

Descentralización y participación educativa: Un análisis comparado^(*)

POR

ANTONIO VIÑAO FRAGO

1. INTRODUCCION: JUSTIFICACION, POSIBILIDADES E IMPLICACIONES DEL TEMA

El análisis de las relaciones entre descentralización y participación en los sistemas educativos (procesos cuya existencia sólo es posible a partir de su integración) es un problema de actualidad, susceptible de una amplia diversidad de enfoques y con importantes implicaciones teóricas, metodológicas y prácticas para la investigación de la política y organización educativa.

Las consideraciones que siguen empiezan allí donde termina un anterior trabajo sobre el particular (1), dando por conocidos o supuestos aspectos o cuestiones allí tratados y llevando la reflexión más allá de lo expuesto en dicho trabajo, sobre la base de nuevos elementos contextuales y hechos sobrevenidos.

(*) Este artículo reproduce el texto de la comunicación entregada en el II Encuentro Internacional de Sociología de la Educación y Pedagogía Social, celebrado en Santiago de Compostela del 6 al 11 de diciembre de 1982.

(1) J. MONREAL y A. VIÑAO, *Modelos de administración educativa descentralizada*, ICE y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1982. Nos abstenemos, asimismo, de referencias bibliográficas que pueden hallarse en esta publicación.

El análisis entre dos aspectos que suponen: 1) llevar el proceso de decisiones a niveles territoriales desagregados, y 2) integrar en dicho proceso a aquellos grupos afectados o interesados directamente por la decisión final, ofrece un amplio campo de tratamientos o enfoques que intentaremos combinar. Así, dicho análisis implica, en primer lugar, un *enfoque político* de la cuestión, específicamente atento a las tensiones, enfrentamientos y ocultamientos ideológicos y a la lucha y redistribución del poder que ambos procesos implican. Su clarificación precisa, asimismo, un *enfoque desde la sociología de las organizaciones* y los grupos formalizados, que escudriñe los conflictos grupales (profesionales, ideológicos, etc.) y los cambios producidos, en función de dichos grupos e intereses, en la estructura interna y organización de los sistemas educativos.

Esta doble perspectiva desde la ciencia política (proceso de decisiones y redistribución del poder) y la sociología de las organizaciones (grupos e intereses en juego), es doblemente fructífera si va acompañada de una *consideración histórica* de la cuestión (ausencia o no de tradición al respecto) y *comparativista*, es decir, de la referencia comparativa con las características, problemas y prácticas que ambos procesos ofrecen en otros países o áreas geográficas en las que el debate y experiencias se han producido anteriormente.

Como conclusión introductora, justificativa de la importancia del tema, sólo dos advertencias sobre sus implicaciones: 1) teóricas, en cuanto a la utilidad de analizar estos procesos para conocer mejor las organizaciones educativas, y 2) prácticas, en cuanto a las referencias continuas a opciones, hechos y comportamientos reales.

2. FUNDAMENTACION LEGAL-CONSTITUCIONAL E IMPLICACIONES ORGANIZATIVAS (AMBITOS Y ARTICULACION TERRITORIAL DE LA PARTICIPACION, CONTENIDO U OBJETO DE LA MISMA Y COMPARACION CON EL MODELO ITALIANO)

La conexión entre descentralización territorial y participación no es producto de conjeturas o de un ejercicio intelectual en el vacío. En nuestro país es un imperativo constitucional. Sin entrar ahora en disquisiciones e interpretaciones jurídicas, es claro que el artículo 27 de la Constitución establece dos tipos de participación en el sistema educativo. Uno, desarrollado (ya veremos con qué deficiencias) en el Estatuto

de Centros Escolares y circunscrito al ámbito territorial y competencial del centro docente (párrafo 7.º: «Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos, intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la Ley establezca»). Otro (no desarrollado y olvidado por el momento) que puede introducir nuevos modos de comportamientos e interacciones grupales en el sistema educativo. Nos referimos al previsto en el párrafo 5.º, según el cual «los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes».

