

LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA DEL SISTEMA EDUCATIVO

Por VICTORINO MAYORAL CORTES

Sumario: I. LA PARTICIPACIÓN, FORMA MENOR DE LA DEMOCRACIA: 1. Participación auténtica y seudoparticipación. 2. ¿Democracia en la Administración? 3. Organos de participación de los administrados.—II. LA DEMOCRATIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO: 1. Democratización de la Administración educativa. 2. Democratización de las instituciones educativas. 3. Modificación de las relaciones maestro-alumno.—III. LA PARTICIPACIÓN EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE FRANCIA E ITALIA: 1. Francia. 2. Italia.—IV. LA PARTICIPACIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL: 1. La participación en la Ley General de Educación. 2. Los consejos asesores. 3. Organos colegiados de la Universidad. 4. Juntas Provinciales de Educación. 5. Consejo Nacional de Educación. 6. Asociaciones de padres de alumnos y de alumnos.—V. CONCLUSIONES.

I. La participación, forma menor de la democracia

1. PARTICIPACIÓN AUTÉNTICA Y SEUDOPARTICIPACIÓN

Hablar de participación ha llegado a ser en nuestros días una moda extendida a todos los ámbitos de la actividad social. Sin embargo, en una sociedad como la nuestra, que pretende ser tan hábil en el manejo y encubrimiento de los conceptos y de las realidades políticas, es preciso estar ojo avizor y saber distinguir entre la porción de contrabando que, por vía publicitaria, la «moda» de participación pretende encubrir, y el tributo que honestamente desea pagarse a aquello que es el origen y razón de ser de la participación, es decir, a la democracia. Pues no tiene sentido hablar de la participación del administrado, del

obrero, del profesor o del alumno si la sociedad de la que forman parte mantiene unas estructuras políticas, administrativas, económicas y docentes que excluyen cualquier posibilidad de que la voz de los «gobernados» pueda ser escuchada cuando se decide sobre sus intereses individuales y colectivos.

Según Marcuse, el novelista Orwell profetizó la posibilidad de que un partido defensor del capitalismo se autodenominase «socialista», que un gobierno despótico se calificase a sí mismo de «democrático», del mismo modo que las elecciones manipuladas alguien estaría interesado en considerarlas, a efectos más que semánticos, como «libres» (1). Esta manipulación de conceptos y realidades ha llegado a afectar también a la «participación». Se ha sucumbido interesadamente a la tentación de montar unas estructuras participativas simuladas, una participación-ficción. Para comprobarlo basta echar una mirada a nuestro alrededor y constar el divorcio existente entre la participación que se promete y el autoritarismo que se practica.

Ante la alternativa de permitir una participación verdadera (2), corolario de un sistema democrático capaz «de instaurar un proceso de efectiva incorporación de los hombres, de todos los hombres, en los mecanismos de control de las decisiones» (3), como afirma el profesor Elías Díaz, se ofrece una participación simulada. Para Elías Díaz esta simulación es esencial en la doctrina de las sociedades no democráticas, «porque hoy no cabe estabilidad política permanente de ningún sistema político que prescindiera de las masas y se oponga explícitamente a sus pretensiones de participación» (4).

Resulta evidente que cualquier participación que haya de tener por escenario la gestión de los servicios públicos exige, como requisito previo, que éstos se incardinan en instituciones

(1) H. MARCUSE: *El hombre unidimensional*, Edit. Seix Barral, 1972, p. 119.

(2) TOCQUEVILLE: *Inéditos sobre la revolución*, Edit. Seminarios y Ediciones, S. A., 1973. En la página 186 Tocqueville afirma: «Aplicar el epíteto de Gobierno democrático a un Gobierno bajo el cual la libertad política no existe es incurrir en un absurdo palpable, según el sentido natural de las palabras.

Lo que ha hecho adoptar esas expresiones falsas o, por lo menos, absurdas es el deseo de crear una ilusión en la multitud, ya que la expresión Gobierno democrático ha tenido siempre un cierto éxito entre ella.»

(3) Elías Díaz: *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Edit. Cuadernos para el Diálogo, 1973, p. 141.

(4) Elías Díaz, *ob. cit.*, p. 144.

políticas sinceramente democráticas, propias de un «régimen de poder abierto». En la terminología y el pensamiento de G. Burdeau (5), este «Régimen» implica la disponibilidad del Poder a favor de la mayoría que en los comicios lo conquiste, y además que la función de gobernar no pueda ser confundida con el uso de técnicas burocráticas, que en ningún caso pueden colonizar al entramado político, ámbito por el que han de circular las inquietudes y pretensiones sociales con la misma naturalidad que las aguas por el cauce de un arroyo.

En un régimen democrático es impensable gobernar en contra de las corrientes de opinión. También lo es que los ciudadanos acepten del político o del funcionario cualquier respuesta que éstos pretendan dar a sus aspiraciones. La razón de ello reside tanto en el nivel cultural, o la conciencia adquirida de los derechos que les corresponden, como en la existencia de mecanismos para hacer efectivas las responsabilidades políticas y administrativas que pudieran derivarse de una gestión desordenada o realizada al margen de los intereses de la mayoría. Pues no basta que los titulares de los organismos públicos hagan solemnes declaraciones de las buenas y piadosas intenciones que abrigan respecto a la mejora de las condiciones de vida y bienestar de los «súbditos». Han de transformarlas en medidas efectivas o, en caso contrario, los mecanismos de fiscalización parlamentarios y de los usuarios se pondrían en funcionamiento.

Por otro lado, allí donde exista la convicción de que la democracia, además de forma de gobierno, es una forma de vida, ésta busca su extensión lógica y sale del ámbito de las principales instituciones políticas para convertirse en método de elaboración y aplicación de las decisiones que adopten los organismos responsables de la gestión de los servicios públicos. A este fenómeno se refiere Burdeau cuando habla de la extensión de la democracia. Sus manifestaciones más significativas son la representación de los asalariados en la gestión de las empresas y, en todo caso, «la asociación de los diversos grupos que forman el pueblo real al cumplimiento de las funciones dirigentes» (6). Esta extensión

(5) G. BURDEAU: *La democracia*, Edit. Ariel, 1965, p. 130.

(6) G. BURDEAU, *ob. cit.*, pp. 65 y 66

de la democracia se encuentra, por otra parte, apoyada en razones de pura utilidad, pues es fácil percatarse de que la participación en la elaboración de las decisiones predispone positivamente a su cumplimiento e ilustra al órgano decisor sobre las consecuencias de su contenido.

Una administración tan gigantesca como la moderna, cuyas decisiones afectan a tan variados y esenciales aspectos de la vida de los individuos, no puede moverse a modo de ciego Polifemo, en la oscuridad, ni los ciudadanos pueden, por su parte, verse reducidos a la condición de personajes kafkianos que no entienden la razón de su caminar en el interminable y absurdo laberinto burocrático. El único modo de resolver semejante contradicción sería acortando la separación que hoy existe entre gobernantes y gobernados, entre administradores y administrados, en un dualismo que se repite hasta el infinito, promoviendo la progresiva incorporación de los ciudadanos a los mecanismos de elaboración de decisiones. Como instrumentos para hacer efectiva dicha incorporación se piensa en los consejos, juntas y comisiones que se articulan paralelamente a los órganos administrativos de gestión. En este sentido, se ha hablado por algunos administrativistas europeos de un renacimiento de la «colegialidad», desprovista del carácter de asesoramiento técnico que hasta ahora ha tenido.

En los países occidentales se constata la existencia de un movimiento generalizado para implicar a los administrados en la gestión y control de los servicios públicos. Sin embargo, la recepción por vía oficial de esta corriente en España ha hecho un modesto hincapié en los aspectos accidentales del fenómeno (particularmente en la información administrativa y en las relaciones públicas), sin que el meollo haya logrado fructificar, pues una y otra vez se ha demostrado que la «siembra» de juntas y comisiones de carácter representativo, si no se efectúa sobre un terreno fértil para la democracia, se transforma en inútil remedo, en tinglado burocrático, donde se repite el eco de una sola voz, ya conocida de antemano.

2. ¿DEMOCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN?

El análisis más sencillo y, al mismo tiempo, más irreal de las relaciones entre la Administración y los administrados sería aquel que, desde una perspectiva estática, se ciñese a la minuciosa descripción de los diversos elementos formales integrantes de sus relaciones jurídico-administrativas, sin entrar para nada en consideraciones acerca de la dialéctica o interacción continua que se establece entre la institución administrativa y el público al que ha de servir (7).

