

DEMOCRACIA EN EL GOBIERNO DE LOS CENTROS EDUCATIVOS. ¿SON LOS CONSEJOS ESCOLARES ORGANOS DE GOBIERNO?.

Merce Boix I Navarro

Democracia en el gobierno de los centros

A principios de 1990 se inició un estudio con el propósito de obtener datos a partir de los cuales interpretar el funcionamiento del modelo de participación de la LODE (1985) y concretamente de los *Consejos escolares como órganos de gobierno de los centros educativos*.

La investigación se centró en escuelas públicas primarias. Se inició en Santa Coloma de Gramanet (Barcelona) y posteriormente se extendió a otras comarcas de Cataluña: Tarragona, Lérida y Barcelona. Los datos se han obtenido a partir de:

1- Estudio de casos

Se trata de un estudio en el que se ha utilizado una "metodología colaborativa". El análisis de los datos se está realizando en dos sentidos: longitudinal (1977-1992) estructurado en diversas etapas, y transversal en el que se ponen de relieve los temas alrededor de los cuales pueden establecerse conclusiones (para ello se elaboró un cuestionario de observación "Guía d'observació i anàlisi CEC 90" que propone diversos indicadores de: 1- La participación en la gestión del centro. 2- Composición del CEC. Anàlisi de cada sector. 3- El gobierno del Consejo escolar: estilo, funciones y competencias, el funcionamiento del Consejo).

Durante dos años se ha colaborado con la Escuela Numancia a fin de analizar las fórmulas de gobierno y gestión, y se ha orientado una propuesta de cambios organizativos para que el Consejo Escolar pudiera desarrollar las funciones de gobierno que la ley le otorga.

Se han empleado técnicas de análisis cualitativo: observaciones, entrevistas, estudios de documentos, entrevistas, asistencia a reuniones en general y a todas las del Consejo Escolar en calidad de miembro "captado", designado por el propio Consejo.

También se han aplicado técnicas de análisis etnográfico con la finalidad de comprobar la influencia de la "cultura organizativa"

El análisis de la organización y funcionamiento de la escuela bajo el "modelo democrático" (Bush,T 1986) y el "modelo político" (Bush,T 1986) (Morgan,G 1986) nos han proporcionado datos para interpretar el rol de la dirección y valorar las fórmulas de gestión que se han ido sucediendo durante los años, en busca de una "Autonomía de gestión del centro."

Especialmente se ha analizado la forma de incorporar a la organización del centro los procedimientos de participación previstos primero en la LOECE (1979) y después en la LODE (1985). También se ha estudiado el paso de la primera situación legislativa a la segunda en el marco de un "contexto político" y "cultura política"(Elazar 1984 cit en Marshall,Mitchell and Wirt)(Rosenthal and Moakley 1984 cit en Hannaway) vivida de forma individual y colectiva en una comunidad local de tradición reivindicativa

El estudio se ha estructurado en las siguientes etapas:

1ª (1974-79)

La escuela vive los movimientos sociales y políticos de la etapa predemocrática e inicia el funcionamiento de la Asociación de padres, y una gestión dirigida por un profesor-director (no un director profesional).

2ª La LOECE (1980-86). El Consejo de Dirección.

Se institucionaliza la participación de la Asociación de padres en la gestión de la escuela, aunque no logra una intervención eficaz en el Consejo de Dirección. Se producen contradicciones en el espíritu democrático de los profesores que a pesar de realizar un trabajo y una gestión colegiada, en opinión de los padres, mantienen el poder desde el Claustro con actuaciones gremialistas

3ª LA LODE (1985).

(primeras elecciones 86-88).

Dificultades por la falta de preparación para asumir la "innovación" y el cambio que supone la introducción de los Consejos escolares. Se experimenta un retroceso en relación a la gestión colegiada de los maestros que devuelven la responsabilidad a los cargos directivos.

(segundas elecciones 88-90).

Se asume el cargo de director de forma unipersonal sin equipo. Los demás cargos se incorporaran de forma individual. Se propone la asistencia del APA a los Consejos escolares.

(terceras elecciones 90-92).

Se inicia la experiencia de "la investigación colaborativa" con la formación de un pequeño grupo de trabajo de la escuela mas otras escuelas de la localidad. La escuela se propone iniciar un proceso de discusión y de elaboración de: Un Reglamento de Consejo escolar y un Reglamento de funcionamiento de Comedor escolar.