Este segundo tipo de participación, pese a su redacción ambigua y confusa, es sustancialmente diferente del anterior en tres aspectos fundamentales:

a) Su ámbito personal excede de los padres, profesores y alumnos, hasta llegar a «todos los sectores afectados», frase susceptible de ser interpretada de la forma más amplia posible.

b) En cuanto al contenido, se trata de una participación en la «programación general de la enseñanza», frase que ya ha sido interpretada restrictivamente por quienes entienden que se alude únicamente a la participación en la programación cuantitativa de centros docentes, es decir, sobre su ubicación, dimensiones y construcción, pero que es susceptible de ser interpretada también ampliamente, entendiéndose, en este caso, que incluye, además y sobre todo, aspectos cualitativos referentes a los contenidos, organización, horarios, métodos, etc., ya que el derecho de todos a la educación, del que esta participación es consecuencia, no termina con la existencia de un puesto escolar (aula y profesor).

c) En cuanto al ámbito territorial (y éste es el punto que nos interesa destacar) se trata de una participación en la tarea de los poderes públicos con competencias decisorias en la política y administración educativas, lo que en España, en estos momentos, implica un derecho a participar, en ese proceso decisorio, en la Administración Central, Comunidades Autónomas, servicios periféricos de ambas y Ayuntamientos; es, pues, una participación que supera el ámbito del centro docente, que se articula territorialmente flanqueando a los órganos político-administrativos con responsabilidades o competencias en los asun-

tos educativos, cuya configuración práctica exige la existencia de órganos de participación en cada nivel territorial y de un cierto grado de asociacionismo territorial de dichos «sectores afectados», y que, potencialmente, debe extenderse a cualesquiera otros ámbitos territoriales públicos con competencias educativas que en el futuro se creen (regionales, comarcales, distritos municipales, etc.)

De acuerdo con esta interpretación, la participación en el modelo español (al menos constitucionalmente) no tiene nada que ver con las prácticas al uso que van desde las reuniones o conversaciones ocasionales o esporádicas entre autoridades político-administrativas y sectores o grupos sindicales, empresariales, asociaciones de padres o alumnos aisladas, asociaciones o grupos de profesores, etc., hasta las solicitudes de opiniones indiscriminadas y dispersas a una multitud invertebrada sobre un proyecto o idea o las consultas masivas a un conjunto o grupo no organizado territorialmente. La participación en el modelo español (y en esto se asemeja al italiano al que seguidamente nos referimos) implica, en suma, la existencia de órganos territoriales de encuentro (centrales, en las Comunidades Autónomas y en los Ayuntamientos, por el momento) entre los poderes públicos y los diversos «sectores afectados», con funciones asesoras y decisorias, es decir, llevar el proceso de decisiones a órganos de encuentro dificultando su ocultamiento. En definitiva, la sustitución de un sistema y estructuras decisorias informales y ocultas por otras formalizadas, burocratizadas y al menos aparentalmente manifiestas, como un extensión más, en este sector específico, de la tendencia general (apreciable desde el xvi y sobre todo el xviii) a la formalización y burocratización de los sistemas educativos tanto en el proceso mismo de aprendizaje —gracias, en este caso, a determinados «avances» y tendencias de la pedagogía experimental (2)—, cuanto en su organización y estructura —donde la medición, control y regulación de tiempos y tareas en el aula precedió, en más de un siglo, al fayolismo y taylorismo industrial y donde los centros docentes ofrecen una estructura interna cada vez más compleja y burocratizada— (3).

Las similitudes potenciales (ya que este tipo de participación está

(2) A. LEON, *Introducción à l'histoire des faits éducatifs*, P.U.F., París, 1980, páginas 77-100 y 149-183.

(3) Sobre la tendencia general a la burocratización en los sistemas educativos modernos, véase T. HUSEN, *La escuela a debate*, Narcea, Madrid, 1981, páginas 103-113.

todavía sin desarrollar) con el *modelo italiano de descentralización y participación territorial*, regulado en los años 1973, 74 y 77, son evidentes (4): descentralización a través de las Regiones (nivel territorial similar a nuestras Comunidades Autónomas) y establecimiento de órganos de participación de padres, profesores y alumnos en los centros docentes (consejos escolares), distritos (a los que seguidamente nos referimos), provincias (flanqueando a las «*provveditorati agli studi*» o servicios periféricos de la administración central) y nación (consejo nacional de instrucción pública). Las diferencias, no obstante, son importantes:

a) La descentralización regional es más limitada que la prevista en nuestras Comunidades Autónomas (las transferencias, por el momento, se circunscriben a construcciones escolares, ayudas a los alumnos y formación profesional al margen del sistema académico) y no va acompañada de órganos de participación.

