

DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA A LA DEMOCRACIA DE CONSUMIDORES: EL PAPEL DE LAS FAMILIAS COMO AGENTE EDUCATIVO*

Francisco Santana Armas, Marta Jiménez Jaén
y Rosa María de la Guardia Romero
Universidad de La Laguna

RESUMEN

Este trabajo pretende centrarse en cuatro aspectos de las últimas tendencias en política educativa en España y cómo pueden estar influyendo en la participación educativa de las familias: la democratización educativa, la libertad de elección y creación de centros, la descentralización y los procesos de evaluación institucional. Especial atención se prestará, en particular, a las transformaciones que la Ley de Calidad (LOCE) introdujo en lo relativo a la gestión de los centros educativos públicos, un aspecto sobre el que actualmente se pretenden adoptar, al parecer, algunas modificaciones, pero que afectan no sólo a la participación del profesorado sino, más importante aún, al papel restringido de los Consejos Escolares en las decisiones sobre el proyecto educativo de los Centros. Esta dimensión de la última reforma no es ajena a los procesos de reconversión de la participación social en las democracias occidentales, primando el papel de las familias como clientes de un servicio o producto, limitando el ejercicio de los derechos ciudadanos e imponiendo una «democracia de consumidores».

PALABRAS CLAVES: política educativa, libertad de elección, descentralización, participación educativa, políticas de evaluación.

ABSTRACT

This paper is focused in four aspects related to the last tendencies in educational policies in Spain: educational democratisation, choice of election, decentralisation and institutional evaluation processes, and, also, analyses how they can be influencing parents' participation. Special attention will be paid to transformations introduced by the Law of Quality (LOCE), related to management of public educational centres, an aspect that, at the moment, is pretended to be modified regarding teachers' participation and also restrictive role of Scholar Board in the decisions taken about educational projects. This dimension of the last reform is not beyond changes in social participation within occidental democracies, where families are understood as clients of a service or product, cutting citizen rights development and imposing a «democracy of consumers».

KEY WORDS: educational policy, choice of school, decentralisation, parents' participation, evaluation.

A Marga que, sin pretender ser referente de nada ni de nadie, siempre formará parte de nuestra memoria.

INTRODUCCIÓN

El descontento con la experiencia de participación educativa parece ser un sentimiento compartido por los diferentes miembros de las comunidades educativas, si bien es cierto que a este descontento se puede llegar desde actitudes y convicciones bien diferentes. Recientes estudios sociológicos sobre las prácticas de los miembros de los Consejos Escolares en nuestro entorno ofrecen evidencias empíricas de este descontento, así como de las limitaciones reales de la participación en los centros educativos. Sin embargo, no siempre se reflexiona sobre esta situación tratando de comprenderla en relación con dinámicas sociales, políticas e ideológicas más amplias que están afectando al devenir de la política educativa y de la propia vida democrática en nuestra sociedad.

La premisa que subyace a las reflexiones que a continuación se desarrollan es que la crisis de la participación educativa forma parte ineludible de una crisis más generalizada de la vida democrática en las sociedades occidentales, que no es ajena a la hegemonía de una determinada concepción de la democracia y la política en nuestro entorno. Con todo, la constatación de la existencia de tensiones y contradicciones en la vida de las instituciones educativas, y el cuestionamiento de cualquier pretensión de determinismo mecanicista sobre la configuración de las voluntades y aspiraciones políticas de los agentes sociales, nos mueve a pensar que es posible (y deseable) una reconstrucción de la vida política en los centros, como parte de un compromiso ético con la configuración de un proyecto alternativo de democracia en nuestra sociedad.

En el contexto español hemos pasado de un sistema educativo con un importante peso de las doctrinas que inspiraban el régimen franquista a otro articulado, básicamente, en torno a los fines de la socialización democratizadora, la igualdad de oportunidades y la preparación para la incorporación en el mundo profesional. Simultáneamente, se ha procedido a la democratización de las estructuras y procesos de la toma de decisiones y la gestión, se ha articulado un marco descentralizado y se ha procedido a una creciente vinculación con el mercado.

Nos encontramos, además, con procesos instaurados por la nueva gestión pública que influyen de manera evidente en la gestión de los sistemas educativos fundamentalmente a partir de los años noventa —al menos en el caso español—. La justificación más manida para la introducción de estos procesos mucho tiene que ver con el rápido desarrollo del conocimiento, que se convierte en una mercan-

* Una versión anterior de este trabajo se presentó en el X Congreso Internacional de Educación Familiar, celebrado en Las Palmas de Gran Canaria en marzo de 2005.

cia más para ser utilizada en el proceso de hipercompetitividad que afecta a las sociedades llamadas globalizadas:

El «conocimiento» solía ser cosa de escuelas y universidades, que tenían «derechos» sobre lo que se consideraba como conocimiento. Dado el énfasis que el nuevo mundo empresarial pone ahora sobre el trabajo y los trabajadores del conocimiento, resulta que la naturaleza de las escuelas y de las universidades aparece implicada en el núcleo mismo de este mundo. El nuevo orden laboral resalta mucho la necesidad del aprendizaje permanente y de adaptarse continuamente, cambiar y aprender nuevas habilidades, a menudo en el mismo lugar donde se trabaja¹.

El conocimiento, la educación, la formación ya no son exclusivamente necesarios para adaptarlos al mercado de trabajo y garantizar el crecimiento económico y el empleo, sino que el mercado y la gestión empresarial han cooptado el conocimiento para que las instituciones donde se ejerce su transmisión sean similares a las del propio mercado, lo que supone una remercantilización ya no sólo del conocimiento sino de las estructuras organizativas que imparten los contenidos. Las fronteras entre la gestión empresarial y las formas de gestionar los servicios públicos cada vez más se recortan, donde la competencia² es el eje que legitima los cambios debido al renombrado papel de la educación como institución que debe adaptarse a las incertidumbres del mercado y al desarrollo permanente de las tecnologías. La coincidencia, en nuestro entorno, de los procesos de extensión del Estado del Bienestar con la democratización y, en un corto espacio temporal, con la convergencia con las políticas neoliberales ha impreso un sello particular a las dinámicas y procesos educativos que es preciso desentrañar.

1. POLÍTICA EDUCATIVA EN ESPAÑA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

La LOGSE³ pretendió incidir particularmente en las metodologías educativas y los contenidos de la enseñanza. Desplegada en el contexto del desarrollo de las nuevas tecnologías, la introducción de éstas en la escuela jugó un papel destacado, junto al impulso de la enseñanza comprensiva y sus implicaciones teóricas: metodologías más participativas, activas y dinámicas, aparentemente más vincula-

¹ GEE, J.P.; HULL, G. y LANKSHEAR, C. (2002): *El nuevo orden laboral. Lo que se oculta tras el lenguaje del neocapitalismo*. Girona. Ed. Pomares, p. 32.

² En este sentido, Boltanski y Chiapello (2002) comentan: «los autores de los países desarrollados hacen de la competencia un punto central de su argumentación, máxime cuando el crecimiento ralentizado de la economía desde hace veinticinco años y el aumento del número de parados refuerza la convicción de que el desarrollo económico se ha vuelto más difícil y la lucha económica una lucha sin piedad» (*El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid. Akal Ediciones, p. 118.)

³ Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

das a la realidad, que impulsan el desarrollo de capacidades y procedimientos, el trabajo cooperativo y la atención a la diversidad. Todo ello se intentó realizar junto con una reforma curricular que afectó fundamentalmente a la organización de los contenidos en el proceso de enseñanza-aprendizaje: mejor y mayor especialización de los mismos, con mayor peso de nuevos contenidos «actitudinales y procedimentales» y de la educación en valores, transversalidad, mayor optatividad... Y a ello se unió la oferta de nuevas disciplinas (informática, lenguas extranjeras, tecnologías) y de contenidos específicos vinculados a las realidades de cada Comunidad Autónoma junto a nuevas titulaciones en la formación profesional, si bien no se llegó a profundizar en exceso en una transformación sustancial del contenido científico y cultural en sí de los currículos (producto de las transformaciones que han tenido lugar en el desarrollo científico de las diversas disciplinas), articulándose los cambios fundamentalmente a través de los libros de texto y los materiales educativos.

Todo ello se llevaría a cabo por unos centros educativos organizados democráticamente, a partir de la reorganización de la participación implantada con la LODE⁴ (aunque ésta se vería reformada parcialmente después por la LOPEG⁵), dotados de mayor autonomía de las comunidades educativas así como un reforzamiento del trabajo en equipo del profesorado y nuevos agentes que intervienen en el centro escolar (orientadores, básicamente), si bien al mismo tiempo con un mayor grado de burocratización interna y externa y con crecientes dificultades organizativas que derivaron, en su momento, en un mayor desprestigio de la función directiva.

Es preciso tener en cuenta que la aplicación de la reforma coincidió con la generalización de políticas de recorte de los presupuestos públicos destinados a los servicios sociales (entre ellos, obviamente, la educación) y con una ofensiva sustancial de los sectores privados de hacer de la educación un negocio rentable, lo cual afectó de forma intensa a la dotación de recursos infraestructurales, educativos y humanos de los centros educativos. Aunque muchas medidas se mostraron como herederas del modelo educativo que elaboró y reivindicó el movimiento de enseñantes en el proceso de la transición a la democracia (escuela activa, ciclo único, cuerpo único de enseñantes, sindicalismo como cauce de representación, descentralización de la gestión y la política educativa, escuela pública con participación de los sectores educativos...)⁶, en realidad el modelo desarrollado en no pocas ocasiones utilizó esas referencias de modo eminentemente discursivo, vaciándolas del contenido más sustantivamente democratizador desde el que habían sido propuestas.

Todo ello ha abonado el terreno del descontento entre los distintos sectores educativos: resistencias a la escolarización obligatoria entre los sectores más marginales de la juventud, incertidumbres y resistencias conservadoras en una parte del

⁴ Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación.

⁵ Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes.

⁶ JIMÉNEZ JAÉN, M. (2000): *La LGE y el movimiento de enseñantes, 1970-1975*. La Laguna. Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.

profesorado de secundaria, decepción en algunos de los sectores progresistas del profesorado, preocupación por los «nuevos» problemas aparecidos: supuesta reducción del «nivel» académico, problemas de convivencia en los centros, incremento de los incidentes de «violencia escolar»... Problemas que fueron aprovechados como excusa para acometer una reforma en la que se intentan articular nuevos principios que inspiren una nueva estrategia racionalizadora del sistema educativo, reflejada a través de la LOCE⁷.

Esta Ley se apoya en la pretensión de incidir en un nuevo aspecto: la calidad y la excelencia del sistema educativo. Se habla ahora de «igualdad de oportunidades para la calidad», de «la responsabilidad y el esfuerzo como elementos esenciales del proceso educativo», del énfasis en «la evaluación y la inspección del conjunto del sistema educativo» y del necesario reforzamiento de «la eficacia de los centros escolares», poniéndose en cuestión particularmente el modelo de escuela comprensiva (es decir, el tronco común en la enseñanza secundaria).

Así, se ha generado un discurso que, con insistencia, alude a la existencia de una «crisis» en la educación. Probablemente, en ninguna época como ésta hemos asistido a la publicación de tanta cantidad de reflexiones e informes emitidos por parte de las Administraciones Públicas, o financiados por ellas, como en los últimos años. Quienes ingenuamente acceden a ellos, en no pocas ocasiones han llegado a creer que estos estudios se realizan porque verdaderamente se pretende incidir en los problemas educativos más complejos para erradicarlos definitivamente.

Cuando se habla en los términos aquí mencionados de «crisis de la educación», suele ser para tratar de justificar la necesidad de que se adopten medidas «racionalizadoras» en la educación. El dualismo «crisis/racionalización» ha sido repetidamente utilizado para legitimar lo que se hace desde el poder (lo que se «puede hacer», dicen), y adopta contenidos específicos en distintos momentos. En materia educativa, afectan estas medidas de diversa manera: desde la apuesta por la privatización del sector, al recorte presupuestario, pasando por las reformas encaminadas a reforzar la funcionalidad económica de las enseñanzas, o la potenciación de la competitividad (selectividad, aumento de los obstáculos para pasar de unos niveles a otros...), el individualismo e, incluso, la recuperación de lo que se consideran los valores «tradicionales» (academicismo, religiosidad...). Medidas, en definitiva, con un fuerte carácter político pero cuya justificación remite a la «eficacia» como fin último de las acciones de la Administración, mostrándose ésta en abstracto y como un objetivo unívoco que, de alguna manera, toda la sociedad asume sin fisuras.

En este sentido, la democratización del sistema educativo se redefine, la libertad de elección y de creación de centros se potencia, la descentralización sufre importantes cambios y aparece la evaluación como guía de control, presión y legitimación de ciertas reformas educativas. Estos elementos le confieren también un menor papel a las familias.

⁷ Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

2. LA DEMOCRATIZACIÓN EDUCATIVA

El modelo establecido en la LODE concedió por vez primera un amplio protagonismo a un órgano de participación democrática de los miembros de la comunidad educativa, a los que se añade un representante de los ayuntamientos. Este modelo se justificó mostrándose como heredero de las propuestas que la oposición democrática, y en particular el movimiento de enseñantes antifranquista, defendieron a mediados de los años setenta frente a la legislación de la dictadura⁸. Así, se articularon los Consejos Escolares como principales espacios de participación en los centros educativos, concediendo una representación a todos los sectores de la comunidad educativa, si bien con un peso mayoritario del profesorado. El modelo se hizo extensivo, además, a los centros privados mantenidos con fondos públicos, aunque con competencias algo más restringidas (al asignar a los titulares de los centros ciertos derechos en la toma de decisiones).

Que las comunidades educativas asumieran funciones de programación educativa, de elección de los directores y directoras y de los equipos directivos, etc., supuso un hito en la historia de la gestión de los centros educativos en España. Por vez primera, después de los experimentos cercenados de la II República, se establecía un marco para dotar a los centros educativos de un margen de autonomía que permitiera adaptar sus proyectos educativos al entorno más inmediato, socializar al alumnado en la participación democrática y sentar las bases para que los diversos sectores de la comunidad educativa adquirieran protagonismo en la adopción de algunas decisiones. El modelo instaurado se mueve entre dos polos caracterizados por J. Lauglo⁹: la «democracia participativa» y el «profesionalismo pedagógico», en tanto en cuanto da participación a todos los sectores, pero con un mayor peso y capacidad de iniciativa del profesorado.

De hecho, según Lauglo, «el profesionalismo basado principalmente en la calidad del experto pedagógico, antes que en la materia, puede ampliarse para acomodar un cierto grado de democracia participativa», pero «hay tensiones entre el énfasis puesto sobre las decisiones *colectivas* en la democracia participativa, y el énfasis puesto en la autonomía *personal* inherente al profesionalismo»¹⁰.

Aun así, algunos estudios sociológicos sobre la participación educativa en los últimos años han tratado de evidenciar cómo en la práctica se han materializado los cambios legislativos y qué efectos han tenido las reformas en los organismos colegiados de los centros educativos. Si tomamos como referencia, por ejemplo, los trabajos de M. Fernández Enguita¹¹, nos encontramos con un cuadro que el autor

⁸ JIMÉNEZ JAÉN, M. (2000): *opus cit.*

⁹ LAUGLO, J. (1996): Formas de descentralización y sus implicaciones, en PEREYRA, M. y otros (comps.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona, Pomares-Corredor.

