanto, se presenta como un requisito más para lograr una educación escolar acorde con las necesidades y potencialidades de cada contexto.

---

<sup>5</sup> En el caso de España, la confección y aprobación del proyecto educativo del centro es una de las actividades que corresponden al Consejo Escolar del Centro en tanto que órgano colectivo de gobierno.

La participación del alumnado, además de un derecho de lógica correspondencia por ser los destinatarios del servicio se presenta como un objetivo pedagógico válido en sí mismo. Y ello es así porque la participación es el camino previo que conduce al logro de los objetivos pedagógicos vinculados con su formación para la democracia social, en tanto que futuros ciudadanos, todo lo cual pasa por el establecimiento y la práctica de una democracia interna en los mismos centros escolares (Sarramona, 1993). Por otra parte, la participación ha de ser el camino para consolidar la capacidad en la toma de decisiones respecto del propio proceso formativo.

Hay muchas circunstancias que hacen especialmente frágil la participación del alumnado (Segovia, 1986), en especial las que derivan directamente de su dependencia de la evaluación a que son sometidas por el profesorado, con quien coinciden en los organismos de participación. El saberse sometidos a evaluación siempre puede coartar su libertad de expresión cuando de trate de discrepar de los planteamientos sostenidos por el profesorado, y algo semejante ocurre con respecto a los padres-madres.

La normal falta de información pertinente y la menor capacidad de argumentación son otras tantas limitaciones con que debe enfrentarse la participación del alumnado en los organismos compartidos con otros sectores de la comunidad educativa. Por ello conviene destacar la necesidad de facilitarles la información precisa que haga factible tal participación con conocimiento de causa. Proporcionar información al alumnado se presenta como una obligación a cargo del mismo profesorado, las asociaciones de padres-madres y la propia administración educativa. En todo caso, buscar el punto de equilibrio entre la facilitación de la participación del alumnado y el no caer en una manipulación de la misma o en falsos paternalismos será otro desafío que deberá resolver la educación escolar.

Como ya se ha apuntado antes, la participación de los diversos sectores implicados en la educación escolar no invalida la perspectiva profesional que tiene la planificación educativa, en tanto que supone una tarea técnica que implica conocimientos y habilidades es-

pecíficas. Tarea que deberá realizarse de manera individual y en equipo, para dar coherencia a la acción educativa institucional. Es entonces cuando se convierte en garantía de calidad, en la misma medida que “sea fruto de un debate reflexivo sobre cómo es posible cumplir los objetivos y criterios fijados por un curso, mediante las experiencias de aprendizaje proyectadas” (Wilson, 1992: 22). Cuando se constata una divergencia entre la planificación y la actuación se deberá analizar si es causada por la inadecuación de la primera o por las exigencias de atender situaciones imprevistas. La planificación individual y colectiva se presenta, por tanto, como un compromiso institucional por el que deberá velar el equipo directivo del centro.

b) *Actuación eficaz*

La planificación sola no resuelve ni substituye la aplicación, la actividad directa sobre el grupo-clase, de la misma manera que un proyecto no levanta un edificio. Aquí entramos en las habilidades propias de los profesionales de la educación, en el “saber hacer”, además del saber, y que incluyen dimensiones de la profesionalidad como las actitudes y el compromiso deontológico. La calidad de la acción educativa escolar implica proporcionar experiencias de aprendizaje que logren los objetivos de la planificación, sin excluir, como ya se ha comentado, la modificación del plan previsto y la improvisación, si fuera necesario. Por consiguiente, corresponderá al profesorado el papel preponderante en este terreno de la acción, para lo cual precisará de la necesaria autonomía.

Hablar de autonomía de acción profesional parece remitirnos a la tradición de las profesiones liberales, más que a las asalariadas, cuando el profesorado se sitúa en estas últimas. Sin embargo, existe un consenso general sobre la necesidad de autonomía de acción en la actividad docente, hasta el punto que llega a ser legalmente reconocida bajo el principio de la “libertad de cátedra”<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Tal es el caso de la Constitución española, que la trata en su artículo 20 c) y en leyes orgánicas (1985, 1990) posteriores.