Tal modo de proceder correspondería a la manera como se entienden las relaciones Administración-administrado en un sistema de «poder cerrado», el cual, por su propia constitución —para Burdeau, «no se trata más que de una administración, sin duda gigantesca, pero que depende más de la técnica burocrática que de las incertidumbres de la vida política.» (8)—, hace abstracción de la diversidad social de intereses y da por resueltas contradicciones fundamentales existentes en los ámbitos sociales y económicos. En una situación tal no es la sociedad el agente promotor del cambio; éste se produce al modo de las reformas del despotismo ilustrado y, según una versión actualizada del ya viejo lema de gobierno, «algo para el pueblo, pero sin el pueblo».

Para analizar las relaciones entre la Administración y el administrado desde una perspectiva dialéctica se exige, como condición previa, el reconocimiento a la sociedad, al administrado, de su carácter de protagonista. Ese protagonismo, hurtado en los sistemas autoritarios, es la característica esencial de los sistemas democráticos. De ahí que no pueda sostenerse la opinión que afirma la incompatibilidad entre Administración y democracia, o la imposibilidad de admitir la participación del administrado en la gestión de órganos y servicios públicos. Por el contrario, como afirma Gregoire, «la extensión de la educación, la constitución de grupos de todas clases, permite una inserción

(7) BERNARD COUNAY, en su obra *L'Administration*, Presses Universitaires de France, 1972, p. 82, al referirse a las relaciones entre la Administración y el público, sostiene: *On ne peut comprendre l'administration si l'on ne la replace pas dans le public dont elle émane et vers qui ses activités sont tournées.*

(8) G. BURDEAU: *Ob. cit.*, p. 120.

mucho más profunda de los ciudadanos en el funcionamiento cotidiano de la Administración» (9).

Es preciso, por otra parte, sacar las adecuadas consecuencias de este proceso de cambio que, en primer lugar afecta al hombre y, de rechazo, tiene amplias repercusiones en los órganos administrativos. Pues, así como el «ciudadano», figura tópica acuñada por la revolución liberal, ha dado paso, como nos cuenta Burdeau, a la noción «hombre situado» (10), cuya conducta en el ámbito político viene determinada por la persecución de fines concretos, mensurables, e incluso egoístas a partir del puesto que ocupa en la sociedad; del mismo modo, la construcción formalista del «administrado» ha de experimentar, dentro del ámbito administrativo, los efectos eugenésicos del paso de la democracia formal a la democracia real. De este modo, se acabará con la disociación ahora existente entre el hombre ante el poder político, para el cual es un ciudadano y fuente de soberanía, y del hombre ante el poder administrativo, para el cual es un súbdito, y como mucho, un «interesado».

Esta concepción dualista se halla presente en todo el Derecho administrativo clásico; por ello, Rivero dice, y su afirmación puede hacerse extensiva a nuestro país, que el sistema administrativo francés «reposa sobre una cierta representación del hombre y de su puesto en la sociedad, la que ha prevalecido, tradicionalmente, hace del administrado un súbdito protegido ciertamente por la sumisión de la Administración a la ley según la máxima fundamental del liberalismo, pero excluido de toda participación... respecto a las decisiones administrativas, el administrado está en situación no de ciudadano sino de súbdito» (11). En consecuencia, la tarea que ahora deberían proponerse los administrativistas habría de consistir en la asimilación, sistematizada, de las profundas transformaciones sociales que han catapultado al «hombre situado» a su actual protagonismo, actualizando la teoría del administrado en el Estado Social de

(9) ROGER GREGOIRE: *Mutations*, Eprit, número especial sobre la Administración, enero de 1970, pp. 163-167.

(10) G. BURDEAU: *Ob. cit.*, pp. 34 y 36.

(11) J. RIVERO: *A propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui: démocratie et administration (Mélanges offerts a René Savatier)*, París, Dalloz, 1965, pp. 821 a 832.

Derecho. Como dice A. Molitor, «El tercer aspecto, y el no menos importante del Derecho Administrativo, es el que cuida de asegurar un equilibrio en las relaciones entre los ciudadanos y la administración» (12).

En definitiva, se trataría de aceptar e introducir en las construcciones jurídicas aquello que Roger Garaudy (13) llama el fenómeno de cambio en las conciencias y que, a su juicio, cobra cuerpo incluso en el seno de las instituciones más tradicionales. Este cambio en las conciencias ya no es un simple deseo piadoso; está transformando a unas masas hasta ahora «resignadas a ser indefinidamente dirigidas y manipuladas» y creando las condiciones para el acceso del hombre a la autogestión, entendiendo por tal «no la pretensión demagógica de que cada uno pueda responder a todas las preguntas. Implica por el contrario, que en cada nivel de decisión sean asociados a la toma de decisión todos los que están encargados de la ejecución y todos los que tienen que soportar las consecuencias». Este propósito de incorporación de «ejecutivos» y «afectados» al nivel de adopción de decisiones es precisamente también el que alienta al movimiento en pro de la participación, surgido a caballo de los años 60 y 70 y aludido por D. Waldo en su obra *La Administración pública del cambio social* (14).

Un ser humano más culto, conscientemente «situado» en el protagonismo de sus intereses públicos y privados, y con la conciencia adquirida de su identidad, puede que en gran medida sea aún el arquetipo, el modelo no alcanzado respecto al que el hombre actual pudiera considerarse, en cierta manera, en si-

(12) ANDRÉ MOLITOR: *Droit administratif et développement national*, New York, Nations Unies, 1987, pp. 3-5.

(13) R. GARAUDY: *La alternativa*, Edit. Cuadernos para el Diálogo, 1973, pp. 103 y 237.

(14) D. WALDO: *La Administración pública del cambio social*, Ediciones ENAP, 1975. En las páginas 39 y 40 D. Waldo expresa la siguiente opinión: «Los últimos años sesenta y los principios de la década de los setenta han sido testigos de un gran tema que ha dado origen a un importante movimiento: la participación. El movimiento participativo se ha manifestado en la Administración pública bajo los siguientes aspectos:

a) Internamente, en una serie de acciones dirigidas tanto hacia una mayor implicación del personal, en decisiones que afectan a las condiciones de empleo, como en la toma de decisiones relativas a los programas de las agencias; y

b) Externamente, en una serie de acciones orientadas hacia una mayor participación de la comunidad o de la clientela en las decisiones acerca de los programas de la agencia y en la ejecución de esos programas.»

tuación de prehomínido. Mas, en todo caso, no se puede negar que ese es el prototipo del hombre en construcción, cuya existencia está condicionando, y condicionará cada vez más, pese a aparentes retrocesos, la marcha de las sociedades, la construcción de las instituciones, el modo de vivirlas, y, por supuesto, todo el ámbito de las organizaciones administrativas públicas o privadas, sometidas no sólo a esta acción del hombre que exige la asunción de sus propias responsabilidades, sino además forzadas al establecimiento de nuevos sistemas de producción altamente socializados y de sofisticada tecnología. Así lo han apreciado, desde sus peculiares perspectivas, determinados tratadistas situados tanto en el campo capitalista como en el socialista.

Para D. Waldo (15), el movimiento norteamericano denominado «Nueva Administración» se ha caracterizado por su visión crítica de la actual administración a la que acusa, entre otras cosas, de ineficiente, de carente de respuestas y de instrumento al servicio del *establishment*. Las medidas reformistas que propone esta corriente hacen particular hincapié en los valores humanos y en aquellos instrumentos de organización que contribuyan a mejorar las relaciones humanas y la participación. Por su parte la corriente de «Humanismo Organizativo», continuadora del movimiento de relaciones humanas nacido de la experiencia de Hawthorne, trata de incrementar la productividad y la eficacia de las organizaciones instrumentalizando, en cierta manera, a las más profundas aspiraciones humanas: la productividad no tiene que contradecir el deseo de felicidad y de autorrealización que alienta en el hombre. Por ello, es necesario humanizar y democratizar la producción y las organizaciones.

Desde su singular posición marxista, Roger Garaudy, que no es un especialista en Informática o en Ciencias de la administración (o quizá por eso mismo) ha analizado sugestivamente las consecuencias profundas de la introducción del ordenador y la automatización en los procesos de gestión (16). Para Roger Garaudy, el centralismo y la jerarquización son características esenciales del funcionamiento de la vieja burocracia al servicio de socie-

(15) D. WALDO, *ob. cit.*, pp. 77 y ss.