¹⁰ *Ibidem*, p. 202.

¹¹ Por ejemplo, «La escuela como sistema: comunidad, participación y profesionalismo», en FERNÁNDEZ ENGUITA (coord.) (1997): *Sociología de las instituciones de educación secundaria*. Barcelona, ICE de la Universitat de Barcelona/Horsori.

insiste en repetidas ocasiones que es nítido: las experiencias de participación democrática a raíz de la aplicación de la LODE han tenido bastante poco de participativas, por cuanto se ha visto reforzado el poder del profesorado sobre el margen de movimiento que podrían haber asumido las comunidades educativas. En uno de sus trabajos, expone condensadamente las conclusiones de sus trabajos, donde la característica más importante sobre la participación en los Consejos Escolares es la rutina, en el sentido de que las actitudes de los sectores de la comunidad educativa barren a favor de un funcionamiento rutinario.

Las familias participan poco, particularmente en la Asociación, a pesar del alto grado de afiliación. El porcentaje de participación electoral es muy bajo (generalmente menor del diez por ciento), salvo en los casos excepcionales de enfrentamiento con el profesorado o entre los padres mismos. Sus motivos son heterogéneos y, en general, no tienen la mayor pretensión de controlar las actividades propiamente docentes. Su intervención se centra, según el autor, en intereses más bien particulares: «sobre todo en la organización de las actividades extraescolares y los servicios complementarios y, si algún motivo puede llevarles a poner en cuestión la actividad del centro seguramente entrará dentro del amplio apartado de la función de custodia: el comedor y otros servicios, las actividades, la jornada y, a caballo con lo específicamente docente, las tutorías (que son la ventanilla dedicada a ellos en el centro)»¹².

Para Fernández Enguita, en definitiva, «el consejo, en suma, no actúa en realidad como un órgano de decisión, sino más bien como una mesa de concertación entre dos partes: el profesorado y el público del centro, pero con una peculiaridad de que, llegado el caso, prevalece siempre la posición del primero»¹³.

En este tipo de caracterizaciones se evidencian varias posiciones de partida que remiten a una contundente crítica al profesorado: tanto porque se les ha concedido excesivo poder formal, al constituir la mayoría de los miembros de los consejos escolares, como por estar orientados prácticamente por unas actitudes corporativas y profesionalistas, es decir, por guiar sus acciones ante el alumnado y los padres y madres desde actitudes autointeresadas y particularistas. Sin embargo, al caracterizar también al alumnado y a los padres y madres, se reconocen e identifican actitudes similares: el autointerés y el particularismo parecen ser las orientaciones que, finalmente, guían a todos los miembros de las comunidades educativas, que son mostradas en este retrato como espacios desintegrados en tres (o más bien dos) grandes grupos de interés; los órganos de participación son percibidos, en definitiva, como ámbitos formales y procedimentales donde se gesta la «interacción de intereses», pero entendiendo éstos como marcos organizativos típicos del modelo neocorporativo de regulación de los grupos de interés, esto es, concediendo un papel central y configurador al colectivo que en los centros educativos participa en tanto que actores profesionales, el profesorado. Fernández Enguita se hace eco, así,

¹² *Ibidem*, p. 172.

¹³ *Ibidem*, pp. 173-174.

de las tesis básicas, en la sociología política, de lo que se ha dado en llamar las teorías «pluralistas», y más en su vertiente específica del «neocorporativismo» presentado por Schmitter¹⁴.

Parece suscribir, así, la idea de que la política, finalmente, constituye «un proceso instrumental de maximización de preferencias previamente construidas», es decir, se piensa que los agentes sociales participan de intereses dados con anterioridad al proceso político (la participación en los consejos escolares), al tiempo que las instituciones (en este caso, el centro escolar) son «la arena en la que se produce la agregación de los intereses y deben ser evaluadas en función de su capacidad para agregar o satisfacer los intereses preestablecidos»¹⁵.

En cualquier caso, pensamos que este tipo de planteamientos adolece de varios sesgos y errores que es preciso desentrañar para impulsar una nueva manera de comprender la participación y por tanto intervenir críticamente en los centros educativos.

El primero de ellos, remite a la relación que se establece en estos análisis entre los «intereses» de los actores y las «decisiones». Todo parece indicar que los «intereses» vienen establecidos de antemano por las posiciones de los individuos en el entramado educativo y desde estos intereses se articulan las voluntades y se participa en la toma de decisiones. Autores diversos dentro de la sociología política han puesto en cuestión esta interpretación de causa-efecto. Por un lado, los intereses de los agentes sociales no están predeterminados, no son estables a lo largo del tiempo ni vienen conformados exclusivamente por su posición en las estructuras sociales. Por otro lado, no siempre las decisiones y la voluntad de los agentes se conforman atendiendo exclusivamente a sus intereses particulares, al tiempo que los procesos de interacción pueden dar lugar a la configuración de voluntades superadoras del autointerés. Participar en espacios de decisión puede jugar un papel «productivo» de identidades de los propios agentes sociales¹⁶.

El segundo sesgo es pensar las instituciones políticas (en este caso, los consejos escolares) como exclusivamente «ámbitos de intercambio y negociación de intereses». Las instituciones son, más allá que estos ámbitos donde tiene lugar el juego de intereses, «conjuntos de 'procedimientos y estructuras que definen y defienden valores, normas, intereses, identidades y creencias'»¹⁷; no son, por tanto, meros reflejos de las fuerzas sociales. Pasan a ser concebidas, entonces, como ámbitos de contenido sustancial, más que instrumental. Por tanto, e intentando buscar el sentido colectivo al hecho participativo, entendemos que la participación educativa se instaura en el proceso de consolidación del ejercicio ciudadano, donde se reafirma la responsabilidad colectiva para garantizar una articulación entre lo parti-

¹⁴ RIVERA, J.M. (1995): «Intereses, organización y acción colectiva», en BENEDICTO, J. y MORÁN, M.L. (eds.): *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Madrid. Alianza, p. 289.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 269-270.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 272-273.

cular y lo universal, donde se descubren intereses comunes y se realizan acciones colectivas.

Pero sobre todo el principal peligro al que ha de enfrentarse la democracia participativa en los centros viene dado por las líneas de intervención que está estableciendo el Estado, en el sentido de reforzar el carácter burocrático de la organización y gestión de los centros educativos. Autores como Whitty, Power y Halpin¹⁸ no atribuyen al profesorado la principal responsabilidad del problema, sino que van mucho más allá, remitiendo al contenido del que se está dotando efectivamente a los órganos de gestión y participación educativa: cada vez más contenidos administrativos y cada vez menos políticos y educativos.

Es en este sentido como, a nuestro modo de ver, pueden interpretarse las modificaciones que la LOCE introdujo en el modelo de gestión y participación en los centros escolares. Un problema importante viene dado por la creciente presión por parte del Gobierno Central por reforzar el corporativismo funcional, por modificar las funciones y la relación de la dirección con el Consejo Escolar y recortar y limitar la participación de la comunidad educativa. Así, en la LOCE se establecía una separación nítida entre el «gobierno» (es decir, adopción de decisiones), concentrado en los Equipos Directivos y en parte en los Claustros (las decisiones pedagógicas) y la «participación», entendida en términos casi simbólicos y marginales. Por tanto se podría decir que en materia de participación y gestión democrática en los centros se ha producido un grave retroceso¹⁹. En el título preliminar, al referirse a los principios de actuación para una educación de calidad, se alude a la participación de los distintos sectores (dejando claro que desde sus correspondientes competencias y responsabilidades), en el desarrollo de la actividad escolar de los centros. Este principio no se ve materializado en el consiguiente articulado donde la participación de los padres y alumnos (e incluso del profesorado) se ve mermada sensiblemente como veremos más adelante. Igualmente, existe cierta ambigüedad en cuanto a determinar cuál es ese grado de participación que se pretende de la comunidad educativa, faltaría aclarar qué se entiende por actividad escolar, a diferencia del principio de participación establecido por la LOPEG, que establece con mayor claridad los ámbitos de actuación de esa participación al hablar de «participación de la comunidad educativa en la organización y gestión de los centros docentes sostenidos con fondos públicos y en la definición de su proyecto educativo».