b) Las regiones se configuran más como ámbitos de coordinación, planificación y distribución de recursos que órganos de gestión-ejecución, tareas éstas que son a su vez descentralizadas en los distritos escolares y ayuntamientos.

c) Los organismos de participación tienen normalmente sólo funciones asesoras en el nivel nacional (con excepciones contadísimas en cuestiones relativas al personal docente) y algunas funciones decisorias en el ámbito provincial y en el centro docente (aspectos financiero-presupuestarios, planificación y programación, coordinación, etc.).

d) Se crea un nuevo nivel territorial (el distrito escolar) con una extensión y número de habitantes supuestamente óptimos para la gestión educativa descentralizada y participación, que en la práctica supone, en unos casos, la integración de pequeños municipios, y, en otros, la desagregación de las grandes urbes. Cada distrito debe tener una cierta homogeneidad social y geográfica y disponer de toda la red de centros docentes no universitarios. En este nuevo nivel territorial, asimismo, se establece un consejo escolar integrado por representantes del personal académico directivo, docentes, padres, organizaciones y trabajadores autónomos, ayuntamiento/s y fuerzas o entidades sociales y

(4) Una descripción detallada de dicho modelo puede verse en J. MONREAL y A. VIÑAO, *Modelos de administración...*, págs. 41-51.

culturales, con facultades asesoras y decisorias en el sentido expresado anteriormente (5).

3. REALIDAD E IMPLICACIONES TEORICO-PRACTICAS DE LAS RELACIONES DESCENTRALIZACION-PARTICIPACION

3.1. LA REALIDAD ESPAÑOLA DE LA PARTICIPACIÓN

El ámbito territorial más reducido de la participación educativa es el centro docente, justamente el último escalón territorial posible de la descentralización (cuando decisiones atribuidas a dicho ámbito son asumidas por uno de sus grupos o elementos personales —directivos, profesores, alumnos, padres— esta asunción sólo tiene sentido en el marco territorial del centro docente y no supone otro nivel territorial más desagregado).

Este es, además, el único tipo hasta ahora regulado en España de participación educativa institucionalizada; en consecuencia, su práctica será la que conforme y defina la idea de la participación con vistas a otras posibles aplicaciones en ámbitos territoriales más amplios. La reducción de la participación al centro docente y su no extensión a otros niveles de decisión más relevantes añadirá, en todo caso, una causa más al desencanto, ya que, normalmente, las decisiones reservadas a los centros docentes recaen sobre cuestiones menores que vienen condicionadas por otras adoptadas en ámbitos territoriales más amplios en los que no se participa.

¿Cuál es la realidad de esta participación?

En primer lugar, su *desarrollo cronológico* parece haber sido pensado más para dificultar la participación que para facilitarla. Así, la publicación del Estatuto de Centros Escolares el 27 de junio de 1980 trasladaba la constitución de los órganos colegiados con representación de los padres, profesores, alumnos y personal no docente al siguiente curso 1980-81. De hecho, las disposiciones regulando dichas elecciones no

(5) En total se han formado 760 distritos (con una media de ocho por provincia (desde dos en el Valle de Aosta a 112 en Lombardía), una población media de 72.563 habitantes (con cifras que oscilan desde los 50.089 de media en Cerdeña a los 88.923 en Liguria), una superficie media de 387 km² (desde 202 km² en Lombardía a 1.631 km² en el Valle de Aosta) y 15.005 de cifra media de alumnos/distrito (con el mínimo de 9.499 en Molisa y el máximo de 20.529 en Campania).

se publicaron hasta el 4 de diciembre de 1980, es decir, a finales del primer trimestre escolar, y desplazaban un proceso electoral dilatado al segundo trimestre, para en definitiva constituir unos órganos de participación en cada centro docente que sólo iban a durar otro trimestre, ya que nuevamente, en octubre, debía iniciarse otro proceso electoral. La ambigüedad de determinados artículos de dicha disposición (no quedaba claro si los órganos colegiados preexistentes continuaban o no) y la sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981, declarando inconstitucionales algunos de los artículos del Estatuto de Centros Escolares en los que se apoyaba el proceso electoral, crearon un clima de confusión que en nada favorecía esta primera experiencia. Para el curso 1981-82 el proceso electoral, adaptado a las circunstancias sobrevenidas, se reguló de nuevo a mediados del primer trimestre, desplazándose por segunda vez las elecciones al segundo trimestre. De esta forma, la participación en unos órganos, de funciones limitadas y sujetos a una renovación anual, parece agotarse y confundirse con el mero acto de la votación constante y de su constitución, para volatilizarse de inmediato. Nada mejor podía haberse pensado para desprestigiar esta nueva experiencia.