La dimisión de la directora a medianos de curso hace necesario la elaboración de un Proyecto de gestión para el curso 91-92 que una vez aprobado, un "Equipo de gestión" se encargará de llevarlo a la práctica.

4^a El Consejo Escolar como órgano de gobierno.

En Septiembre de 1991 por primera vez se realiza un Plan Anual de Centro con la colaboración de todos los sectores. El Consejo escolar empieza a funcionar de acuerdo con su Reglamento a través de comisiones mixtas. Durante el curso se realiza un seguimiento del funcionamiento del Plan Anual de Centro y una acción especial en relación al Reglamento de disciplina de los alumnos en el que trabajan todos los sectores y especialmente los propios alumnos. También se inician actuaciones encaminadas a acercar los consejeros padres al resto de padres de la escuela. Se establecen representantes de las clases y se proyectan reuniones periódicas. Se inicia un ligero movimiento de la Asociación de padres. El Proyecto de gestión es evaluado como positivo y se prevee siga el próximo curso.

2- Grupos de trabajo

En el primer caso se desarrollaron seminarios de trabajo en la misma área de Santa Coloma y en el segundo en comarcas de Tarragona, Lérida y Barcelona. El objetivo era evaluar el funcionamiento de la participación y de los Consejos escolares de los centros de los asistentes y coordinar propuestas de acción.

Se realizaron un total de diez sesiones con un grupo de cinco escuelas de Santa Coloma de Gramanet a fin de analizar y valorar la participación de los diversos sectores y el funcionamiento de sus Consejos escolares. Los temas objeto de atención por los participantes fueron: 1- El Consejo escolar como órgano de gobierno en la toma de decisiones 2- La relación del Consejo escolar con la estructura y el funcionamiento de cada centro 3- El papel de la Dirección y su relación con el Consejo escolar y el Claustro de profesores. 4- Los canales de comunicación y de participación en la escuela. 5- Los temas de consenso y de conflicto 6- El rol de los consejeros y el tema de su formación. 7- El funcionamiento interno de los consejos escolares 8- El papel del equipo de gestión como promotor y facilitador de participación de los diversos sectores. 9- La actuación de las administraciones en relación al funcionamiento de los Consejos escolares.

El Grupo de trabajo promovió una Sesión sobre el tema, en la "Setmana d'ensenyament de Santa Coloma" (12-19 abril de 1991) donde participaron unos 25 centros de la localidad. En ella se pusieron de manifiesto las dificultades para que los Consejos escolares ejercieran como órganos de gobierno en términos de la LODE, dadas las diversas "culturas organizativas" e incluso la ausencia de estas.

En colaboración con diversos "Moviments de renovació pedagògica de Catalunya" (Boix, Aguilar 1991-92) se realizaron también un total de 10 Seminarios a fin de analizar los diversos niveles de participación en las escuelas y especialmente el rol de los Consejos escolares. Se consideró que el tema está condicionado a: 1- El

emplazamiento físico de las escuelas.2- La tradición participativa de la escuela.3- El funcionamiento de los canales de información y de comunicación. 4- La actuación del profesor desde su clase, como primer lugar de contacto con los padres

También se determinó que eran condicionantes 1- El estilo de dirección y la experiencia participativa del equipo de gestión así como la relación con los diversos estamentos: padres, maestros alumnos y el propio Consejo escolar.2- La influencia de la existencia o no de los llamados "Documentos programadores" que obliguen a adoptar unos acuerdos mínimos y en concreto de un " Proyecto de gestión" donde se especifiquen las funciones y competencias de los diversos órganos de gobierno.

El Grupo asintió unánimemente que los Consejos escolares, después de una primera época en busca de su propia identidad, y en ausencia de una clara normativa que propusiera temas para los que desarrollar sus funciones y competencias, los centros han sido incapaces de integrarlos en el proceso de toma de decisiones y han quedado relegados a cuestiones puramente burocráticas. Así los Consejos Escolares actúan como lugar de información de las decisiones del claustro. Se presentaron también unos experiencias iniciales de relación entre los Consejos escolares de centro y los Consejos Municipales debido especialmente a la existencia de regidores maestro.