Así, en el artículo 2 sobre los derechos y deberes de los padres y alumnos, se añade un apartado en el que se incluye el derecho de los padres a estar informados sobre el rendimiento académico y la marcha del proceso educativo de sus hijos y entre sus deberes añaden el de conocer y apoyar la evolución del proceso educativo, en colaboración con los profesores y los centros. Esto nos sugiere que el nivel de

¹⁸ WHITTY, G; POWER, S. y HALPIN, D. (1999): *La escuela, el estado y el mercado*. Madrid. Morata/Paideia, p. 130.

¹⁹ DE LA GUARDIA, Rosa M^a (2004): *Variables que mediatizan la participación educativa de las familias*. La Laguna. Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna, pp. 105-110.

intervención real que los padres pueden tener en ese proceso educativo no incluye el derecho a decidir, sólo se queda en un nivel meramente informativo y de apoyo colateral.

En el artículo 74 hace una diferenciación entre órganos de gobierno de los centros docentes y órganos de participación en el control y gestión de los mismos. Hablan en ese artículo que dichos órganos deberán *favorecer la participación efectiva de todos los miembros de la comunidad educativa en la vida del centro, en su gestión y en su evaluación* y vuelven a incurrir en otra contradicción cuando, en el artículo 75, aclaran que los órganos de gobierno son exclusivamente los equipos directivos, excluyendo de la posibilidad de participar en el gobierno al Claustro y al Consejo Escolar. El artículo 77 recoge las atribuciones del Consejo Escolar, y si observamos el cuadro 1, en donde las comparamos con las atribuciones actualmente vigentes, se comprueba claramente la pérdida de competencias y capacidad para decidir.

CUADRO 1. COMPARACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES DEL CONSEJO ESCOLAR EN LA LOCE CON LA LODE Y LA LOPEG

COMPETENCIAS DEL CONSEJO ESCOLAR	
LODE y LOPEG	LOCE
<i>Establecer las directrices para la elaboración del proyecto educativo del centro, aprobarlo y evaluarlo.</i>	<i>Formular al equipo directivo propuestas para la elaboración de la programación general anual del centro e informar el proyecto educativo, sin perjuicio de las competencias del Claustro de profesores, en relación con la planificación y organización docente.</i>
<i>Aprobar y evaluar la programación general del centro y de las actividades escolares complementarias.</i>	<i>Ser informado de la propuesta a la Administración educativa del nombramiento y cese de los miembros del equipo directivo.</i>
<i>Elegir al Director del centro y, en su caso y previo acuerdo de sus miembros adoptado por mayoría de dos tercios, proponer la revocación del nombramiento del Director así elegido.</i>	<i>Participar en el proceso de admisión de alumnos y velar para que se realice con sujeción a lo establecido en esta Ley y disposiciones que la desarrollen.</i>
<i>Decidir sobre la admisión de alumnos, con sujeción estricta a lo establecido en esta ley y disposiciones que la desarrollen.</i>	<i>Aprobar el reglamento de régimen interior del centro.</i>
<i>Aprobar el reglamento de régimen interior del centro.</i>	<i>Conocer la resolución de conflictos disciplinarios y la imposición de sanciones y velar por que éstas se atengan a la normativa vigente.</i>
<i>Resolver los conflictos e imponer las correcciones que correspondan a aquellas conductas del alumnado que perjudiquen gravemente la convivencia en el centro, de acuerdo con las normas que establezcan las Administraciones educativas.</i>	<i>Proponer medidas e iniciativas que favorezcan la convivencia en el centro.</i>
<i>Aprobar el proyecto de presupuesto del centro y la ejecución del mismo.</i>	<i>Aprobar el proyecto de presupuesto del centro y su ejecución.</i>
<i>Promover la renovación de las instalaciones y equipo escolar y vigilar su conservación.</i>	<i>Promover la conservación y renovación de las instalaciones y equipo escolar.</i>
<i>Fijar las directrices de colaboración, con fines culturales y educativos, con otros centros, entidades y organismos.</i>	<i>Proponer las directrices para la colaboración, con fines educativos y culturales, con otros centros, entidades y organismos.</i>

<i>Analizar y valorar</i> el funcionamiento general del centro, la evolución del rendimiento escolar y los resultados de la evaluación que del centro realice la Administración educativa.	<i>Analizar y valorar</i> el funcionamiento general del centro, la evolución del rendimiento escolar y los resultados de la evaluación que del centro realice la Administración educativa.
	<i>Elaborar informes</i> , a petición de las Administraciones competentes, sobre el funcionamiento del centro y sobre aquellos otros aspectos relacionados con la actividad del mismo.
Cualquier otra competencia que le sea atribuida en los correspondientes <i>reglamentos orgánicos</i> .	Cualesquiera otras que le sean atribuidas por la <i>Administración Educativa</i> .

Fuente: De La Guardia, 2003.

Las funciones, por tanto, que la LOCE dio al Consejo Escolar son principalmente consultivas. Así, se sustituye la elaboración de directrices para el proyecto educativo por informar del mismo, aprobar y evaluar las programaciones por formular propuestas, elegir y revocar al director por ser informado de esa elección o revocación, decidir sobre la admisión de alumnos por participar en el proceso de admisión, fijar las directrices de colaboración por proponer directrices de colaboración y se añaden dos funciones nuevas en donde se pueden elaborar informes y proponer medidas para la convivencia del centro. Finalmente, el poder decisorio real que va a tener este órgano consiste en la aprobación del reglamento de régimen interno y el presupuesto del centro, pues todo el resto de funciones ejecutivas que tenía pasan a ser consultivas. Esto equivale a que la participación de los padres, alumnos, personal no docente y profesores a través del Consejo Escolar no va a contemplar la intervención en las decisiones que afecten al total funcionamiento, organización y gestión del centro y que hay un reforzamiento importante del papel del director como gestor representante de la administración.

En cualquier caso, atendiendo a investigaciones que hemos realizado sobre la participación educativa, podríamos decir que la LOCE ha hecho suya la débil realidad educativa que sobre la importancia que se le da a la participación hay. Así hemos constatado, por ejemplo, cómo los padres y profesores están bastante alejados de asumir una verdadera cultura participativa y democrática²⁰. No parece, además, que la reforma que de esta Ley recientemente ha iniciado el Gobierno socialista a través del Proyecto de Ley Orgánica de Educación (LOE) vaya a hacer hincapié en una modificación sustancial de este modelo, retomando como referencia, en todo caso, las medidas contenidas en la LOPEG y que ya suponían un retroceso respecto a las medidas democratizadoras instauradas a través de la LODE.

²⁰ DE LA GUARDIA, R. y SANTANA, E. (2003): Alternativas de mejora de la calidad de la participación educativa de las familias. Comunicación presentada al *Congreso Internacional de AIFREF-EUSARF 2003: «El buen trato en las diferentes culturas»*, 9-12 abril, Leuven-Bélgica.