En segundo lugar, casi nada sabemos sobre el *grado de participación en estas primeras elecciones de 1982*, a fin de comparar la experiencia española con otras extranjeras similares, en las que, en general, se aprecia, tras unos primeros años con altas expectativas y participación electoral, un notable descenso de ambas en los padres y alumnos y un muy ligero declive entre los profesores. Así, por ejemplo, la tasa de participación de los padres en las elecciones del curso 1979-80 en Francia fue del 36-37 por 100 (según los órganos), inferior a la de años anteriores, la del personal docente el 76,4 por 100, la del administrativo el 66,2 por 100 y la del laboral el 85,7 por 100 (6). En cuanto a Italia, tras una primera respuesta masiva a la primera convocatoria de elecciones en 1975 (más del 70 por 100 de los electores) en las dos sucesivas los porcentajes de participación electoral disminuyeron entre un 20 y un 25 por 100, creciendo paralelamente el grado de insatisfacción y desilusión, según ha expresado Corradini resumiendo los resultados

(6) Equipo de redacción: «Los órganos colegiados de la escuela en Europa», en *Revista de Educación*, núm. 264, mayo-agosto 1980, pág. 93.

de las tres encuestas al respecto realizadas por el CENSIS, Cobalti y Dei y Corradini, Damiano y Ringhini (7).

En España los únicos datos que conocemos son oficiosos y de uso interno (o, al menos, no hechos públicos hasta ahora), se refieren a las elecciones en los Institutos de BUP, excluyen a Cataluña y el País Vasco y ofrecen los siguientes porcentajes:

a) Participación electoral del personal docente: los datos se refieren no a la participación en sí misma, sino al porcentaje de órganos colegiados constituidos en relación con los que legalmente debían haberlo hecho. Se han constituido la totalidad de los claustros (100 por 100) y la casi totalidad de los Consejos de Dirección (94 por 100) y Juntas Económicas (93 por 100).

b) Participación electoral de los padres: elevada en cuanto al porcentaje de centros en los que se ha producido, pero bastante baja (y este es el dato de interés) en relación con el número total de padres-electores (menos del 20 por 100 de participación en el 64,5 por 100 de los Institutos, entre el 21 y el 75 por 100 en el 35,4 por 100 de los Institutos y más del 76 por 100 en sólo el 0,1 por 100 de los mismos).

c) Participación de los alumnos: sólo se indica que se ha producido en el 91 por 100 de los centros, sin aportarse datos sobre la participación en sí en relación con el total de alumnos que es, sin duda, el porcentaje que interesa conocer.

Aun contando con la penuria de datos y su restricción al BUP (donde la tradición asociativa de los padres es menor que en el nivel básico de enseñanza) el aspecto más notable de esta primera experiencia, en comparación con la francesa e italiana, es la baja participación de los padres que en casi el 40 por 100 de los Institutos no ha llegado al 10 por 100 del total de padres-electores. Las *causas de esta baja participación electoral* hay que buscarlas en una serie de circunstancias concretas (horarios escolares y de trabajo poco propicios a la participación de los padres, ambigüedades y confusión en esta primera experiencia, posición no contraria, pero tampoco estimulante por parte de los equipos direc-

(7) L. CORRADINI, «Comunidad, democracia, pluralismo y participación: el caso de Italia», en *Revista de Educación*, núm. 252, septiembre-octubre 1977, páginas 92-107. Incluso, como indica CORRADINI, se ha hablado de una lenta muerte por indiferencia de esta experiencia participativa, por A. COBALTI y M. DEI, «Insegnanti e organi collegiali», en *Scuola e città*, núm. 3, 1977, págs. 97-116.

tivos de los Institutos, etc.) y otras más amplias de tipo contextual tales como:

a) La falta de tradición participativa: sólo contamos con la experiencia de la II República, no estudiada con detalle hasta ahora, cortada por la guerra civil y muy limitada en cuanto a sus objetivos, alcance y efectividad, mientras que en Alemania, por ejemplo, la tradición participativa de los padres procede de la República de Weimar, habiendo sido interrumpida por el nazismo y reimplantada tras la II guerra mundial.

b) El temor asociativo en general y baja movilización de los padres de los alumnos de bachillerato salvo ante cuestiones concretas (huelgas de profesores, necesidad de construcción de nuevos centros, etc.) consecuencia de una procedencia social más elevada, como media, en relación con los padres de los alumnos de los colegios públicos de EGB o Institutos de formación profesional.

c) Las bajas expectativas y ausencia de un clima de cierta euforia inicial ante la participación educativa, a diferencia de los casos francés e italiano.