(16) R. GARAUDY, *ob. cit.*, p. 98.

dades estáticas, cuyo sistema de gobierno excluye la participación de los ciudadanos. El éxito alcanzado en el siglo XIX por el sistema burocrático en la realización de la revolución industrial y las unidades nacionales (tal es el caso de la burocracia prusiana) no ha podido, sin embargo, impedir el desfasamiento y progresiva crisis del sistema weberiano, afectado por las innovaciones científicas y técnicas de la segunda posguerra mundial. Una de tales innovaciones ha sido la incorporación del ordenador a los procesos de gestión. El ordenador pone en cuestión el principio de jerarquía lineal burocrática y lo sustituye por un entramado complejo de interdependencias que demanda la instauración de modelos diferentes de organización. «El ordenador —dice Roger Garaudy— obliga a decidirse con gran rapidez, lo cual exige una descentralización de dichas decisiones, pues de lo contrario los *dossiers* vendrían a acumularse en la dirección que pretendiese ser monopolizadora. Es decir, se da entonces todo lo contrario de lo que enseña la pirámide burocrática, en la que todo se desprendía de la cúspide. En el ordenador es necesario descentralizar las decisiones de funcionamiento, de control y de estructura» (17).

El resultado de la innovación puede ser como el de una reacción en cadena, en la que la energía liberada genera un cambio en las relaciones de poder, «conduciéndonos a la descentralización y a la organización de muy extensa participación». Por último, la organización burocrática tradicional, en la cual todas las decisiones se canalizan por vías descendentes, es sustituida por el modelo cibernético, «que exige el *feed-back* del diálogo, del concierto, de la participación». Tales técnicas de gestión implican el protagonismo de estos nuevos valores: el cambio continuo, la atribución clara de responsabilidades, el trabajo en equipo, el diálogo y la decisión compartida. Con esta argumentación trata de demostrar Garaudy que la autogestión «constituye la única forma de socialismo capaz de responder hoy a los nuevos planteamientos en el tiempo del ordenador, de la automatización y de la planificación democrática» (18).

(17) R. GARAUDY, *ob. cit.*, p. 100.

(18) R. GARAUDY, *ob. cit.*, pp. 101 y 102.

El hombre nuevo exige una nueva administración y el cambio tecnológico hace saltar por los aires el modelo burocrático clásico. Sin embargo, el viejo sistema pugna por perpetuarse más o menos artificialmente. Cabría llegar a la conclusión de que el cambio está sujetado por fuerzas que se empeñan a toda costa en conservar. Algunas de las modernas maneras de conservar consisten, al parecer, en revestirse de pontifical tecnocrático y señalar beatíficamente que el camino de la salvación está sembrado de «decisiones técnicamente perfectas», tomadas en beneficio de todos..., pero sin contar con nadie. No se olvide que, en definitiva, el «crepúsculo de las ideologías» ha pretendido provocarse accionando interesadamente los interruptores para que, en medio del apagón, brillasen con más fuerza las velas de la eficacia y la economía.

Sin embargo, frente a la seudofilosofía de la eficacia, como alternativa a la participación y a la democratización de las estructuras, tenemos la que Dimock denomina «eficacia social». «No hay verdadera eficacia—dice este autor norteamericano—que no sea también eficacia social.» La eficacia es efectivamente un objeto fundamental de la Administración pública, pero ha de interpretarse social y humanamente. En tal sentido Dimock ha mostrado su desacuerdo con los que creen que democracia y eficacia se excluyen mutuamente, cuando la realidad es que «cada una de ellas fortalece a la otra y separadas se debilitan ambas» (19). En sentido favorable a la conciliación entre democracia y eficacia se ha manifestado también el profesor Waldo. Entre los europeos no han faltado tampoco autores mantenedores de posturas parecidas. Rivero ha sostenido que la ejecución de una decisión es más fácil cuando es mejor comprendida, y es mejor comprendida cuando se toma parte en su elaboración (20). Ramond califica de error grave preparar una decisión que afecte a un grupo social sin haber escuchado a sus repre-

(19) Citado por D. WALDO en su *Teoría política de la Administración pública*, Editorial Tecnos, 1961, p. 295; allí se contiene una nota marginal (15), en la que se dice: «Dimock ha manifestado recientemente su disconformidad con los que creen que "eficacia y democracia se excluyen mutuamente. Si mantenemos intactas nuestras perspectivas, creo que veremos que cada una de ellas fortalece a la otra y que, separadas, se debilitan ambas"». *New Horizons in Public Administration* (University, Alabama, 1945), una colección de artículos, 22.»

(20) J. RIVERO, *ob. cit.*

sentantes, pues en tal caso «las decisiones corren el riesgo de encontrar una viva oposición y no estar adaptadas a la realidad» (21).

Existe, además, otro argumento en el que la eficacia juega más a favor de la introducción de la democracia en la Administración que del mantenimiento de su carácter autoritario. Tal argumento nos lo proporciona Rivero y alude a las reformas de las estructuras económico-sociales que en mayor o menor medida se halla presente —aunque a veces difícilmente se cumple— en la planificación indicativa de los países occidentales. A juicio de Rivero (22), la vieja técnica de la decisión unilateral ya no es aplicable para la obtención de tales reformas, pues la política económica y social, la transformación de estructuras, suponen la modificación de una gama muy amplia y diversificada de comportamientos individuales, imposible de obtener a través de resoluciones administrativas unilaterales. No basta la creación de «situaciones objetivas», catalizadoras de esperados comportamientos individuales. Esa técnica puede ser utilizada en materia financiera, mas sus límites son estrechos. Al margen de ella, distorsionándola, queda el juego de factores irracionales o la legítima libertad de los sujetos. De ahí la necesidad de acudir al sistema de conciertos, de transacción de las decisiones, de inserción de los administrados en los órganos administrativos; de ahí el aspecto de simbiosis que hoy ofrecen determinadas instituciones y determinados sectores económicos y sociales.

Llegados a este punto parece oportuno analizar someramente otro de los argumentos esgrimidos para sostener la incompatibilidad entre la administración y la participación: la preservación del interés general —se dice— exige el sacrificio de los intereses particulares y, por otra parte, no se debe infravalorar el riesgo de corrupción que comporta el contacto sistemático con los particulares. Esta opinión merece dos observaciones inmediatas: en primer lugar es preciso diferenciar entre intereses legítimos e intereses indefendibles, y en segundo término, no se puede olvidar que si el riesgo de corrupción es grande en los siste-

(21) M. RAMOND: *L'administration dans le dialogue social*, Promotions, primer trimestre 1968, pp. 20-22.

(22) J. RIVERO, *ob. cit.*

mas políticos y en las administraciones públicas propias de un «poder abierto», el peligro es infinitamente mayor en los sistemas y administraciones autoritarias, carentes de los «anticuerpos» adecuados (derechos de expresión, reunión y asociación) para la defensa del interés general y la pureza de los funcionarios.

Efectivamente, mejor que excluir cualquier participación de los administrados, en aras de la defensa del interés general y del estado de inocencia de los funcionarios, sería el establecimiento de órganos de participación en las estructuras administrativas encargadas de la planificación económica y de la gestión de servicios de carácter eminentemente públicos, como los de educación, sanidad, vivienda y urbanismo, transportes, etc. De modo que la representación se articulase con un carácter de defensa y promoción de los usuarios, y no en base a motivaciones corporativas o gremialistas, siempre aptas para encubrir la promoción de los objetivos de grupos prepotentes.

Autores como Luther Gulick (23) y James D. Mooney han denunciado en América la suplantación del «interés público» a manos de los grupos de interés y de presión. En este aspecto son dignas de meditar las siguientes palabras que se encuentran en la obra más conocida de Mooney, *Principios de organización*: «Hemos de rescatar la fundamental base de ciudadanía del mundo del interés particular, grupos de presión..., bajo los que está sepultada, y restaurarla como medida real del valor de la ley» (24). Para ello nada mejor que, como dice Lilienthal, proceder a la urgente democratización de la Administración, porque si lo que en el fondo está en juego es el mantenimiento de la democracia, «hemos de hacerla operante o morirá» (25).

(23) L. GULICK, en *Politics, Administration and the New Deal*, citado por D. WALDO en su *Teoría política de la Administración pública*, Edit. Tecnos, 1960, p. 210.

(24) J. MOONEY: *Principios de organización*, prólogo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, 1958. Colección Estudios de Administración del Instituto de Estudios Políticos.

(25) D. WALDO se refiere a las opiniones de Lilienthal en la página 227 de su *Teoría política de la Administración pública*, Edit. Tecnos, 1960. Allí indica que a juicio de Lilienthal es urgente la necesidad de descentralizar y democratizar la administración, pues está en juego el mantenimiento de la democracia: «Hemos de hacerla operante, o morirá. Hacerla operante exige todos los recursos de la inteligencia, persistencia y amplitud de espíritu que podamos reunir». La solución es una administración descentralizada con las siguientes características:

1.º El mayor número de decisiones se toman sobre el terreno; 2.º Debe promo-

3. ORGANOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS ADMINISTRADOS

El profesor García Trevijano analiza en su *Tratado de Derecho administrativo* las diferencias existentes entre los órganos individuales y los colegiados de la Administración, y afirma que elección de cualquiera de estas formas obedece a motivaciones de índole político: «La colegialidad —dice— permite establecer una colaboración con los administrados. Estos participan en tales órganos aportando sus conocimientos, experiencias, y además —y aquí radica su importancia política— hacen posible la conexión entre el ente organizado y la sociedad hacia a la que se dirige» (26).