Como decimos también en el estudio anteriormente citado y en relación con los tres contextos que plantea Gil Villa²¹ (en el contexto político interviniendo en la gestión a través de los Consejos Escolares, en el contexto académico a través de actividades en el aula o de otro tipo que tengan que ver directamente con el proceso de enseñanza-aprendizaje, y en el contexto comunitario a través de las actividades extraescolares), se concluía que, a la vista de los resultados, es en el contexto comunitario en donde históricamente más participan los padres, siendo el contexto académico en el que los padres limitan la colaboración a aspectos periféricos, nunca relacionados con la adopción de decisiones. Y por supuesto en el contexto político, la participación de los padres se limita exclusivamente a la posibilidad de estar representados en el Consejo Escolar²².

Este tipo de medidas, consideradas globalmente, no son ajenas al proceso de mercantilización de la educación y la consiguiente priorización del rendimiento de los centros educativos sobre la importancia de los procesos educativos propiamente hablando. Si los centros educativos experimentan una «delegación de competencias» por las cuales se les convierte en efectivos artifices de la búsqueda de objetivos que vienen cada vez más determinados por las preferencias del mercado, el contenido de las decisiones a adoptar se ve cada vez más orientado administrativamente (e incluso económicamente) y menos democrática y educativamente. Las presiones por la eficacia se han traducido en un reforzamiento de la autoridad de los directores (presionados por la necesidad de cumplir objetivos preestablecidos por las autoridades y el mercado) frente a las posibilidades de revitalización de los organismos democráticos de participación (la democracia es lenta, y a menudo se le atribuye ineficacia). Y también, al mismo tiempo, se está produciendo efectivamente una reformulación de la función de los padres:

Mientras que, en el pasado, las discusiones sobre los padres y las escuelas se centran en la forma de cumplir éstos sus funciones como coeducadores, el discurso que utiliza gran parte del pensamiento contemporáneo destaca cada vez más la obligación de las escuelas de cumplir sus obligaciones con los padres²³.

Todo apunta a que es el «individualismo posesivo», y no la articulación de voluntades y aspiraciones colectivas, lo que se viene impulsando. De ahí que la democracia se reconstruye en una especie de «cuasimercado» donde la ciudadanía se reconvierte en cliente, pues exige quedando fuera de los procesos y toma de decisiones en la organización de los centros educativos²⁴.

²¹ GIL VILLA, F. (1995): *La participación democrática en los centros de enseñanza no universitarios*. Madrid. CIDE.

²² DE LA GUARDIA, R. y SANTANA, F., *opus cit.*, 2003.

²³ WHITTY, POWER y HALPIN, *opus cit.*, 1999, p. 134.

²⁴ Angus (2001) establece claramente dos perspectivas sobre el papel de la comunidad escolar: «Desde una perspectiva democrática social, la idea de que los ciudadanos sean miembros de su comunidad escolar supone un compromiso activo de los padres con la institución escolar, que

3. LA LIBERTAD DE ELECCIÓN Y DE CREACIÓN DE CENTROS

No cabe duda de que las libertades de elección y creación de centros se inspiran en el liberalismo: «Un rasgo 'liberal' característico es la tolerancia individualista de la diversidad social, algo que se deriva claramente del valor de la libertad, en el sentido de 'libertad sin restricciones'. La tolerancia, e incluso el apoyo activo a la atención privada de la educación, es un derivado del liberalismo que se corresponde con su tolerancia de la diversidad, con su asociación histórica con la promoción del mecanismo del mercado en la actividad económica y, en la clásica tradición anglosajona, con la preocupación por contener el poder del Estado»²⁵. El apoyo financiero a las escuelas privadas se muestra como consecuente con esta tradición.

Sin embargo, en nuestro contexto particularmente el apoyo a la enseñanza privada tiene mucho que ver con el peso histórico de la Iglesia Católica en la escolarización y la política educativa. Su justificación no ha estado en todo momento tan ligada a la tradición liberal (a la cual históricamente en nuestro entorno se ha opuesto activamente la jerarquía eclesiástica) como a la pretensión de la Iglesia de mantener su tradicional posición hegemónica en el mundo educativo. Las presiones para que la escuela pública no fuera plenamente laica y para que el Estado financiara los centros educativos de la Iglesia fueron claras en el proceso constitucional, adoptando la forma de un derecho de los padres «a elegir el tipo de educación para los hijos e hijas más acorde con sus creencias» en condiciones de igualdad. Así, se ha hecho un uso peculiar de los principios del liberalismo en educación: la posibilidad de que las escuelas privadas subvencionadas desarrollen proyectos educativos inspirados en la ortodoxia religiosa, en nuestra tradición bastante enfrentada al compromiso liberal con el pensamiento racional y la crítica.

Progresivamente, sin embargo, este modelo se ha ido engarzando con un modelo de descentralización que se intenta aproximar a lo que Lauglo denomina «el mecanismo del mercado», que sitúa la eficiencia en el centro de los objetivos del funcionamiento de los centros educativos estrechamente vinculada a la competencia: «las instituciones educativas competirán por conseguir clientes, que son libres de elegir entre la oferta comercializada de servicios»²⁶. La instauración de una «prueba

lleva consigo el ejercicio activo del control comunitario colectivo, el diálogo comunitario y el intento de incorporar las expectativas y valores comunitarios. En esa clase de relaciones, la idea de colectividad ha de ser muy fuerte. Ahora bien, si el tipo de valores que proyecta la escuela se recoge en la idea de la adquisición de unas credenciales de valor mercantil, puede preverse que la relación del ciudadano con la escuela se parezca mucho más a la del consumidor individual que a la de un copartícipe comprometido con la creación conjunta de una institución que se organice en torno a la idea del bien común». Ver, de este autor: «Participación democrática o gestión eficiente del centro: la situación social y política de la autonomía escolar», en SMYTH J. (ed.) *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*. Madrid. Akal Ediciones., p. 39.

²⁵ LAUGLO, *opus cit.*, 1996, p. 185.

²⁶ *Ibidem*, p. 192.

de conjunto» (la conocida popularmente como «reválida» al término de la enseñanza secundaria postobligatoria, tal como establecía la LOCE) y la posibilidad de que los centros se especialicen en determinados «itinerarios» presionaría en este sentido de la competitividad: pueden mover a pensar a las familias mucho más drásticamente que en el anterior marco que la elección de centro puede ser determinante de los resultados educativos de sus hijos e hijas. En este sentido, Marchesi²⁷ comenta que cuando un alumno con alto nivel sociocultural deja una escuela, se lleva con él la influencia de sus padres como fuente de exigencia y de progreso en la escuela, y su propia influencia en la dinámica de los aprendizajes que se generan en su grupo de clase. La tendencia, por tanto, además de generar una presión constante a las familias por obtener un centro que garantice un mejor logro educativo obviando otros criterios, supone una apuesta por la posible «guetización» en aquellos centros escolares situados en zonas rurales y semiurbanas, así como en zonas marginales de los grandes centros urbanos. Desde esta perspectiva sería necesario intervenir activamente en la admisión de los alumnos de los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar condiciones más equitativas que equilibren en la medida de lo posible la composición social de los alumnos de los centros de una zona determinada, configurando además alternativas reales de participación de las familias que eviten, en la medida de lo posible, una composición de opciones de centro en relación a la posición social de las clases medias y medias-altas, que ya cuentan con ventaja en relación a su capital cultural y relacional con respecto a aquellas familias de posiciones sociales más bajas.

4. LA DESCENTRALIZACIÓN

Se ha producido una efectiva delegación de poderes (según Lauglo, una *devolución* de éstos²⁸), que ha aproximado el modelo educativo español al de una buena parte de los países occidentales organizados bajo un marco federal, si bien se mantienen importantes competencias en manos del Gobierno Central. Se podría admitir que el modelo español ha pasado de un marco con amplias competencias del Gobierno Central y algunas concentradas en los centros educativos, a otro en el que el Gobierno Central ha cedido parte de sus competencias al «nivel intermedio superior» (sin que éste llegue a tener la potestad, como en los modelos federales puros, de configurar su propio sistema de educación) y se han visto incrementadas las de los centros educativos²⁹.