3- Curso de formación de maestros y padres consejeros

El curso se realizó dentro del "11 Pla de Formació del professorat i dinàmica educativa (Santa Coloma de Gramanet). El temario se inspiró en los Seminarios realizados con maestros durante el curso 1990-91. Los temas del programa se distribuyeron en cuatro bloques: 1- Los Consejos escolares en la organización de las escuelas. 2- Las competencias de los Consejos. 3- La dinámica de funcionamiento del Consejo.(El Reglamento de funcionamiento). 3- El Consejo y las relaciones externas.

4- Estudio sobre el desarrollo de los consejos escolares municipales en catalunya realizado a propuesta del consejo escolar.

Se trata de un primer estudio sobre la creación y el funcionamiento de los Consejos Escolares Municipales en Catalunya realizado a propuesta del Consejo Escolar de Catalunya. Para ello se llevaron a cabo "estudios de casos" y se realizó y analizó una encuesta que fue enviada a los Ayuntamientos.

El estudio informa sobre la relación entre el ritmo de constitución de los CEM y las diversas realidades socio-políticas, de los problemas derivados de la representación de los sectores, y de como los CEM mayoritariamente han desarrollado un rol de lugar de información y de coordinación con escasa incidencia en las decisiones municipales. Sin embargo y a pesar de ello los CEM son el primer eslabón entre los centros educativos y el resto del modelo participativo de la LODE.

El orden con que se han ido realizando las diversas intervenciones que preceden, ha permitido identificar, aumentar y perfilar los temas objeto de análisis en relación al "estudio de casos" que se ha mantenido como "piloto" durante todo el tiempo (1990-92).

Actualmente se está realizando una interpretación bajo cuatro aspectos: 1- El modelo participativo y la democratización del sistema educativo. 2- Influencia de la cultura organizativa en el desarrollo de las funciones de gobierno y las de gestión. 3- "Cultura política", modelo democrático de organización de centros educativos y responsabilidad pública de estos ("accountability"). 4- Metodología de la investigación.

Gobierno y gestión en las diversas culturas organizativas de los centros educativos

El sistema de los Consejos Escolares de la LODE -1985-, relacionado originalmente con el modelo de "accountability" pública o control estatal de Kogan (1988)- sugiere que las escuelas han de ser autogobernadas, aunque no aclara si por descentralización o delegación, con unos objetivos bien definidos a través de "Documentos programadores" producidos por ellas mismas. El modelo destaca principalmente el reparto de roles y responsabilidades y se orienta más hacia un autocontrol de los resultados, que del proceso, (de aquí la tendencia durante cierto tiempo en nuestro país en relación a producir "escalas de evaluación de los centros").

La introducción de los Consejos Escolares fue un tema de "innovación organizativa", pero no se ha desarrollado como tal en las escuelas, debido en parte a la falta de orientación de la Administración educativa. Sin embargo, la "flexibilidad" -o permisividad- en la implantación del modelo ha tenido sus ventajas e inconvenientes. Por una parte, ha permitido un mayor ajuste a las diferentes "culturas organizativas" (Handy y Aitken 1986) y a los sistemas de organización y gestión, aunque por otra ha dejado a las escuelas a merced de la "micro-política" (Ball 1989), (Blase 1991) en temas que aquellas no tenían capacidad para resolver. Especialmente la incertidumbre profesional de los maestros y la intervención de los sindicatos, han producido actuaciones en las escuelas que podrían considerarse como gremialistas. Ello ha dificultado mantener un buen nivel de comunicación con los padres, como paso previo para lograr una participación democrática en el Consejo Escolar.

Los trabajos realizados ponen de relieve el hecho de que en las escuelas no hay una clara diferenciación entre las actuaciones de "gobierno" y las de "gestión", lo cual causa interferencias entre unas y otras e impide que los Consejos Escolares ejerzan como órganos de gobierno. También hay dificultades para que sus miembros asuman la representación del sector. Algunos de los motivos son la falta de estructuras participativas o de interconexión de estas con los Consejos Escolares, así como la hasta ahora problemática situación de las APA. Todo ello ha empobrecido la actuación de los consejeros que no se sienten representantes, convirtiendo el Consejo Escolar en un apéndice de la organización de la escuela.