Entre las diversas funciones encomendables a los órganos colegiados, la de mayor relevancia, cara a los administrados, es sin duda en nuestros días la de articular la participación de éstos en la Administración pública. Desde una perspectiva interna a la propia Administración es posible, sin embargo, que el máximo grado de interés venga dado en función a las facilidades que los órganos colegiados ofrecen para la coordinación de centros y para la asistencia a los órganos activos mediante asesoramiento técnicos, serenamente adoptados y contrastados. Esta última fue la misión que el régimen administrativo napoleónico encomendó especialmente a los órganos colegiados de carácter consultivo. Mas el transcurso del tiempo fue poniendo en evidencia no sólo las grandes limitaciones del consultivo técnico tradicional (lentitud, separación del órgano decisor, ritualismo, etcétera), sino además las posibilidades de transformar tales órganos en instrumentos representativos, de manera que a través de ello quedase institucionalizado el diálogo con los administrados. Así se entiende la afirmación del profesor García Trevijano cuando dice: «la colegialidad, cuando surja nuevamente, lo hará por razones más bien políticas que administrativas».

Sin embargo, para Y. Chapel asistimos ya hoy al renacimiento de la colegialidad, fenómeno que cabe considerar como uno

verse en la medida de lo posible la participación activa del pueblo, y 3.º Coordinación de las tareas del Estado y de los gobiernos locales, tendentes todos a los objetivos comunes.

(26) J. A. GARCÍA TREVIJANO: «Tratado de Derecho administrativo», Edit. *Revista de Derecho Privado*, 1971, tomo II, vol. I, p. 217.

de los acontecimientos más característicos de las transformaciones del sistema burocrático tradicional (27). Su manifestación más genuina es «el desarrollo de la consulta», y entre sus causas hallamos tanto al intervencionismo creciente del Estado en el terreno económico y social, como el advenimiento de lo que se ha convenido en llamar «Administración concertada», así como las propias transformaciones del medio social. El desarrollo de la consulta al órgano colegiado se afirma, según Y. Chapel, en dos grandes sectores: en el técnico (la consulta es, sobre todo, un procedimiento para obtener la información que poseen los expertos) y en el de la confrontación de intereses. En este campo la consulta es un procedimiento «tendente a hacer participar a los representantes sociales en la elaboración de ciertas decisiones administrativas». El cambio que esta participación supone no se puede despreciar: la consulta instituida tiende a convertirse en una fase tradicional del proceso de decisión.

El renacimiento de la colegialidad también comporta cambios en el ejercicio del poder, pues «en la medida en que asocia representantes sociales a la Administración, la consulta puede acrecentar la democracia real» (28). Pero deja intactas la facultad de resolver de la autoridad que ha de decidir. No obstante, la participación del administrado en la consulta, como medio de democratización de las instituciones administrativas, pese a su importancia, no es suficiente. Sería preciso que los ciudadanos se convirtiesen en copartícipes en la asunción de las responsabilidades derivadas de la decisión. Esta transferencia de facultades cuasi-decisorias a manos de los órganos colectivos de participación constituyen, a juicio de Y. Chapel, un movimiento que tiene muchas probabilidades de generalizarse. Si así ocurriese asistiríamos al «nacimiento de una Administración nueva en el seno de la cual las devoluciones de poderes en beneficio de los órganos colegiados serán más numerosas y extendidas» (29).

Para transformar a los actuales órganos colegiados de carácter consultivo en activos instrumentos de participación de los

(27) Y. CHAPEL: «Belgique». *La consulta en la administración contemporánea*, París, Cujas, 1971.

(28) Y. CHAPEL, *ob. cit.*

(29) Y. CHAPEL, *ob. cit.*

administrados es imprescindible forzarles a experimentar sustanciales transformaciones. Ante todo, deben constituirse democráticamente, lo que quiere decir que han de integrar una representación auténtica de los administrados del sector en que el órgano opere y las asociaciones que éstos libremente constituyan. En segundo lugar, no puede mantenerse entre el órgano colegiado consultivo y el de decisión el actual alejamiento que se deriva de sus relaciones formalistas. Además de un sistema fluido y vivaz de interacciones mutuas entre ambos órganos, sería conveniente determinar los modos conforme a los cuales el órgano colegiado ha de ser participe en las resoluciones que afecten a los temas más importantes. A tal efecto se habría de determinar con claridad el carácter preceptivo y vinculante que, en determinadas circunstancias, debería tener el acuerdo adoptado por el órgano colegiado.

En todo caso parece conveniente evitar que la intervención de los órganos colectivos se convirtiese en un rito más, sin sentido, del «culto» administrativo, frustrando de esa manera la esperanza de una participación efectiva y acarreado de paso el descrédito de todo el movimiento de opinión y de doctrina favorable a la democratización de las estructuras y a la representación de los administrados. Para evitar ese riesgo, nada mejor que acertar en la articulación de una serie de factores vitales en la constitución del órgano de participación. En primer lugar ha de cuidarse su composición, ya que el carácter primordial que tiene la representación debe impelir hacia una auténtica consideración sobre quiénes han de ser los representantes, de qué medio han de extraerse, los procedimientos para su elección, etc. En segundo término han de cuidarse también aspectos como el momento en que el órgano representativo ha de actuar, el plazo de actuación, la autoridad que ha de otorgarse a la opinión que exprese, etc. Tampoco debe producirse un desarrollo excesivo e irracional del número de órganos representativos. El abuso que hasta ahora ha existido en su creación es una de las causas de su descrédito.

Tales son los aspectos básicos a considerar si de verdad quieren tenderse puentes entre la Administración y la sociedad, asu-

miendo las profundas exigencias que dimanan de un sistema de «poder abierto» real y de la nueva conciencia de protagonismo responsable del hombre de nuestros días. Cualquier intento para asfixiar ese diálogo necesario entre Administración y sociedad, utilizando la vía de los órganos colegiados, tendría que hacerse, por tanto, en contra de todo un conjunto de cambios—a todos los niveles—en cuya totalidad se inserta el éxito actual de los mecanismos de consulta y representación.

Por supuesto que no pueden ser considerados tales mecanismos cual artilugio mágico, dotado con poderes excepcionales, para solventar de un solo toque problemas—el de la Administración y los administrados, que no es sino una faceta de las relaciones entre gobernantes y gobernados—en una gran parte heredados de estructuras administrativas autoritarias. Ni estos órganos, ni la participación misma, ni, en suma, la democracia formal tienen poder suficiente para transformar aspectos de la naturaleza humana y el carácter que en determinadas ocasiones adquieren las construcciones de los hombres. Mas si a la sociedad no le negamos la posibilidad de proceder, al menos, a la manera de los niños, según el método de la aproximación progresiva, por ensayo y error, parece razonable convenir en que este intento de vivir la participación en profundidad puede ser origen de logros para una sociedad mejor estructurada y más justa.

En el ámbito de la participación en los órganos administrativos, el alemán Carl Ule (30), al relacionar los argumentos a favor de los comités, alude a una serie de consecuencias que se estiman favorables: por un lado facilitan el conocimiento de las repercusiones que tendrían las medidas a adoptar; por otro establecen un control *ex ante* de las resoluciones, no *ex post*, cuando sus consecuencias son ya irreparables; además, hacen al administrado compartir la responsabilidad de la decisión; y, por último, los afectados tienen conciencia de la rectitud de la decisión porque ha participado en ella alguien de su medio social.

(30) CARL ULE: *La reforma administrativa en Alemania*, Edic. ENAP, 1967, p. 71.

Dando un paso más adelante, Carl Ule sostiene que la colaboración entre los administrados y la Administración se reforzaría si el legislador prescindiera de la composición paritaria de las comisiones, comités, etc., de pura confrontación de intereses, para admitir a ciudadanos simplemente preocupados por el bien común. Porque muy frecuentemente la participación no es sólo objeto de manipulaciones puramente semánticas, encubridoras de realidades autocráticas, sino también instrumento en manos de los grupos oligárquicos para la defensa de sus particulares intereses. En este aspecto, Luther Gulick (31) sostiene que la «concepción gremial», la utilización de intereses y la actuación de grupos profesionales en la Administración es viciosa. Las agrupaciones profesionales tienen perspectivas limitadas y buscan su propio provecho. El interés público se convierte en mera ficción cuando los grupos de interés gozan de una autonomía y predicamento sustancial ante la Administración. Por el contrario, un modo de pontenciar el interés público y evitar su secuestro sería la participación auténtica y real de los ciudadanos por medio de asociaciones de usuarios autónomamente constituidas. No se trata solamente de que los colegios profesionales, cámaras industriales de comercio, sindicatos, hagan oír su voz y proclamen sus intereses ante la Administración. Debe reconocerse, además, la existencia de intereses no exclusivamente corporativos, de inmensas capas de ciudadanos estrechamente supeditadas a las decisiones de las instituciones administrativas en lo que se refiere a una serie de servicios públicos fundamentales (Educación, Previsión, Sanidad, Urbanismo, etc.). Se trataría también de conceder a todos los miembros de la empresa pública del centro, docente o sanitario, una participación responsable en la gestión de gobierno de la entidad a la cual hacen entrega continua de su esfuerzo.