Los ritmos del proceso de descentralización han variado según las orientaciones de los sucesivos gobiernos. Los principales avances (y aún no sin tensiones

²⁷ MARCHESI, A. (2003): *El fracaso escolar en España. Documento de trabajo 11/2003*. Madrid. Fundación Alternativas.

²⁸ *Opus cit.*, 1996, p. 195.

²⁹ Ver WHITTY, POWER y HALPIN, *opus cit.*, 1999.

entre el centro y las autonomías) tuvieron lugar bajo los gobiernos socialistas, mientras la intervención de la derecha en la segunda mitad de los noventa no ha modificado el marco legal del reparto de competencias, pero ha intentado incidir en una cierta recuperación de la iniciativa curricular del Gobierno Central y, sobre todo, en el impulso de mecanismos de evaluación del rendimiento del sistema educativo descentralizado (los decretos sobre contenidos curriculares, pero sobre todo la LOCE de la Educación y, en el ámbito universitario, la Ley Orgánica de Universidades, parecen incidir en este modelo de defensa de un «Estado fuerte» a pesar de la descentralización).

Es interesante considerar aquí el análisis planteado por Hans Weiler³⁰ sobre el carácter contradictorio de los intereses del propio Estado: si bien le interesa «mantener el control asegurando su efectividad», a la vez también necesita mejorar y sustentar la «base normativa de su autoridad (su legitimidad)». No siempre las medidas que favorecen ésta resultan eficaces en términos de control y, viceversa, el excesivo afán por la eficacia y el control puede debilitar las bases de la legitimidad. Aparece, actualmente, un intento de descentralización sobre nuevas bases: los requisitos de «calidad» a partir de la evaluación del rendimiento, que devuelve una parte significativa del poder al Estado central indirectamente, pero, como hemos visto, a la vez el impulso de la «descentralización funcional» (es decir, aquella que deposita las funciones del Estado en organismos privados, no gubernamentales).

Hemos de tener presente que, ante esta situación, como afirma Weiler, «las políticas de descentralización de la administración de los sistemas educativos llevan en sí mismas las semillas de sus propias contradicciones»³¹. En nuestro caso, podríamos preguntarnos: ¿responde a una visión realista el dar por cerrado el proceso de extensión de la escolarización, cuando apenas acaba de instaurarse la obligatoriedad a los 16 años, y dar prioridad al control, la calidad y la excelencia? ¿Hasta qué punto se podrá mantener la legitimidad de un sistema escolar que puede marginar masivamente a los sectores sociales subalternos —los más proclives al fracaso escolar—? ¿Mejorará la convivencia escolar el dotar a los directores de un mayor poder burocrático?

En cualquier caso, la LOCE daba la imagen de que mantiene una retórica descentralizadora, pero en realidad impulsa un comportamiento centralizador que puede generar nuevos descontentos; la estrategia de ejercer el control a partir de la evaluación del sistema en todas sus dimensiones resulta conflictiva: de hecho, si no existe consenso sobre los objetivos de la educación, difícilmente se puede conseguir éste sobre los criterios de evaluación, y difícilmente, por tanto, la pretensión de ejercer el control derivado de los procesos evaluadores llegará a ser efectiva.

³⁰ WEILER, H.N. (1996): «Enfoques comparados en descentralización educativa», en PEREYRA, M. y otros (comps.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona. Pomares-Corredor, pp. 208-209.

³¹ *Ibidem*, p. 210.

5. LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y LA PARTICIPACIÓN EDUCATIVA

En este sentido, creemos que la evaluación institucional y la participación son dos modelos de control: de un lado, el control estatal (de la Administración, que protagoniza prácticamente en exclusiva los procesos de evaluación), por otro el del profesorado (control profesional) y, por último, el de las familias (lo que en el argot de la «Nueva Gestión Pública» se llamarían consumidores-clientes)³². Atendiendo al grado de control de unos u otros se puede caracterizar el papel que cada uno de ellos juega en el sistema educativo. En nuestro caso, creemos que la coyuntura política parece orientarse hacia un reforzamiento del control estatal en detrimento de las familias y en menor medida del profesorado. Además pensamos que la evaluación institucional favorece la instrumentalización de ese control, pues genera a modo de fuerza centrípeta un impulso hacia el control central del sistema educativo en los ámbitos de las reformas estructurales (ejemplo de ello son los planteamientos en materia de «calidad» contenidos en la LOCE)³³ y, por supuesto, de los aspectos más cotidianos, diarios, de gestión de los centros educativos³⁴.

Así, tal como hemos detallado en las páginas anteriores, las políticas educativas se han centrado, fundamentalmente a partir de 1996, en garantizar sobre todo la libertad de enseñanza, hecho que ha conllevado diferentes decisiones políticas en detrimento a nuestro entender del derecho a la educación y, en particular, el de la participación educativa.

A partir de la libertad de enseñanza se ha confeccionado un panorama educativo donde la descentralización, la autonomía, la libertad de elección y el individualismo parecen ser los pilares de una visión de la educación particular y confusa. Es un modelo educativo que detrás de los tres primeros conceptos están, curiosamente, sus contrarios: centralización, dirección escolar administrativa y menos participación.

Para garantizar el equilibrio entre descentralización pero a su vez la centralización se instrumentalizan diferentes mecanismos de control que, además de la

³² HOUSE, E.R. (1993): *Professional evaluation: social impact and political consequences*, California, Sage Publications, p. 35.

³³ Aunque aquí recojamos las características fundamentales de las políticas de evaluación definidas en la LOCE, no se debe olvidar que el verdadero comienzo de dichas políticas tuvo su inicio con la LOGSE. Si algo caracterizó a ésta es la instauración del discurso de la calidad y de ahí la evaluación como instrumento de garantía, entre otros. Cabe destacar que entre otros elementos, la LOGSE propició la creación de un instituto dedicado exclusivamente a este cometido, el Instituto Nacional de Calidad Educativa (INCE), y en parte la legislación actual es deudora de la que inició todo este proceso la LOGSE y posteriormente la LOPEG y actualmente la futura Ley Orgánica de Educación (LOE).

³⁴ SANTANA, F. y DE LA GUARDIA, R. (2004): «Balance de una agenda política problemática: 1996-2003. La Evaluación Institucional 'sube', la Participación Educativa 'baja'». En BELTRAN, J. y HERNÁNDEZ, F.J. (comps.): *Actas de la X Conferencia de Sociología de la Educación. Sociología de la Educación y Formación del Profesorado*. Valencia, Editorial Germania.

evaluación institucional, refuerzan un modelo de gestión crecientemente burocrático, que persiste a pesar de la insistencia en la desburocratización. En cualquier caso, la evaluación es de indudable importancia en el modelo aquí descrito al constituir el procedimiento de control ejercido directamente por la parte más alta de la pirámide, la administración. La evaluación pretende dar una fundamentación «objetiva» a la implementación de políticas y de sus reformas para aderezarlas de legitimidad y de autoridad «técnica». En la sociedad capitalista y en las concepciones donde se le da especial importancia al individuo y se conciben como rechazables instrumentos de coerción más evidentes, la evaluación es una alternativa que garantiza una dirección o control legítimo³⁵. Este modelo centrado en la emergencia de la evaluación, elemento central de la NGP³⁶, aspira a medir —controlar, supervisar— los distintos elementos del sistema y, sobre todo, se utiliza para justificar ciertas políticas—. Como decíamos, se miden los resultados del servicio en cuestión —en el caso educativo, se evalúan las capacidades individuales del alumnado, los clientes del servicio³⁷— y a partir de ahí todos los aspectos que sea posible medir: autonomía, gestión de la dirección, modelos de calidad, contenidos, etc.³⁸. En este sentido, es sintomático que en la LOCE se establezca el nombramiento del director directamente por la administración reforzando, aún más claramente que las leyes anteriores, su papel burocrático y administrativo, esto es el de reproducir la autoridad de la administración en el centro escolar, otra vía importante de control y supervisión³⁹.