Wilkins (cit. por Hemmings y Deem 1990) indica que: "es necesario distinguir entre el gobierno como el establecimiento, la conducción y la evaluación de la política, y la gestión como el paso de la política en general a la práctica y el establecimiento y adecuación de las estructuras y procesos para asegurar que los objetivos de la política sean logrados. Mientras lo primero es un rol adecuado para los consejeros escolares, el

segundo esta reservado a los directores y al profesorado". Las "políticas de centro", como líneas de actuación se basan en los valores institucionales previamente consensuados y se ponen en práctica en una estructura organizativa colegiada (Caldwell y Spinks 1988) (Beare, Caldwell, Millikan 1989) (Chapman 1990). En nuestro contexto escolar los valores se definen básicamente en el Proyecto educativo, Sin embargo, ante la dificultad de enlazar teoría y práctica, muchas escuelas han optado por anteponer a sus "Documentos programadores" una declaración previa de los valores a los que hacen referencia. Queda sin embargo por aclarar la forma cómo las escuelas deberán exponer sus intenciones (teórico-prácticas) para que pueda producirse la "libre elección de centro" prevista en la legislación vigente.

En el marco de los principios y objetivos del Proyecto educativo, se han de trazar las políticas de centro, que aseguren la implantación de los valores conjuntamente aceptados, y que constituyen la "cultura institucional" (Deal 1988) (Handy 1988) fruto del proceso de integración de los valores multiculturales de sus miembros.

La formulación de políticas ofrece un marco para planificar la escuela, y le dan estabilidad y continuidad. Clarifican las funciones y responsabilidades de sus miembros, piden compromiso y aceptación y ayudan con un proceso racional y democrático a hacer la escuela gobernable (Boix 1991 a). La falta de formación de los equipos de gestión en este sentido, produce un sin fin de interferencias no sólo entre los órganos de gobierno previstos por la legislación, sino entre estos y la estructura pedagógica del centro. Ello conlleva estilos de trabajo en los Consejos bien distintos: desde un simple funcionamiento burocrático, a una complicada organización en la toma de decisiones difíciles de coordinar con el resto de la estructura organizativa de la escuela.

Si el "gobierno" en las escuelas está relacionado con establecer "políticas de centro", líneas de actuación basadas en los valores consensuados, la "gestión" está más relacionada con la "cultura organizativa" (Ouchi, Wilkins 1988). La introducción de una participación democrática de todos los sectores en los Consejos Escolares, ha hecho replantear el estilo de gestión y éste en acción recíproca ha imprimido al funcionamiento de los Consejos unas peculiaridades propias, fruto de la "cultura organizativa", y de las diversas "culturas que colaboran" en el funcionamiento de la escuela (Lieberman 1990).

A pesar de la función de "accountability" que la ley otorga a los Consejos, su funcionalmente generalmente se ha dirigido en el sentido de ser "orientadores" y de "apoyo" a la gestión de la dirección, por lo que a ésta se la considera piedra clave para promover la acción de la participación y en particular el funcionamiento de los Consejos Escolares. La función de "intermediario" la ejercen muchos Consejos en actuaciones conflictivas a nivel interno; no obstante, la ley prevee también que puedan producirse fuera de la escuela, aunque en las prácticas realizadas hasta el momento presente hemos visto que no se les considera como interlocutores de la Administración. Sin embargo, el funcionamiento de los Consejos Escolares Municipales puede precisamente impulsar esta función. (Se ha utilizado la clasificación elaborada por Kogan, Johnson, Packwood y Whitaker en 1984).

Finalmente hemos comprobado en los Grupos de trabajo y en las Escuelas de Verano para profesores, que hay una gran confusión incluso entre directores y miembros de los equipos de gestión, en relación a la naturaleza y al contenido de los llamados "Documentos programados": Proyecto Educativo; Diseño Curricular; Plan Anual de Centro; Memoria Anual y Proyecto de Gestión, y a las actuaciones que en relación a ellos corresponden a cada uno de los órganos de gobierno, de gestión y de la estructura pedagógica de la escuela. La falta de elementos críticos en los claustros ha producido una acumulación de "documentos" con un valor más bien teórico, útiles para el control a distancia de la administración educativa.

Muchos de los maestros de escuelas primarias consideran que el trabajo del aula y la "coordinación pedagógica" no les deja tiempo para participar activamente en el gobierno y en la gestión de la escuela, y dudan sobre la repercusión de la "tecnología organizativa" en la calidad de la enseñanza y en sus propias aulas. Sin embargo, entendemos que especialmente en épocas de cambios educativos, el modelo democrático de organización basado en un gobierno participativo, puede evitar que se tomen decisiones que comprometan el futuro de la escuela. En ello el Consejo Escolar como órgano de gobierno tiene la última palabra.