3.2. IMPLICACIONES Y CONSECUENCIAS TEÓRICO-PRÁCTICAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN EN SUS RELACIONES CON LA DESCENTRALIZACIÓN

3.2.1. *Consideraciones acerca del proceso de formalización y burocratización de la participación educativa*

La constitución de órganos colegiados de encuentro y participación entre las autoridades político-administrativas y los sectores implicados en la comunidad escolar supone, para ciertos críticos de esta experiencia en Alemania (8), la formalización y sujeción de la libertad a un conjunto de reglas-fetichas con olvido de los problemas individuales y la configuración de una maquinaria administrativa artificial, montada más para ahogar y frenar que para dar vida y sacar a debate los auténticos problemas y conflictos. Esta «participación voluntaria» ha sido definida como la «cuadratura pedagógica del círculo» al exigir la partici-

(8) Véase un resumen de los argumentos de HABERMAS, VON HENTIG, LANGE-GARRITSEN y MULLER en R. M. O. PRITCHARD, «Pupil and Parent Representation in Ireland and Germany», en *Comparative Education*, vol. 17, núm. 3, 1981, páginas 271-284.

pación del alumno sin apelar a sus intereses reales, sobre el supuesto de que allí donde hay un clima abierto y propicio, la participación y el encuentro se producen sin necesidad de provocarlos mediante su regulación e institucionalización y allí donde no existe es vana esta última. Es más, su formalización tiene por objeto ahogar la participación sustituyendo un clima de efervescencia y vitalidad por otro artificial, rutinario y frustrante. Su institucionalización es el acta de defunción de la participación.

Las observaciones, confirmadas en otro estudio comparativo sobre la participación de los padres en Alemania (9), que constatan la existencia de una élite de «padres profesionales» de la participación y la realidad de un consenso o aceptación de las reglas del juego, parecen confirmar la hipótesis de la aparición de una cierta rutina burocrática en los intercambios de opinión, informaciones y criterios entre las autoridades, padres y profesores, así como en la gestión administrativa y escolar cotidiana a salvo periodos de confrontación política. Como ha señalado también R. M. O. Pritchard en el estudio comparativo entre Irlanda (donde no existe un sistema articulado de representación de los alumnos o padres) y Alemania, la existencia de tal sistema en este último país es causa, pese a los amplios derechos de control e intervención reservados a los padres, de que las actitudes de los profesores alemanes hacia ellos sean más favorables que las de los profesores irlandeses.

El dilema, pues, estriba en que lo que nace como una conquista no es sino una racionalización del encuentro entre diversos grupos, opciones y poderes que implica sujeción, confrontación reglada y negociación más o menos rutinaria en torno a una realidad cotidiana de decisiones administrativas menores, a la vez que, por otro lado, su regulación implica la centralización de las decisiones y la ocultación de las influencias y presiones sobre las mismas, quedando éstas sólo al alcance de los grupos más cercanos o que controlan el proceso decisorio, es decir, de la alta burocracia político-administrativa.

(9) N. BEATTIE, «Three Patterns of Parent Participation in Education: Bavaria, Hamburg, Hessen», en *Compare*, vol. 9, núm. 1, 1979, págs. 3-15. Se trata de un sugestivo análisis comparativo entre tres sistemas diferentes de participación educativa de los padres, que van desde la «subordinación» (Baviera) hasta la participación decisoria en el «progresista» Hessen, pasando por la «participación consultiva» de Hamburgo.