Pero la autonomía no es una simple cuestión legal, sino también una exigencia de la naturaleza misma de la actuación pedagógica. Porque no existe una única normativa técnica para resolver los problemas educativos y el profesional deberá optar y decidir sobre las estrategias más pertinentes que cabe aplicar a cada caso. Todo cuanto conocemos como “contextualización” a las realidades concretas de la comunidad, centro y alumnado demanda de esa misma libertad de acción.

Bien es verdad que la autonomía profesional tiene sus propias limitaciones: ha de ser compatible con la participación de los restantes miembros de la comunidad educativa y también ha de ser congruente con los conocimientos vigentes en el mismo gremio profesional. Esto significa que no puede ir contra los fines generales acordados para la educación, tanto en el contexto social como en el marco institucional, ni tampoco justificará la improvisación sistemática o la aplicación de estrategias superadas por los avances técnico-científicos. La autonomía personal queda así situada en el marco del trabajo en colaboración que exige la educación escolar.

¿Qué papel corresponde al alumnado en este apartado? No precisamos salir del estricto campo pedagógico para advertir que su participación es imprescindible para lograr las metas educativas que se propongan. Porque el alumno no es simple receptor del proceso educativo sino actor principal del mismo. Fomentar esta participación y compromiso activo será uno de los objetivos de la función docente eficaz.

Por lo que respecta a los padres-madres, su participación ha de consistir en facilitar la actividad pedagógica escolar, proporcionando el soporte necesario para que los resultados sean fruto de la coordinación y de la coherencia de las acciones educativas de la escuela y de la familia. Desde esta perspectiva, podemos señalar que la participación de la familia ha de ser contemplada en la misma planificación de la acción pedagógica. Esto en cuanto a los principios generales.

Pero también es preciso contemplar una perspectiva estrictamente personal, cuando los padres-madres actúan en razón de circunstancias concretas que afectan a sus hijos. Solicitar explicaciones respecto las calificaciones escolares, pretender coordinación con la escuela para superar dificultades concretas, decidir sobre posibles opcionalidades, etc. son ejemplos concretos de esta participación individual.

En este mismo terreno de la actividad pedagógica del centro escolar tiene también cabida la participación del personal administrativo y de servicios, como encargado de proporcionar el correspondiente soporte administrativo, velar por el mantenimiento de las instalaciones y de los recursos didácticos y ser responsable de la gestión económica.

La primera dificultad que plantea la participación de este sector de administración y servicios es la especialización de algunas de las tareas indicadas. La conserjería, la secretaría administrativa, la gerencia o el soporte técnico para los recursos didácticos suele corresponder a personas distintas. Por su parte, el sector plantea la necesidad de ser tenidos en cuenta en los proyectos educativos generales de los centros, para así colaborar con el resto de los miembros de la comunidad escolar.

Y, finalmente, queda la administración educativa. Su nivel de incidencia en la actividad pedagógica de los centros escolares dependerá del concepto de democracia y de descentralización que defienda. Como principio general se puede afirmar que cuanto mayor sea la presencia de la administración educativa en los centros y en el conjunto del sistema educativo, menor será el grado de participación de los restantes sectores, que son los actores y destinatarios directos de la educación. La administración aparece entonces como responsable de todo, foco de la crítica y de la demanda permanente de los restantes sectores, que ven así eludidas sus propias responsabilidades.

La incidencia de la administración en los centros afecta a las cuestiones de funcionamiento, como organización, horarios, calen-

dario, etc. La madurez democrática de una sociedad deberá encontrar el punto de equilibrio entre la autonomía necesaria para el funcionamiento de los centros escolares, autonomía que se fundamenta en el principio de confianza hacia los miembros que los integran, y la responsabilidad irrenunciable de reglamentación general del sistema, que corresponde a la autoridad política representada por la administración.

En cualquier caso, lo que sí corresponde a la administración de manera ineludible será el proporcionar a la red de centros públicos los recursos necesarios para llevar a cabo la práctica pedagógica en condiciones mínimas de eficacia. Y en esta misma línea, sin excluir la responsabilidad que corresponde a los propios profesionales, también tendrá responsabilidad en la formación permanente del profesorado, con el fin de actualizar y mejorar la práctica pedagógica.

c) *Evaluación de los resultados*

Este apartado se deberá entender en sentido amplio, porque no se trata de hacer referencia estricta a los resultados finales, a los productos resultantes del sistema educativo en tanto que parte integrante de la misma actividad pedagógica profesionalizada, sino a la evaluación del conjunto del sistema, abarcando así todos los elementos que lo integran: procesos y productos, pero también recursos y estructuras.