Así, y a pesar de las críticas hacia el Estado «sobrecargado», la administración actúa a distancia, dejando «libertad» a los actores pero implementando políticas de control sutil que marcan el ritmo de las realidades educativas. En este sentido, señalan Gordon y Whitty lo siguiente:

En los Estados del bienestar, la intervención tendía a incluir el control de los insumos. Esto exigía una fuerte intervención estatal en las etapas de planificación e instrumentación, pero poca o ninguna a partir de ese momento. Por el otro lado, el Estado neoliberal centra su acción en los resultados de la política (Hood 1995) dentro de un sistema descentralizado; lo cual implica intervención en las prácticas

³⁵ HOUSE, *opus cit.*, 1993, p. 32.

³⁶ OLLAS DE LIMA, B. (coord.) (2001): *La Nueva Gestión Pública*. Madrid. Ed. Prentice Hall.

³⁷ Es interesante observar el llamado Documento de Bases de la LOCE. Se dice dentro del apartado «Titulaciones de Prestigio: la cultura de la evaluación» que *...hacen falta pruebas, evaluación, criterios que distinguan lo que se sabe de lo que no se sabe*, p. 8.

³⁸ En este sentido son clarificadoras las palabras de Whitty, Power y Halpin (1999): «Del mismo modo que la creciente intervención del Estado en la fijación de objetivos y la evaluación ha reorientado el trabajo del director en el sentido de convertirlo en director ejecutivo, también ha presionado a los consejos para que actúen como auténticos consejos de administración», p. 127.

³⁹ Una vez más Whitty, Power y Halpin (1999) comentan: «si tenemos en cuenta que la autogestión educativa otorga mayores poderes de gestión a los directores, quienes, en virtud de sus nuevas funciones, se convierten en el principal vehículo de toda la información significativa que llega a la escuela y sale de ella. Esta capacidad les permite manejar y dejar fuera de juego a los miembros no profesionales del consejo escolar cuando les venga bien», p. 129.

de gestión; del control de los procesos descentralizados y de la evaluación del éxito de las políticas⁴⁰.

Si atendemos a las políticas educativas descritas más arriba, las evaluaciones del sistema educativo, sobre todo aquellas sobre el rendimiento educativo, marcan las pautas de las consecuencias políticas sobre la crítica a la comprensividad. Por otro lado, en el Preámbulo de la LOCE se observa la intención, paradójicamente, de supervisar la autonomía —instrumento de descentralización— de los centros educativos y se dice:

El refuerzo a la autonomía de los centros se basa, igualmente, en la confianza mutua y en la responsabilidad; en el acuerdo entre centro y Administración, que deben considerarse como socios principales en la tarea de hacer avanzar la educación en el plano local; y, a la vez, en la necesidad de responder de los resultados mediante procedimientos de evaluación que faciliten la mejora y permitan orientar y modular acciones conjuntas...⁴¹.

A través del modelo de la «rendición de cuentas» (*accountability*) se impone la intervención y el control de la administración, una característica a nuestro entender que refuerza su carácter burocrático, que es el afán por controlar a aquellas instancias que presuntamente intenta descentralizar. En el caso español, particularmente, se recurre a la figura de la dirección⁴², donde el control estatal se potencia en detrimento del control profesional y por supuesto del control de las familias.

Las políticas de evaluación imbuyen e influyen en las otras formas y prácticas no sólo de la gestión escolar, del grado de centralización o descentralización, sino también en las metodologías, en los exámenes, en la horas de docencia de una disciplina sobre otra, en la importancia de los contenidos sobre los valores, en suma, en el sistema educativo en su conjunto.

Existe una necesidad de medir datos específicos, concretos, «objetivos», porque la evaluación, utilizada como instrumento político, es ideológica y restrictiva, coarta la autonomía, e impregna el modelo organizativo por completo⁴³. Las

⁴⁰ GORDON, L. y WHITTY, G. (1997): Living the 'Hidden Hand' a helping hand? The rhetoric and reality of neoliberal education reform in England and New Zealand. *Comparative Education*, vol. 33, núm. 3, pp. 453-467. (Versión en castellano recientemente publicada en NARODOWSKI y OTROS (2002): *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*, Buenos Aires, Ed. Granica, p. 276.)

⁴¹ MEC (2002): «Ley de Calidad de la Educación», en www.mec.es.

⁴² BALL, S.J. (1998): «Big Policies/Small World: An introduction to international perspectives in education policy», *Comparative Education*, vol. 34, núm. 32, pp. 119-330.

⁴³ En este sentido Whitty, Power y Halpin, citando a Broadfoot, mencionan «que estamos asistiendo a la aparición de una nueva cultura de la evaluación. Señala la existencia de una tendencia internacional que se aparta del uso de la evaluación como medio de 'competición' y tiende a utilizarla para determinar la competencia y además más adelante dice que [...] estos desarrollos proporcionan los mecanismos para regular la competición, dar fe de la competencia, determinar los contenidos y

políticas de evaluación actuales forman parte, por tanto, de una primera arista de control y gestión de la administración, que impone medidas claras, técnicamente justificadas y legitimadas, en un contexto político económico y social donde prima la competencia.

Desde la otra arista, está la posibilidad de gestionar de los agentes educativos no sólo el profesorado, sino también las familias. Esa posibilidad no es en sí misma democrática, en tanto puede ser clientelar, pues confunde la democracia con la elección dentro⁴⁴. En este sentido de familia-cliente sólo se reconoce la relación familia-educación-hijo-resultado educativo. La participación aquí, o mejor su implicación, es para medir, controlar y esperar un dato, un resultado final, independientemente de otros factores colaterales que rodean el proceso. Es una relación individual, donde la administración también desaparece y las culpas, de haberlas, son del centro, del profesor, del director o en su caso de la familia que ha elegido mal, de la familia que no tiene medios para elegir un centro mejor, del hijo que está desmotivado, que objeta de la educación. Las relaciones se individualizan y la administración se aleja, pone los medios, evalúa y «castiga».

Por ello, entendemos que la participación educativa desde la puesta en marcha de nuevas concepciones del servicio público, en este caso, el educativo, se reconstruye como una vía de descentralización educativa peculiar, pues garantiza, a través de un proceso de autorregulación en la realidad cotidiana de los centros, que se vehicule una concepción individualista de la participación, siendo el criterio más importante el del resultado educativo. Esto puede provocar una fuerte concepción particularista, evidenciando que el interés colectivo no es prioritario. Así, las políticas de evaluación que giran fundamentalmente en torno al rendimiento educativo influyen en la consideración misma de la participación educativa, pues la familia no ejerce desde una concepción ciudadana (interés y responsabilidad colectiva) sino desde una concepción clientelar (interés y responsabilidad individual).

6. CONSIDERACIONES FINALES

Tenemos, por tanto, un conjunto de procesos que se ven acompañados de no pocas tensiones y que en ningún caso están significando una reducción sustancial de la fuerza del Estado en la educación, sino más bien una reconversión de su papel. Whitty, Power y Halpin⁴⁵ intentan evidenciar cómo, a pesar de las variaciones nacionales, existen grandes líneas de confluencia entre distintos países con de-

facilitar el control individual, pero también están relacionados con la creciente regulación y evaluación del sistema escolar en su conjunto», *opus cit.*, 1999, p. 32).