3.2.2. *Descentralización, participación y redistribución de poder y responsabilidad*

Todo proceso de descentralización-participación lleva implícita una redistribución de poder, una alteración en su reparto desde la que es posible analizar las posiciones y opciones de los grupos y personas afectadas. Un análisis de ambos procesos sólo resulta inteligible cuando se responde a la pregunta de a quién o a qué grupos favorece y quiénes ven reducido o se ven privados del poder decisorio. Las diversas opciones que se mantienen al respecto (y en esto la realidad española no es ninguna excepción) pueden ser explicadas examinando el acrecentamiento o reducción de poder del rol o posición territorial ocupada por el particular o grupo que se manifiesta, así como por la prevalencia o posibilidad de hacer valer el propio criterio o intereses en el ámbito territorial de que se trate. La descentralización y la participación son, en estos casos, resultado de la no posibilidad de acceder al poder centralizado en un punto determinado, más que de una auténtica convicción en sus bondades, y, en consecuencia, una vez obtenida una parcela de poder se entiende que la descentralización y participación se han producido y que no hace falta llevarla a ámbitos territoriales más desagregados. Incluso no es raro que las opciones de personas o grupos varíen en el tiempo o de un área geográfica a otra según se esté o no en posiciones de dominio en niveles territoriales diferentes (ayuntamientos, provincias, comunidades autónomas, gobierno central).

Esta ambigüedad de ambos procesos se ve reforzada por el hecho de que la descentralización implica no sólo redistribución de poder, sino también de cargas y responsabilidades, de tal forma que las expectativas políticas en ella depositadas chocan de inmediato con la realidad de un mero desplazamiento de los problemas a entes territoriales sin medios o con escasas posibilidades de afrontarlos en un contexto aislado de otras medidas en otros sectores determinantes de esos problemas —el urbanismo, por ejemplo, que tanta influencia tiene en el sistema y organización educativa de las ciudades, como ya estudiamos en otro lugar (10)—. En este sentido, el análisis de Frances Fox Piven (11)

(10) A. VIÑAO, «El planeamiento urbanístico-docente; un análisis de sus necesidades y problemas», en *Revista de Educación*, núm. 264, mayo-agosto 1980, páginas 69-80.

(11) FRANCES FOX PIVEN, «L'utilisation à de fins politiques de la planification et de la decentralisation aux Etats-Unis», en *La planification intersectorielle dans l'enseignement*, OECD, París, 1977, págs. 318-342.

sobre las experiencias descentralizadoras en Estados Unidos, tras las huelgas y descontento urbano de 1968 (12), señala cómo dicha descentralización ha desplazado el descontento de profesores, padres, alumnos y ciudadanos hacia los nuevos responsables educativos del barrio o distrito, creando un nuevo escalón burocrático o muro de contención ante las presiones y quejas. La descentralización, en este caso, no es sino la respuesta a una situación conflictiva, mediante la desagregación del proceso decisorio en unidades territoriales aisladas, incapaces de hacer frente a los supraprocesos económicos y sociales que condicionan los problemas con que se encuentran, descargando, además, la responsabilidad de su solución o de la gestión diaria y enfrentamiento directo con los interesados-afectados, en la élite promotora y directora del movimiento de descontento y protesta.

3.2.3. *Reflexiones sobre el ambiguo y peculiar papel de los padres en relación con otros grupos implicados en los procesos de descentralización y participación*

«Los defensores del control comunitario, por supuesto, afirman que las escuelas responderán mejor a las necesidades de los estudiantes sólo cuando la comunidad misma controle la institución. Su argumento es que los padres están en la mejor posición posible para conocer las necesidades de sus hijos y obviamente tienen el mayor interés en que tengan éxito en la escuela». Este párrafo (tomado del libro citado de Campbell, Cunningham, Nystrand y Usdan) puede servirnos para iniciar una reflexión sobre la ambigüedad, difícil equilibrio y utilidad de comprender la organización educativa desde el dilema conflicto-colaboración entre diversos grupos, especialmente los profesores, los padres, los alumnos y los ciudadanos como tal grupo genérico o a través de sus repre-

(12) Una síntesis del proceso conjunto de descentralización y participación iniciado en Nueva York en 1969 y extendido posteriormente a otras grandes ciudades estadounidenses (en un sistema que ofrece ya un alto grado de descentralización local), puede verse en CAMPBELL, CUNNINGHAM, USDAN y NYSTRAND, *The Organization and Control of American Schools*, Ch. E. Merrill Publishing Co., Columbus, 1980, 4.ª edición, págs. 146-150. Por de pronto, al menos en un primer momento, esta descentralización supuso cambios en la composición media en las nuevas juntas de distrito en Nueva York: del predominio habitual de miembros blancos, varones, profesionales, titulados en un «College» y con niños en las escuelas parroquiales, se pasó al de miembros de raza negra, mujeres, con hijos en escuelas públicas, graduados en una «High School» y con experiencia en trabajos de asistencia social (es decir, los líderes de la contestación del 68).