(31) En *Teoría política de la Administración pública*, de D. WALDO, Edit. Tecnos, 1960, p. 210, se exponen las opiniones que L. GULICK vertió al respecto en su obra *Politics, Administration and the New Deal*.

II. La democratización del sistema educativo

Si, como dice Burdeau (32), hoy la democracia es un modo de vivir, y este modo de vivir ha de ser aprendido, no cabe duda de que la mejor educación para la democracia debe comenzar, precisamente, en los primeros órganos de relación social, en particular la escuela, el servicio público que primero y más profundamente concierne al ser humano. Tal sería el eje argumental de la corriente de pensamiento que fundamenta la necesaria participación del ciudadano en razones de orden pedagógico. Mas esa necesaria pedagogía democrática, que tendría su centro en la escuela, habría de saltar los límites de ésta y proyectarse hacia las más diversas manifestaciones de la vida social, en forma de participación creadora de hábitos de convivencia en los órganos de asesoramiento y decisión de otros centros y servicios públicos. En tal sentido, las llamadas por Rivero (33) «formas menores de democracia», examinadas desde una perspectiva pedagógica, vendría a demostrarse que no son tan menores como se supone, porque, como este autor afirma, el «horno democrático» es el fundamento de toda democracia; y es dudoso que tal horno pueda «encenderse» si el régimen administrativo no proporciona ocasión y hábito para los comportamientos sociales que nacen de los contactos frecuentes.

El ejercicio de la democracia no puramente formal requiere como condición previa, entre otras cosas, que el ciudadano reciba una preparación adecuada por medio de la cual adquiera capacidad suficiente de raciocinio y los conocimientos previos para poder juzgar los acontecimientos políticos, sociales, económicos, sindicales, etc. La urgencia de proporcionar tal educación se aprecia no solamente a la vista del grado lastimoso de manipulación a que se halla sometida la denominada «mayoría silenciosa», sino también en cuanto que este concepto de la educación puede constituirse en instrumento idóneo para enfrentar,

(32) G. BURDEAU: *La Democracia*, Edit. Ariel, p. 19: «La democracia es hoy una filosofía, una manera de vivir, una religión y, casi accesoriamente, una forma de gobierno.»

(33) J. RIVERO, *ob. cit.*

con alguna posibilidad de éxito, ese fenómeno tan peculiar de nuestros tiempos que es la rebelión de los jóvenes.

Dos pedagogos norteamericanos, Rudolf Dreikurs y Loren Grey, sostienen que, con el advenimiento de la democracia, los antiguos sojuzgados (mujeres, negros, pobres, niños y trabajadores) se sublevan abiertamente contra el control autoritario. «En una democracia—dicen—ya no se le puede negar a ningún individuo su dignidad y valor, y menos despojarle de ellos.» A su juicio existe un deseo idéntico que alienta la rebelión de los grupos marginados (en el que se incluyen los jóvenes). Este deseo es ser reconocidos como iguales: «esto es lo que Alfred Adler formuló como lo que posiblemente constituya la primera ley social que exige el reconocimiento de todo ser humano como igual». Como consecuencia de estos principios sufre una revolución el concepto mismo de educación y, por supuesto, su metodología. A la pedagogía del premio y del castigo, de la autoridad y la obediencia, sucede la pedagogía de la conciencia responsable, de la participación y del diálogo. Por ese camino precisamente han marchado diferentes corrientes pedagógicas, entre las cuales quizá la más interesante sea la dominada «pedagogía institucional», que se ha marcado como objetivo luchar contra la alienación que afecta a los alumnos, y es también compartida por profesores y administradores. Para ello, se dice, es preciso pasar de unas situaciones escolares de «coyuntura instituida», es decir, impuestas desde fuera, a situaciones escolares de «coyuntura instituyente», sostenida en el intercambio libre entre individuos, como paso previo a la autogestión. Tal pedagogía, se afirma en el informe sobre la situación de la educación en el mundo (34), tiende a «reemplazar la acción permanente y la intervención del maestro por un sistema de actividades, de mediciones diversas, de instituciones que aseguren de manera continua la obligación y la reciprocidad de intercambios dentro y fuera del grupo».

Puesto que su finalidad última es la construcción de un nuevo tipo humano, la democratización de la educación, de sus instituciones, no ha de quedarse solamente en la contemplación de los aspectos cuantitativos. A aquel propósito último no le bastan

(34) *Aprender a ser*, Alianza Editorial-Unesco, 1972.

(pese a su indudable importancia y urgencia) la construcción de muchos centros, la concesión de muchas becas, la extensión de la gratuidad, el incremento del profesorado. Es preciso cuidar también los aspectos «cualitativos». Más que en ningún otro aspecto de la educación nos hallamos aquí ante un problema de «calidad». Mas no de la «calidad» entendida al modo de conjunción de factores materiales y humanos adjetivados e instrumentados desde el punto de vista de las exigencias de un sistema de producción o de una sociedad que se niega a la modificación de sus estructuras sociales. Se trata de algo, a nuestro juicio, mucho más noble y con unas amplias repercusiones sobre el progreso de la nación: la «calidad» de la educación es la calidad del alumno responsable, creador, participante; es la «calidad» del ciudadano apto para una vida social plena; es la calidad de un sistema educativo que extrae las fuerzas para su funcionamiento y transformación de su propio seno y no del corsé jurídico externo que artificialmente lo apuntala y a la vez le oprime y limita.

Para obtener esa «calidad» que decimos es preciso, a no dudarlo, introducir cambios en todos los ámbitos del sistema educativo: en las relaciones maestro-alumno, en el gobierno y la administración de los centros, en los métodos de enseñanza, incluso en los métodos de examen y en la configuración de los órganos de administración educativa, central y periférica, que no han de seguir marchando sordos a las voces salidas del sistema cuya gestión tiene encomendada. Todo ello pensando en la construcción de un sistema educativo nuevo, esencialmente centrado en la promoción del alumno como persona, en primer lugar, pero sin olvidar que la promoción del alumno será imposible de realizar sin una promoción simultánea de su maestro y sin una participación (que aquí equivaldría a la corresponsabilidad en la tarea educativa) de los padres de alumnos.

La democratización del sistema educativo, en su triple vertiente de educación igual para todos, de educación de «coyuntura instituyente» y de instituciones y órganos administrativos cuya gestión queda abierta a los usuarios, tiene ineludibles exigencias. Ante todo, sólo es posible la democratización a que nos referimos si se concibe como parte de la transformación de la

sociedad. Una sociedad que no esté dispuesta al cambio, difícilmente tolerará (y pruebas hay de ello) la transformación del sistema educativo en el sentido de progreso. El salto desde el privilegio y la marginación hacia la ribera de la promoción y la integración social han de darlo simultáneamente la sociedad y el sistema educativo, que no es otra cosa, en definitiva, que un sector más de la sociedad. Piénsese una vez más que la introducción de la democracia en el terreno educativo supone una reforma en profundidad de las estructuras educativas de manera que éstas permitan un ensanchamiento tanto de las opciones individuales como las del sistema educativo en su conjunto, la educación continua o permanente, la individualización auténtica de la enseñanza, la posibilidad de que el alumno asuma la responsabilidad y el protagonismo de educación, el destierro de los métodos autoritarios de enseñanza y su sustitución por el diálogo, la formación pedagógica del profesorado fundamentada en el conocimiento y respeto de la personalidad de los alumnos, la sustitución de la selección por la orientación y la promoción; la participación de los usuarios en la elaboración de las decisiones de órganos de administración educativa y en la gestión de las instituciones educativas, la descentralización y la desburocratización de la educación.