Desde esta perspectiva, la evaluación también es considerada como una de las actividades de responsabilidad preferente por parte de los profesionales de la educación (Consell Escolar de Catalunya, 1995). No hay actuación tecnificada ni sistémica sin evaluación, porque es bien sabido que gracias a la evaluación se introduce control y “feed-back” al sistema.

Si generalizamos este principio al conjunto del sistema social, advertiremos que una sociedad democrática se caracteriza porque nadie está exento de tener que dar explicaciones de sus acciones,



siempre que éstas tengan consecuencias para el resto de la comunidad. Por ello la democracia aparece también vinculada al concepto de “control” social, que afecta a todos y a cada uno de sus miembros, y con mayor motivo a los grupos profesionales.

Situados en el caso de los profesionales de la educación, hay un primer nivel de control que corresponde al propio profesional, que ha de ejercer de manera permanente la autoevaluación para mejorar su actividad. Luego vendría el control del colectivo profesional, que será inmediato a cargo de los cargos directivos de los centros y mediato a cargo de las asociaciones y colegios profesionales<sup>7</sup>. Finalmente, deberá haber un control externo a cargo de los usuarios y las autoridades sociales, que son la garantía última de calidad y de legalidad<sup>8</sup>.

Existe una corriente mundial favorable a la evaluación de los centros escolares, pero el tema resulta siempre complejo y en algunos países, como España, choca con una falta de tradición, aunque en otros (Chile, Gran Bretaña, etc.) ya lleva años en funcionamiento. En algunos casos se ha confundido la democracia con la falta absoluta de control, especialmente el referido a procesos y resultados, pero resulta clara su necesidad y coherencia con la democracia misma. La cuestión importante es el modo de llevar a cabo tal evaluación y la

---

<sup>7</sup> Aunque sobre este punto hay que indicar que el papel de las asociaciones profesionales de los docentes no tienen la misma tradición y práctica de control sobre sus miembros que las de otras profesiones, como médicos, abogados, arquitectos, etc. Las asociaciones de docentes tienen un carácter más reivindicativo-laboral que profesional.

<sup>8</sup> La Ley Orgánica de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (1995) por primera vez en España establece la evaluación de los centros, indicando que “se llevará a cabo principalmente a través de la inspección educativa” y que en la evaluación externa “colaborarán los órganos colegiados y unipersonales de gobierno, así como los distintos sectores de la comunidad educativa” (art. 29).

finalidad última de la misma, que no debiera ser otra que la de posibilitar la mejora mediante los diagnósticos pertinentes<sup>9</sup>.

Nadie duda de la necesidad de evaluar el sistema educativo, pero se temen las consecuencias que ello pueda acarrear, especialmente para los más débiles (Wilson, 1992: 123), por ello se pide que la evaluación vaya siempre ligada a un programa de soporte y de ayuda al profesorado y a los centros que lo precisen.

Aparte de una evaluación de carácter técnico, que solamente puede ser llevada a cabo por profesionales calificados, hay otras dimensiones de la evaluación que demandan de la participación de los receptores directos e indirectos de la educación escolar. Así el alumnado tiene un papel en el control inmediato de los resultados educativos, en tanto que clientes del sistema, mientras que los padres y la comunidad próxima tienen algo que decir respecto los resultados mediatos. Dicho de otro modo: quienes fijan las finalidades generales de la educación escolar lógicamente han de poder verificar en qué medida se consiguen.

### **¿Crisis en la participación?**

Son muchos los observadores sociales que destacan la vivencia de un período de desencanto, de falta de interés por la participación en los diversos ámbitos de la vida comunitaria. Las causas se pueden buscar tanto en la preponderancia actual de la ideología neoliberal marcadamente individualista como en la sobredimensión representativa que se ha otorgado a las organizaciones patronales y sindicales, en detrimento de otros movimientos menos estructurados y reivindicativos.

---

<sup>9</sup> A tal efecto se puede citar la experiencia ya iniciada (febrero de 1998) en Catalunya de evaluación interna y externa de los centros escolares, con la implicación de la inspección, el equipo directivo y el consejo escolar, con el propósito de evaluar la aplicación de la Reforma en marcha del sistema educativo.

tivos (Sánchez Morón, 1994), y el caso de la educación puede ser paradigmático si se compara el peso de las asociaciones de padres-madres, por ejemplo, con el de los sindicatos docentes o las organizaciones patronales de centros privados.