sentantes (los políticos elegidos para gestionar los asuntos públicos). Se trata de un juego a cinco bandas en el que en los últimos tiempos el acento se ha puesto paulatinamente sobre los padres. Sin pretender agotar todas las perspectivas e implicaciones que ofrece este enfoque grupal de la organización educativa, nos referimos seguidamente a tres tipos de interacción: profesores-alumnos, profesores-padres y políticos-padres.

a) Tal y como indica R.M.O. Pritchard, en su trabajo citado, al comparar dos sistemas educativos, uno sin participación articulada (Irlanda) y otro con participación institucionalizada (Alemania), la actitud de los *alumnos* hacia las estructuras representativas de participación es más cautelosa, incluso en algunos casos de indiferencia y escepticismo, allí donde éstas existen (Alemania) y se han experimentado sus limitaciones y posibilidades reales, que en Irlanda donde su inexistencia despierta fuertes e irreales expectativas.

Asimismo, un análisis comparativo indica que los *profesores* irlandeses tienen un punto de vista más favorable que los alemanes del comportamiento de sus alumnos, posiblemente porque no se ven amenazados por un poder estudiantil. En contraposición, las creencias de los profesores irlandeses acerca de la opinión que sus alumnos tienen sobre ellos es notablemente errónea. Dado que los alumnos no les producen molestias o inconveniencias creen que todo funciona correctamente y que se hallan satisfechos, cuando es precisamente lo contrario: la opinión y reacciones de los alumnos irlandeses hacia sus profesores es mucho más hostil y desfavorable que la de los alumnos alemanes hacia sus profesores, con los que mantienen relaciones más cotidianas e institucionalizadas.

b) En cuanto a las *relaciones profesores-padres* el estudio de R. M. O. Pritchard ofrece de nuevo resultados sugerentes: en Alemania, donde los padres se hallan implicados en el sistema de representación-participación y disponen de amplios poderes de control e intervención, la opinión y actitudes de los profesores hacia ellos es más favorable que en Irlanda donde predomina el distanciamiento y la desconfianza.

¿No puede interpretarse esta afirmación como un indicio de la colaboración profesores-padres (al fin y al cabo adultos), en el marco de unas relaciones más distanciadas y ocasionales que las mantenidas entre profesores y alumnos, que predisponen al acercamiento, gratifica-

ción recíproca y entendimiento? ¿No nos lleva esta afirmación a reflexionar sobre el papel a atribuir en este juego a cinco bandas a los alumnos frente a la «conspiración» entre profesores y padres, especialmente en una circunstancia como la española en la que se están elaborando masivamente reglamentos internos de centros docentes que son casi exclusivamente reglamentos de disciplina de alumnos, con un amplio y detallado repertorio de faltas y sanciones?

c) Queda, por último, *la relación padres-políticos-ciudadanos*.

Una lectura detenida del texto antes citado permite apreciar una ¿involuntaria? sustitución: primero se habla del control de la escuela por la «comunidad» y a renglón seguido se reduce dicho concepto a los padres. El alcance de la participación de estos últimos en la descentralización sugiere dos reflexiones:

a') Una se refiere a las consecuencias prácticas, en los países católicos (Irlanda), de la declaración constitucional a favor de la familia como natural y primaria entidad educadora del niño (art. 42). Este reconocimiento (y consiguiente exclusión del Estado, de la sociedad en su conjunto o del mismo individuo) implica una dejación por los padres católicos de dicha educación a una tercera parte (la Iglesia), en aplicación de la doctrina, por ella misma mantenida, sobre la obligación moral de los padres católicos de educar a sus hijos en la «fe y doctrinas verdaderas». Los padres delegan así su «derecho natural» en otra institución en la que su posición subordinada (laicos no expertos en lo que es educativa y moralmente correcto, cuyo juicio al respecto no es el decisivo) supone, de hecho, la exclusión de la participación de los padres en la educación de sus hijos, es decir, la negación práctica del mismo principio constitucional (13).