⁴⁵ ANDERSON, G.L. (2002): «Hacia una participación auténtica: reconstrucción de los discursos de las reformas participativas en la educación», en NARODOWSKI y otros (ed.): *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires. Ed. Granica.

⁴⁶ *Opus cit.*, p. 54.

mocracias avanzadas. Constatan el predominio de una alternativa neoliberal que se caracteriza por generar procesos de descentralización basados en los discursos de la calidad y la eficiencia. Junto con esto, otro elemento característico es el binomio Estado Fuerte-Economía Libre, un estado a distancia capaz de dirigir sutilmente y una sociedad mercantilizada.

Además, un efecto importante de estos modelos (en los que se prioriza la medición de los resultados educativos más que los procesos) es la creciente preocupación por los objetivos económicos sobre otros (entre ellos, la igualdad de oportunidades). Otro efecto notorio, de mayor interés para nuestro objetivo, es la imagen que se transmite de que la educación parezca tener un carácter «menos político»: de hecho, delegar el poder (o dar la impresión de ello), concediendo mayor responsabilidad a los centros educativos y a las decisiones familiares en materia educativa puede suponer «una completa abdicación del Estado respecto a sus responsabilidades», permitiendo una «culpabilización» de los propios agentes educativos sobre los posibles fracasos educativos⁴⁶.

En suma, el último intento de reforma educativa de la nueva derecha española se sitúa primero en el ámbito de la teoría de la elección pública como concepción central del servicio público acuciando aún más a que las familias ejerzan sólo sus responsabilidades en el ámbito de la toma de decisiones que tengan que ver directamente con su autointerés por el rendimiento educativo de sus hijos, variable ésta que ha orientado en los últimos tiempos cualquier debate político y la tan cacareada crisis de la educación. Nuevamente, en tiempos de reforma, parece que puede recobrar cierto protagonismo el papel de las familias⁴⁷, en cualquier caso, si sólo la mejora del rendimiento sigue siendo el único caballo de batalla capaz de legitimar la toma de decisiones políticas, mucho nos tememos que podrán cambiar los discursos y el talante pero no la realidad de un sistema educativo que necesita sopesar otros factores sociales, económicos, individuales e institucionales para alcanzar verdaderas cotas de igualdad y participación democrática, entre ellas la mejora educativa del alumnado que curiosamente y en muchos casos está íntimamente relacionada con una mayor participación de la comunidad educativa⁴⁸.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 65.

⁴⁷ El anteproyecto de la Ley Orgánica de Educación, del actual gobierno, parece recoger de nuevo la importancia, al menos en teoría, de la participación de las familias, lo que parece, como ya hemos dicho anteriormente, una vuelta a los postulados defendidos en su momento por la LODE y sobre todo posteriormente por la LOPEG; en cualquier caso, y a pesar del cambio, es lógico pensar que, dada la experiencia vivida, no sólo el discurso legal pueda cambiar las cosas, sino que es necesario, una vez más, dar la capacidad real suficiente para poder ejercer ese derecho, sin menoscabo de la posición social, cultural o económica que se ocupe, lo que implica un esfuerzo de compromiso por parte de todos y especialmente por parte del profesorado.

⁴⁸ SAN FABIÁN MAROTO, J.L. (2005): «La implicación de las familias en la escuela entendida como un ejercicio de participación ciudadana». Ponencia presentada en el Simposio *Valores, participación de las familias y calidad educativa: ¿realidad o utopía?* En *X Congreso Internacional de Educación Familiar*. Las Palmas de Gran Canaria, 16-19 de marzo de 2005.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, G.L. (2002). Hacia una participación auténtica: reconstrucción de los discursos de las reformas participativas en la educación, en NARODOWSKI y otros (ed.) *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires, Ed. Granica.
- BALL, S.J. (1998). Big Policies/Small World: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, vol. 34, núm. 32, pp. 119-330.
- BOLTANSKI, L. y CHIAPELLO, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid, Ed. Akal.
- DE LA GUARDIA, R. y SANTANA, F. (2003). Alternativas de mejora de la calidad de la participación educativa de las familias. Comunicación presentada al *Congreso Internacional de AIFREF-EUSARF 2003: «El buen trato en las diferentes culturas»*, 9-12 abril, Leuven-Bélgica.
- DE LA GUARDIA, Rosa M^a (2004). *Variables que mediatizan la participación educativa de las familias*. La Laguna. Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (1997). La escuela como sistema: comunidad, participación y profesionalismo, en Fernández Enguita (coord.) *Sociología de las instituciones de educación secundaria*. Barcelona. ICE de la Universitat de Barcelona/Horsori.
- GEE, J.P.; HULL, G. y LANKSHEAR, C. (2002). *El nuevo orden laboral. Lo que se oculta tras el lenguaje del neocapitalismo*. Girona. Ed. Pomares.
- GIL VILLA, F. (1995). *La participación democrática en los centros de enseñanza no universitarios*. Madrid. CIDE.
- GIMENO SACRISTAN, J. (2002). Discutamos los problemas. Debate en torno a la Ley de Calidad, en www.leydecalidad.org.
- GORDON, L. y WHITTY, G. (1997). Living the 'Hidden Hand' a helping hand? The rhetoric and reality of neoliberal education reform in England and New Zealand. *Comparative Education*, vol. 33, núm. 3, pp. 453-467. (Versión en castellano recientemente publicada en NARODOWSKI y otros (2002): *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires, Ed. Granica, p. 276.)
- HOUSE, E.R. (1993). *Professional evaluation: social impact and political consequences*. California: Sage Publications.
- JIMÉNEZ JAÉN, M. (2000). *La LGE y el movimiento de enseñantes, 1970-1975*. La Laguna. Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.
- LAUGLO, J. (1996). Formas de descentralización y sus implicaciones, en PEREYRA, M. y otros (comps.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona. Pomares-Corredor.
- MEC (2002). «Ley de Calidad de la Educación», en www.mec.es.

- MARCHESI, A. (2003). *El fracaso escolar en España. Documento de trabajo 11/2003*. Fundación Alternativas. Madrid.
- OLIAS DE LIMA, B. (coord.) (2001). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid. Ed. Prentice Hall.
- REVILLA, M. (1995). Participación política: lo individual y lo colectivo en el juego democrático, en BENEDICTO, J. y MORÁN, M.L. (eds.) *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Madrid. Alianza.
- RIVERA, J.M. (1995). Intereses, organización y acción colectiva, en BENEDICTO, J. y MORÁN, M.L. (eds.) *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Madrid. Alianza.
- SAN FABIÁN MAROTO, J.L. (2005). La implicación de las familias en la escuela entendida como un ejercicio de participación ciudadana. Ponencia presentada en el Simposio *Valores, participación de las familias y calidad educativa: ¿realidad o utopía?* En *X Congreso Internacional de Educación Familiar*. Las Palmas de Gran Canaria, 16-19 de marzo de 2005.
- SANTANA, F. y DE LA GUARDIA, R. (2004). Balance de una agenda política problemática: 1996-2003. La Evaluación Institucional «sube», la Participación Educativa «baja». En BELTRÁN, J. y HERNÁNDEZ, E.J. (comps.) *Actas de la X Conferencia de Sociología de la Educación. Sociología de la Educación y Formación del Profesorado*. Valencia. Editorial Germania.
- WEILER, H.N. (1996). Enfoques comparados en descentralización educativa, en PEREYRA, M. y otros (comps.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona. Pomares-Corredor.
- WHITTY, G. POWER, S. y HALPIN, D. (1999). *La escuela, el estado y el mercado*. Madrid. Morata/Paideia.