Refiriéndose a la Universidad francesa, a raíz de lo sucesos de mayo de 1968, el entonces ministro de Educación Nacional, E. Faure, afirmó: «la concepción napoleónica de la Universidad centralizada y autoritaria ha periclitado» (35). Esa concepción, ya muerta y, por lo tanto, inútil para afrontar los problemas presentes y futuros, es preciso hacerla desaparecer de los textos legales y reglamentarios, de los procedimientos administrativos, de los métodos pedagógicos y particularmente del sistema de relaciones entre la Administración central y los centros educativos, y entre los docentes y los discentes. Para E. Faure se trataba de hacer posible el cambio de la sociedad de consumo no por la violencia, sino mediante la participación, vía que también se ofrece para reformar la personalidad de los individuos y escapar a la alienación y a la unidimensionalidad. Tal vez por ello estimaba que

(35) E. FAURE: *L'Education Nationale et la participation*, Plon, 1968, p. 18.

la participación en la Universidad «puede conducir al éxito de la participación en la economía» y transformar la sociedad de consumo en una sociedad de promoción (36).

1. DEMOCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

El cambio que a la administración educativa se le exige viene marcado por la necesidad de conciliar aspectos aparentemente contradictorios, como son, por un lado, el paso de la democracia formal a la democracia real, lo que supone una actitud abierta a la espontaneidad, a las iniciativas sociales, y, por otra parte, por la necesidad de dar una respuesta eficaz, desde el ángulo organizativo, al inmenso cúmulo de problemas, elementos y alternativas necesarias en una moderna estrategia. Se trata, efectivamente, de una contradicción aparente, puesto que los hechos están demostrando a diario la inoperancia de la administración autoritaria y centralizada del sistema educativo. Y si este modo de gestión ha tocado el fondo de sus posibilidades, lo más útil sería proceder al establecimiento de otro en el que la «eficacia técnica» de la organización no esté reñida con la «eficacia social» de la participación.

Como Garaudy ha afirmado para Francia (¿quién asegura que España sea en este punto también diferente?), el sistema educativo no responde a las necesidades de este tiempo, primero, porque «entre la funcionalización y la funcionarización de la enseñanza napoleónica y las estructuras de integración, de condicionamiento y de alienación de nuestras actuales instituciones escolares y universitarias se da una trágica continuidad» (37), y en segundo término, porque «cerca de la mitad de la población francesa está regida por una máquina centralizada e impotente a causa de su misma monstruosidad para llevar a término su cometido» (38). Preciso será concluir con los autores del informe sobre la situación de la educación en el mundo (39); que «el porvenir pertenece a quien sepa reunir, en la educación, las fuer-

(36) E. FAURE, *ob. cit.*, pp. 85 a 87.

(37) R. GARAUDY: *La alternativa*, Edit. Cuadernos para el Diálogo, p. 168.

(38) R. GARAUDY, *ob. cit.*, p. 173.

(39) *Aprender a ser*, Alianza Editorial-Unesco, 1972, p. 222.

zas de la crítica, de la participación democrática y de la imaginación, con los poderes de la organización operacional y las energías potenciales que residen en las capas profundas de los pueblos». En tal sentido, la participación equivale, desde un punto de vista técnico-administrativo, a la descentralización, pero no a una descentralización realizada en los órganos unipersonales y jerarquizados inferiores, sino en los de composición colegiada.

Simultáneamente, la organización administrativa ha de ser articulada de manera que sea técnicamente factible no sólo la planificación democrática, sino además la mejor utilización y control de los recursos disponibles a nivel nacional.

En suma, a la Administración, según los autores del informe mencionado, se le exige desarrollar sus actividades inspirada por las siguientes actitudes:

- 1.^a Visión global de las actividades educativas.
- 2.^a Equivalencia entre las necesidades nacionales y las locales, de manera que las iniciativas regionales no sean desatendidas, sino integradas armónicamente en el conjunto.
- 3.^a Fomento de una descentralización de las decisiones y de la aplicación de medidas.
- 4.^a Desarrollo de la participación de los interesados en todos los estadios de la acción administrativa (centros educativos y órganos de la Administración, y, dentro de estos últimos, tanto en los de administración central como en los de administración periférica).

Consecuencia de dichas actitudes ha de ser la adopción de una serie de medidas de orden práctico que tengan como objetivo primero una organización funcional que permita a una sola autoridad ministerial asumir la responsabilidad general de la educación; en un segundo término, la creación de un Consejo de Educación, en cuyo seno pueden ser tratados conjuntamente y por métodos democráticos los diversos problemas que afectan a los sectores implicados en el gran tema de la educación; por último, la participación ha de ser articulada y periódicamente reconocida no sólo a nivel de elaboración de la política educativa, sino además en la gestión de las instituciones, de manera

que los interesados puedan hacer acto de presencia en todos los niveles y ámbitos conforme a fórmulas de autogestión y cogestión, con una auténtica descentralización de decisiones.

2. DEMOCRATIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS

La institución educativa es el segundo gran elemento cuya transformación es preciso acometer. Si la empresa educativa es un conglomerado de órganos, personas, métodos y recursos de diverso carácter, la transformación simultánea de estos factores y la interacción mutua de los mismos conforme a nuevos modelos de relación, será condición esencial para el cambio de la institución que los articula. Ante todo, los interesados en la empresa educativa han de ser incorporados a ella a nivel de centro, garantizando los derechos de participación que corresponden a los profesores, padres de alumnos, alumnos (en función a su edad), personal administrativo y obrero, científicos, empresarios (para ciertos niveles educativos), asociaciones de jóvenes, sindicatos de estudiantes y representantes políticos. Tales son los elementos que han de nutrir los diversos órganos colegiados.

Dichos órganos habían de reunir un capital de competencia suficiente como para poder intervenir en la determinación de los objetivos educativos, la creación y organización de los centros, la distribución de medios y recursos económicos, determinación de los contenidos de enseñanza, de las orientaciones pedagógicas, en la selección y contratación de profesores y sus remuneraciones, en la elaboración de los reglamentos por los que hayan de regirse los centros y, por último, en la elaboración de la educación impartida.

3. MODIFICACIÓN DE LAS RELACIONES MAESTRO-ALUMNO

Según Rudolf Dreikurs y Loren Grey, las notas claves de la época actual son la igualdad y la libertad. Por otra parte los derechos solicitados por los jóvenes son idénticos a los reclamados por los restantes grupos marginados de la sociedad. Este fenómeno—afirman los autores citados—es universal y afecta

incluso a los países sometidos a dictadura. En una situación tal, los métodos autocráticos, usados por padres o profesores, son ineficaces tanto para controlar conductas *a posteriori* como para educar. Parece que la rebelión de los jóvenes tiene su origen en la negativa a aceptarles en el plano de la igualdad y a reconocerles el derecho a manifestar su parecer sobre los asuntos que directamente les conciernen. Esta contradicción tan evidente de actitudes es la causa determinante de la llamada «crisis de autoridad», que se experimenta tanto en los hogares como en los centros educativos, y que se expresa de manera primordial en el rechazo a padres y educadores, bien por la adopción de posturas de pasividad, contestación, evasión individual, o bien de movimientos ideológicos de ruptura total, como el de «pedagogía institucional» y las tentativas de autogestión.

En suma, como afirman los autores del informe, ya citado, de la UNESCO (40), la relación maestro-alumno, sobre la que descansa el edificio de la institución tradicional, ha de ser «reconsiderada desde su base, en la medida en que reviste el carácter de una relación de dominante a dominado».

Quiere decirse con ello que no es factible la democratización de la educación si no se concibe un nuevo sistema de relaciones entre maestros y alumnos. Tal cambio supone, sustancialmente, otorgar a cada una de las partes un papel diferente al que tradicionalmente desempeñan. Ambos han de dejar de ser las infraestructuras pasivas, el andamiaje mostrenco del sistema educativo, para constituirse en los motores activos que lo hagan caminar a la velocidad requerida por nuestro tiempo. Como se dice en el informe antes aludido (41), el papel que ha de jugar el alumno en la vida escolar depende de estos tres factores: la libertad que se le reconoce, las normas de selección que se le aplican y la amplitud de responsabilidad que ha de asumir. Para ello deben ser estimulados desde el comienzo a participar en la vida escolar, hasta el punto de que habrían de ser capaces de discutir (previamente a su establecimiento) las normas por

(40) *Aprender a ser*, p. 142. Allí se concluye: «Sin esta evolución de las relaciones entre educados y educadores no puede haber democratización auténtica de la educación.»

(41) *Aprender a ser*, pp. 306 a 308.

los que se regulan sus deberes y derechos. En tal sentido se afirma el siguiente principio: «Todo sistema que consista en facilitar servicios educativos a una población pasiva, toda reforma que no suscite participación entre los enseñados, sólo puede lograr efectos marginales.» Es por ello que se recomienda la asunción de responsabilidades por los enseñados, jóvenes o adultos, no sólo respecto a su propia educación, sino también en las instituciones educativas y en la administración educativa.