b') Cuando, como sucede en la Ley Fundamental alemana, se proclama, conjuntamente, la educación de los hijos como un derecho natural de los padres, y la obligación de la comunidad, a través del Estado, de garantizar el cumplimiento de este deber (art. 6), se produce una situación de ambigüedad y un irresoluble compromiso entre quienes ponen el acento en el derecho de los padres a participar en las decisiones de

(13) Así lo ha advertido R. M. O. PRITCHARD, en el artículo citado, al comparar el artículo 42 de la Constitución irlandesa con la realidad de la no participación institucionalizada de los padres en la educación de sus hijos

la política y administración educativa y quienes entienden que éste es un asunto o negocio público que afecta a toda la sociedad y que debe dejarse en manos de los políticos a quienes la sociedad ha elegido para tal tarea.

La cuestión todavía se complica más, si como ha indicado N. Beattie en el artículo antes citado, es justamente en los Länder de mayoría católica y predominio del conservador CDU, como Baviera, donde la participación de los padres se halla más limitada, desde el punto de vista institucional, y es justamente este partido el que se opone al sistema de participación de Hessen por entender que significa la sustitución de los políticos por los padres en la enunciación y clarificación de los objetivos sociales y políticos en la enseñanza. Tal situación, por lo demás, no nos es extraña: se ha producido ya en aquellos Consejos Municipales de Educación creados con distinta fortuna, en algunos municipios dominados por los partidos de izquierda. El punto clave del debate es el mismo: ¿quiénes son los que fijan la política educativa y a quiénes corresponde decidir en último término, los políticos municipales que han sido elegidos para ello o los Consejos Municipales con representación de padres, profesores, alumnos, etc.? Responder a esta pregunta significa, en último término, fijar los límites de la participación en la descentralización territorial, su alcance y objetivos. Ahí están el modelo bávaro, que coloca a los padres (y no digamos a los alumnos) en una posición subordinada y escasamente propicia a la participación, el modelo de Hamburgo, que concibe la participación como consulta e intercambio de información entre las diversas partes interesadas, y el modelo de Hessen que concede la posibilidad a estos grupos de convertirse en responsables conjuntos de determinadas decisiones de política y administración educativa.

6. CONCLUSIONES

El análisis de las relaciones entre los procesos de descentralización y participación educativa (ininteligibles por separado) constituye una reflexión de interés teórico para la política y sociología de la educación, así como para la práctica y comprensión de la actual realidad educativa española en comparación con la de otros sistemas educativos.

La articulación territorial de la descentralización y participación es

en España un imperativo constitucional (art. 27-5), que guarda ciertas similitudes y diferencias con el modelo italiano. La realidad española de la participación, por el momento, ofrece una ausencia de tradición y datos, confusión y baja movilización y expectativas.

La reflexión comparada sobre la teoría y práctica de ambos procesos conduce al debate sobre las consecuencias de su formalización y burocratización, la redistribución de poder y responsabilidades que implican y la ambigüedad de las relaciones entre los diversos grupos (padres, profesores, alumnos, políticos, ciudadanos) interesados en la enseñanza.

Como conclusiones sumarias de dicha reflexión, indicamos las siguientes:

a) La institucionalización de la participación en la descentralización ofrece un carácter ambiguo: por un lado, es vista como regulación artificial que ahoga la verdadera participación, y, por otro, como una conquista de determinados sectores antes marginados del proceso de decisiones. De hecho, la participación institucionalizada comporta un evidente componente rutinario y la aceptación de determinadas reglas de juego.

b) Resulta especialmente fructífero el análisis desde la sociología de las organizaciones y de los grupos, de las diferentes posiciones mantenidas por individuos y grupos (según sus posiciones territoriales en relación con el poder y los centros decisorios), frente a los procesos de descentralización y participación.

c) La institucionalización de la participación en el sistema educativo produce alteraciones importantes en las interacciones, relaciones e imágenes recíprocas entre padres, profesores y alumnos. Su ausencia implica expectativas irreales y su implantación una cierta indiferencia o realismo acerca de sus límites y posibilidades.

d) La peculiar posición de los padres ante la participación y el énfasis en sus derechos a la misma, entra en conflicto con los derechos de los alumnos (en especial en la enseñanza media) y con los de la misma sociedad en general, a través de los ciudadanos alegidos para aplicar una política determinada en la enseñanza.