BIBLIOGRAFIA

- La micropolítica de la escuela Hacia una teoría de la Organización escolar. Paidós. Madrid.
- Ball S, J (1992) "The worst of three worlds. policy, power relations and teacher's work (BEMAS Conference 1992 Keynote address Nottingham University.
- Beare, H., Caldwell, B, J., Millikan, R, H (1989): *Creating an excellent school*. Routledge. London.
- Blase, J ed (1991): *The politics of the life in schools - power conflict and cooperation* - Sage London.
- Boix, M., García J.A (1985) *La Lode. Anàlisi i comentaris desde Catalunya a una llei controvertida*. Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona. Barcelona.
- Boix, M (1990): "School Councils - Instruments for the New Spanish Democratic School -" (Comunicación presentada a la "British Educational Research Association". Roehampton Conference. Agosto 1990).
- Boix, M (1990) "Democracia en el gobierno de los centros educativos" (proyecto de investigación). Departamento de Didáctica y Organización Escolar. Universidad de Barcelona.
- Boix, M (1990) "La participació en el govern dels centres educatius". Guia d'observació i anàlisi "CEC90".
- Boix M., Pallarés F (1990) " Els Consells escolares en les Comunitats autònomes amb competències". Universitat Autònoma de Barcelona

- Boix, M (1991 a): "Democràcia en el govern dels centres. Els Consells escolars" (ponència presentada a "Debats per la Renovació Pedagògica". Federació de Moviments de Renovació Pedagògica de Catalunya. Tarragona) .
- Boix M "Governing Schools in Catalunya" in *Governing Schools in Europe* ed by Brigley S.(1991) Exeter papers in School governoiship nº 5. Fair Way Publications. Tiverton.Devon.
- Boix, M (1992) "Education Accountability". Los Grupos de interés en los Consejos Escolares (Ponencia presentada en, *Governing European Schools*. II International Conference. (Barcelona Set.1992)
- Boix M, Pallares F, Garcia D (1992) *Els Consells Escolars Municipals a Catalunya*. Consell Escolar de Catalunya. Barcelona. Boix M (1992) *Grups d'Interés y política educativa a Catalunya*. Edicions 62.Barcelona.
- Bush, T (1986): *Theories of Educational Management*. Harper London
- Caldwell, B, J., Spinks, J, M (1988): *The self managing school*. Falmer. London.
- Chapman, J (1990): *School based decision making and management*. Falmer. London.
- Deal, T, E (1988) "The symbolism of effective schools" en Westoby, A ed.(1988): *Culture and power in educational organizations*. Open university. Milton Keynes.
- Hannaway J and Crowson R. *The politics on Reforming Scholl Administration*. (1989) The Falmer press. New York
- Handy, CH., Aiken, R. (1986): *Understanding schools as organizations*. Penguin books. London.
- Handy, C H. (1988): "Cultural forces in schools" en Glatter, R., Preedy, M., Riches, C., Masterton, M ed. *Understanding schools management*". Open University Press. Milton Keynes.
- Hemmings S., Deem R. (1990) "Governors working with schools -towards a new partnership- (paper presented to BERA Conference. Roehampton. Sep 1990).
- Kogan, M (editor), Johnson, D., Packwood, T., Whitaker, T (1984): *School Governing bodies*. Heinemann. London.
- Kogan, M (1988): "Normative models of accountability" en Glatter, R., Preedy, M., Riches, C., Masterton, M ed. *Understanding schools management*". Open University Press. Milton Keynes.
- Lieberman, A (1990): *Schools as collaborative cultures: creating the future now*. Falmer. New York.
- Marshall C., Mitchell D., Wirt F (1989) *Culture and Education Policy in the American States*. Falmer Press. New York.
- Morgan, G (1986): *Images of Organization*. Sage. London
- Ouchi, W., Wilkins, A, L (1988): "Organizational Culture" en Westoby, A ed.(1988): *Culture and power in educational organizations*. Open university. Milton Keynes.
- Pegüero, S., Boix, M., Torello, L (1992): "La participació com estratègia per la implantació de la Reforma educativa" *Curs per membres de Consells escolars (Casal del mestre de Santa Coloma de Gramanet)*.