Por su parte, E. Faure (42) estima que las razones que explican la participación reclamada por los estudiantes son, al menos, las cinco siguientes: la transformación de las relaciones entre maestros y enseñados; la introducción del espíritu de equipo en los mecanismos de elaboración y transmisión de conocimientos; el cambio rápido de conocimientos (lo que obliga a la educación continua y a que el docente para estar al día adopte la postura de discente); la más rápida maduración de los jóvenes, forzada por una más amplia información y un mayor poder adquisitivo, y, por último, la masificación que el estudiante experimenta, lo que da conciencia del poder del número para decidir y, como contrapartida, la necesidad de afianzar la propia responsabilidad para no verse sumergido en el anonimato.

La participación de los alumnos que ha de realizarse en los diversos niveles educativos y ámbitos de actividad no puede ser idéntica en todos los niveles y asuntos. Por ello E. Faure afirma (43) que determinadas responsabilidades deben quedar como patrimonio del cuerpo docente (tal es el caso de la colación de grados); en cambio, aquellas actividades que conciernen a la vida colectiva y diaria deben ser encomendadas a la exclusiva responsabilidad de los estudiantes. Otros, por último, han de ser ejecutados en común entre estudiantes y profesores. Por otra parte, si el proceso educativo tiene una marcha gradual y ascendente, también lo ha de tener la ascensión progresiva de responsabilidades mediante la participación. Quiere ello decir que la participación ha de ser obviamente distinta, según el alumno esté en los grados de educación básica, bachillerato o

(42) E. FAURE expone extensamente tales razones en *L'Éducation Nationale et la participation*, Plon, 1968, pp. 39 y ss.

(43) E. FAURE, *ob. cit.*, p. 51.

Universidad. De un grado a otro, progresivamente, el alumno reivindica la participación no sólo en la elección de programas, métodos pedagógicos, contenidos de enseñanza, sino, lo que es también decisivo, quiere tomar parte activa en la gestión del centro y exige los medios precisos para hallarse presente en los lugares y momentos en que se decide la enseñanza que recibe.

Aunque la participación de los alumnos suscite más cautelas que la concesión de autonomía a los centros educativos, sin embargo cabe afirmar, como hace E. Faure (44), que son dos factores complementarios entre sí, porque la autonomía que no estuviese contrapesada por la participación del alumnado, de sus padres y de otros elementos auxiliares para el funcionamiento del centro, podría muy bien concluir en puro feudalismo corporativo de los docentes, particularmente en las instituciones docentes universitarias, sin que, por otra parte, este peligro deje de presentarse en centros de niveles educativos inferiores.

Tal es la tentación contra la que deberá luchar el estamento docente en el supuesto de que se alcance una situación de autonomía en el gobierno y administración de los centros. Además, el hecho de que el profesorado deba ser asociado a la realización de unas transformaciones cuyo éxito depende básicamente de su colaboración, no debe suponer un reforzamiento de los criterios obsoletos de «viejas guardias» docentes, ni constituir pretexto para imponer monopolios corporativos u ocasión para plantear estrategias insolidarias de política de cuerpo que vayan en detrimento de los intereses legítimos del conjunto del sistema educativo o, en su caso, de determinados sectores que cooperan en la obra educativa, bien desde posiciones estatutarias de personal más débiles (profesores no numerarios), bien desde el aparato administrativo que toda obra colectiva exige (personal de administración y de servicios).

Cuando E. Faure dibujaba en sus discursos los trazos básicos que habría de tener su reforma educativa, pensó que, si bien determinadas competencias habrían de ser reservadas en exclusiva al profesorado, de manera que este estamento no viese reducidos sus poderes o relegada su actuación a causa de la pri-

(44) E. FAURE: *Philosophie d'une Réforme*, Plon, 1969, pp. 95 y ss.

macía del estudiantado, la obra de democratización educativa exigía también la asociación de profesores y alumnos a determinadas tareas comunes a realizar fuera de las aulas. Habría que reconocérsele de manera rotunda su derecho a participar en la gestión y administración de cada centro, tanto en los aspectos puramente pedagógicos como en los presupuestarios, pasando por otros aspectos no menos importantes como los disciplinarios, selección de nuevos profesores, programación de actividades, etc. De manera que el profesor no viese reducida su función e imagen en el centro de enseñanza a la de un asalariado, que entrega fría y superficialmente su contribución a una obra educativa, autoritaria y tecnócrata, sino al contrario, sintiendo su aportación personal como forma de enriquecimiento de sus alumnos, de la vida del centro, y, en definitiva, de su propia vida.

III. La participación en los sistemas educativos de Francia e Italia

L'Université a pris la parole en mai comme jadis on avait pris la Bastille (45).

1. FRANCIA

A raíz de los acontecimientos de mayo de 1968, que tan profundamente perturbaron el mundo de la enseñanza, se inició en Francia una reflexión sobre la causa de lo sucedido, un intento de diagnóstico acerca de sus orígenes reales y la consiguiente búsqueda de los remedios. Como consecuencia de los análisis efectuados, se adoptaron por las autoridades medidas de tipo reformista con la intención de abrir ciertas puertas a un cambio cuya necesidad se manifestaba de manera tan acuciante.

Una de las ideas básicas de la reforma fue la aceptación de las consecuencias que el cambio social, científico y técnico ha tenido sobre el modo de vida de las comunidades e individuos, y la consiguiente imposibilidad de mantener modelos de cultura

(45) Cita de «un autor eminente» recogida por E. FAURE en *L'Education Nationale et la participation*, p. 48.

propios de sociedades aún situadas en estadios más atrasados del desarrollo. De ahí derivó el propósito de prestar más atención a las posibilidades de renovación constante de la educación antes que a su propio contenido. Tal actitud renovadora habría de reflejarse en todos los puntos considerados vitales por la reforma: el papel de la escuela, la educación permanente, los métodos pedagógicos, la formación del profesorado, la escuela para todos, «la selección de los mejores por la promoción de todos» (formulación más generosa e inteligente que nuestra «selectividad»), y, por último, la participación en la vida escolar.

Mediante la participación se pretendía asociar a estudiantes, profesores, padres de alumnos y personalidades relevantes en la comunidad a las principales decisiones educativas que se adoptasen en los centros educativos y en los órganos locales, regionales y nacionales. Mediante la participación, se pensaba, la reforma educativa resultaría más aceptable. La participación era, además, considerada como instrumento para el aprendizaje de la democracia, de los modernos métodos de gestión y del trabajo en equipo. Para complementar la participación se pensó que la mejor medida habría de consistir en el otorgamiento de la autonomía necesaria a fin que los centros pudieran ejercer su libertad de elección en determinadas opciones. La escuela nueva —se dijo— ofrece participación tanto en responsabilidades como en los aspectos disciplinarios y de organización de los centros. Para hacer más creíble dicha participación se llegó a permitir al alumnado la constitución de asociaciones o grupos socio-educativos, vinculados a los centros, que analizasen la evolución político-cultural del país, mediante la organización de debates con las garantías de seriedad previas, de manera que no existiesen presiones de grupos minoritarios. Pero el eje de la participación ofrecida por la reforma Faure lo constituyó la creación de órganos colegiados en los centros de educación superior y bachillerato y en los diferentes estratos de la administración educativa. El primer nivel educativo llamado a reformarse conforme a las nuevas directrices fue el universitario y, por ello, la primera norma legal que se dictó para transformar la filosofía de la reforma en mandato vinculante fue la Ley de

Orientación de 12 de noviembre de 1968. De acuerdo con esa norma, en cada Unidad de Enseñanza e Investigación, dentro de las universidades, se constituiría un consejo compuesto por representantes del profesorado, investigadores, personal no docente, personalidades extrauniversitarias (como medio de conexión entre las actividades de la Unidad y la Sociedad) y los estudiantes elegidos, como el presidente del Consejo, por tres años. El reparto de puestos entre representantes del profesorado y del alumnado habría de plegarse a un criterio de equilibrio, de manera que la representación de los educandos (aproximadamente el 50 por 100 de los puestos) no pudiese ser superior a la de los docentes.

Las Unidades de Enseñanza e Investigación agrupadas constituyen las universidades, administradas por un consejo elegido por cinco años, como su presidente. En estos consejos, cuyos elementos son, básicamente los expresados para las unidades, ha de preverse forzosamente la participación de personas ajenas al medio universitario, bien en función a sus conocimientos, bien por el papel que juegan a nivel regional. Los representantes del estudiantado y de los profesores en este consejo son elegidos por sus respectivos colegios electorales, mediante escrutinio secreto. Esta será también la manera de elegir a los representantes de dichos estamentos que hayan de integrar el Consejo Regional de Enseñanza Superior y de la Investigación. En estos consejos, lo mismo que en los dos anteriormente citados, profesores y alumnos se reparten cerca de dos tercios de los asientos, quedando el resto para los representantes de los diferentes sectores exteriores a las instituciones docentes universitarias.