En otros casos el desencanto puede venir provocado por el funcionamiento mismo de los órganos de participación (Consejos Escolares) cuando se convierten en meros formalismos o son sistemáticamente controlados por un sector de la comunidad educativa. Y tampoco hay que olvidar la incidencia negativa que tiene sobre la participación social una excesiva normatividad por parte de la administración, que deja entonces muy poco margen a la iniciativa de los centros escolares y de sus agentes.

El peligro también puede venir en otra dirección. A menudo se suele oír en el sector privado que los padres no participan porque han depositado su total confianza en el centro elegido, y ya no sienten la necesidad de hacer oír su voz; se añade que si pierden esa confianza les basta con cambiar de centro. Tal argumentación resulta sumamente falaz o interesada. Primero porque la participación es un derecho democrático básico, que también se convierte en deber cuando se trata de instituciones sociales cuyas consecuencias rebasan el ámbito personal. En segundo lugar porque implica colaboración y de control, con lo cual se potencian los recursos y las acciones pedagógicas del centro escolar al tiempo que se vela para el mantenimiento de la calidad. Por otra parte, la participación de los padres-madres no va nunca alejada de la participación del alumnado, y éste ha de practicarla como parte integrante de su proceso formativo. Otro tanto habría que decir del profesorado, de cuyo compromiso institucional dependen en gran medida las actitudes de mejora profesional.

Todo lo dicho no debe ser en absoluto motivo para caer en fatalismos. En los lugares donde no haya una larga tradición habrá que esperar un período para que los hábitos de participación social se consoliden, pero es preciso seguir avanzando para que se instaure la cultura de la participación en el sistema educativo como parte con-

substantial del mismo, y a participar se aprende participando. Es preciso defender la participación social tanto por un principio de democracia como de eficacia de la educación escolar, puesto que en estos tiempos más que nunca se requiere la implicación de todos los agentes educativos en una acción coherente y coordinada para compensar la multitud de fuentes perturbadoras que los niños y jóvenes pueden encontrar fuera de la escuela.

## Bibliografía

- Consell Escolar de Catalunya** (1995). “La profesionalidad en el ámbito de la educación”, *VI Jornades de Consells Escolars de Comunitats Autònomes i de l'Estat*. Sitges (Barcelona), pp. 79-96.
- Consejo Escolar del Estado** (1997). *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo*, Madrid, Ministerio de Educación.
- Delors, J. y otros** (1996). *Educació: hi ha un tresor amagat a dins*. Barcelona, Unesco.
- Fernández, J. y Majordomo, A.** (1993). *Política educativa y sociedad*, Universitat de València.
- Hanson, M.** (1997). *La descentralización educacional: problemas y desafíos*, Documento N° 9. Santiago de Chile. Preal, Cinde.
- Ibáñez Martón, J.A.; Negro, D. y Jover, G.** (1994). “Fundamentos de la política educativa”, en Colom, A. (ed.): *Política y planificación educativa*, Sevilla, PreuSpínola, pp. 17-76.
- Medina, R.** (1988): “Estructura y naturaleza de la participación educativa”, *Revista Española de Pedagogía*, Madrid, N° 181.
- OCDE** (1994). *Redéfinir le curriculum: un enseignement pour le XXIe siècle*, Paris.
- Sacristán, D. y Murga, M.A.** (1994). *Educación, democracia y cultura participativa*, UNED, Madrid.
- Sánchez Morón, D.** (1994). “Participación administrativa y consejos escolares”, *Jornades de debate organitzades per el Consejo Escolar del Estado*, Madrid, doc. pol.

- Sarramona, J.** (1993). *Cómo entender y aplicar la democracia en la escuela*, Barcelona, Ceac.
- Sarramona, J.** (1998). “La docència com a professió”. En Sarramona, J. (coordinador): *Formació i actualització de la funció docent*, Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona.
- Segovia, J.** (1986). “Participación en la educación: vivencia democrática”, *Reforma educativa y participación estudiantil*, Madrid, Ministerio de Cultura, Instituto de la Juventud.
- Wilson, J.D.** (1992). *Cómo valorar la calidad de la enseñanza*, Madrid, Paidós/MEC.