A nivel regional se constituyó el Consejo Regional de Enseñanza Superior y de Investigación, integrado por representantes de centros universitarios (dos tercios, como se ha dicho) y vocales elegidos por los municipios y otras actividades locales (un tercio). A este órgano colegiado se le encomiendan funciones de planificación y coordinación de la enseñanza superior y de la investigación. Emite su dictamen sobre programas, así como sobre las solicitudes de créditos de las universidades representadas. También ha de asegurar la coordinación de las activida-

des universitarias con los órganos competentes en materia de desarrollo regional.

Para cubrir la participación en el ámbito nacional se creó el Consejo Nacional de la Enseñanza Superior y de la Investigación, igualmente integrado, en líneas generales, por dos tercios de representantes de alumnos y profesores y por un tercio de representantes de los grandes intereses nacionales. Bajo la presidencia del ministro de Educación Nacional, este consejo asume las siguientes funciones: preparación de los planes de enseñanza superior y de investigación en relación con los organismos encargados de los planes nacionales; emisión de dictámenes sobre los programas y las peticiones de créditos de las universidades (es obligatorio consultarle la distribución de las dotaciones presupuestarias entre los diferentes centros); coordinación global entre los diferentes centros, proposición y dictamen de las medidas relativas a los requisitos para la obtención de diplomas nacionales dependientes del Ministerio de Educación Nacional y en el establecimiento de reglas generales para la continuación de los estudios; consejo al ministerio en los casos de conflicto entre los rectores y los consejos de los centros.

El Decreto número 71-140, de 19 de febrero de 1971, estableció la siguiente composición del Consejo Nacional de Enseñanza Superior y de la Investigación: 54 representantes de las universidades y de los establecimientos públicos de carácter científico y cultural independientes de las universidades; seis representantes de otros establecimientos públicos de enseñanza superior y de investigación del Ministerio de Educación Nacional (escuelas normales, de ingenieros, conservatorio nacional de artes y oficios, etc.); 30 personalidades representantes de los grandes intereses nacionales. Los representantes de las universidades y de los establecimientos públicos de carácter científico y cultural se eligen por los miembros de los consejos de los respectivos centros y por categorías, de la siguiente manera: 32 por el estamento docente, 17 por los estudiantes, dos por el personal administrativo, otros dos por el personal técnico y uno por el personal obrero y de servicio. Las personalidades representativas de los grandes intereses nacionales son nombradas por *arrêté* del

ministro. Sus 30 puestos son elegidos, en concurrencia, por los siguientes grupos: tres entre los miembros de la asamblea nacional y dos entre los miembros del senado, en base a la proposición de la mesa de cada una de las asambleas; cinco entre los altos funcionarios pertenecientes a cuerpos y servicios directamente interesados por las actividades del Consejo Nacional; 10 entre los responsables de organizaciones profesionales sindicales y sociales, en base a la propuesta del Consejo Económico y Social, otras 10 personas en razón a su competencia en materia de enseñanza superior y de investigación. Los miembros del consejo son elegidos por un período de tres años.

Ya se ha visto el sistema de designación del grupo de personalidades; la designación de representantes por estudiantes, profesores, investigadores, personal administrativo, etc., se efectúa en escrutinio por listas, establecidas a nivel nacional para cada una de las categorías. Estas listas deben ser remitidas al menos tres semanas antes de la fecha de las elecciones, al ministro de Educación Nacional y posteriormente publicadas, diez días hábiles antes de las elecciones. Dichas elecciones pueden ser recurridas por el ministro de Educación o por cualquier elector ante el tribunal administrativo de París en el plazo de ocho días posteriores a la proclamación de los resultados. En la composición de la comisión permanente se guarda la proporción evidente entre los diversos grupos integrantes del pleno, siendo los miembros elegidos en escrutinio secreto uninominal a dos vueltas por el conjunto de los miembros del Consejo Nacional.

Diversas normas fueron dictadas ese mismo año para regular las elecciones del Consejo Nacional de Enseñanza Superior y de la Investigación: citaremos dos, el *Arrêté*, de 24 de febrero de 1971, y el del 9 de marzo de 1971, creando una Comisión de Censo para las elecciones al Consejo Nacional aneja al director encargado de las universidades y los establecimientos de enseñanza superior y de investigación. Esta comisión, presidida por un miembro del Consejo de Estado y compuesta de representantes de las diversas categorías de electores, habría de encargarse de examinar los casos de inelegibilidad señalados por el ministro de Educación, reparto de puestos obtenidos en las elecciones, presentación de resultados al ministro, etc.

Hasta aquí se ha examinado el escalonamiento de órganos colegiados establecidos para la enseñanza superior; hacer lo mismo con el resto de los niveles educativos alargaría innecesariamente la descripción. Por ello, parece conveniente aludir solamente a la organización de los consejos creados en los centros escolares de segundo grado, para después tocar algunos de los diversos consejos que, además del de enseñanza superior e investigación, existen en el ámbito nacional.

Respecto a los centros de segundo grado, cabe decir que la participación se efectúa mediante el Consejo de Administración, la Comisión Permanente, el Consejo de Disciplina y los Consejos de División existentes en cada centro. El Consejo de Administración se compone de representantes de la Administración, del personal, de los usuarios (alumnos y padres de alumnos) y personalidades exteriores interesadas en la marcha del centro. El número de representantes depende del de efectivos escolares de cada centro. El Consejo de Administración adopta medidas ejecutivas sobre el reglamento de régimen interior, admisión de alumnos, administración de bienes y utilización de algunos fondos; fórmula propuesta para posibles modificaciones del presupuesto, equipamiento, creación de puestos escolares, transporte escolar; aconseja en materia de funcionamiento material y pedagógico del centro, acciones judiciales, etc. Del seno del Consejo de Administración sale elegida la Comisión Permanente. El Consejo de Disciplina, por su parte, se integra por el asistente social, el consejero de orientación, profesores de la división del alumno, dos delegados de los alumnos de dicha división, la persona que ha provocado la comparecencia del alumno y un defensor elegido por el alumno. El Consejo de División, por último, completa su composición con dos representantes de los padres.

La administración central del estado francés se halla asistida en su actuación por muchos organismos consultivos. La administración educativa tuvo tradicionalmente el asesoramiento técnico del Consejo Superior de Educación Nacional, órgano colegiado que también ha sido afectado por las reformas acometidas tras la revuelta de mayo de 1968. Dejando al margen cualquier

consideración histórica, nos parece más oportuno centrar la breve referencia que se va a hacer sobre este consejo en la Ley número 64-1325, de 26 de diciembre de 1964, el Decreto número 61-1053, de 19 de noviembre de 1965, y los Decretos que, después del año 1968, introdujeron las modificaciones más significativas sobre participación: los números 71-140, de 19 de febrero de 1971, y 71-789, de 23 de septiembre de 1971. Según se indica en estas disposiciones, al Consejo Superior de Educación Nacional corresponden funciones deliberantes de carácter consultivo, sobre todo los proyectos de reforma de la educación nacional, programas, exámenes, estatutos pedagógicos de los centros, personal, etc., y funciones contenciosas (de auténtico tribunal contencioso-administrativo) y disciplinarias. Tiene, además, carácter de órgano superior en relación a los otros tres consejos que asesoran a la administración educativa central (Consejo Nacional de Enseñanza Superior e Investigación, Consejo de Enseñanza General y Técnica y Consejo de la Juventud, Educación Popular y Deportes), representaciones de los cuales se integran en el Consejo Superior de Educación Nacional, con lo cual se consigue una integración en la cúspide de los representantes de las diversas ramas de la educación.

El Consejo Superior de Educación Nacional, presidido por el ministro, está compuesto por 81 miembros, de los cuales 25 son autoridades o funcionarios de la administración educativa, nueve representan a otros sectores de la administración relacionados con la educación (Comisario del Plan, Delegado General para la Investigación Científica y Técnica, etc.); tres son personalidades particularmente cualificadas por sus actividades o sus trabajos, nombrados por Decreto a propuesta del ministro de Educación y escogidos por su competencia; 13 representan a las asociaciones de padres y alumnos, asociaciones de estudiantes y las organizaciones sindicales de patronos y asalariados más representativas, nombradas por Decreto a propuesta de dichos grupos; 25 miembros pertenecen a cuerpos de profesores, designados en su seno por los representantes elegidos por el personal de la enseñanza pública en cada uno de los Consejos de Enseñanza y seis representan a la enseñanza privada.

Se constata en la composición de este consejo la existencia de un fuerte bloque de miembros designados por su carácter de funcionarios o cargos directivos. Pero también es justo reconocer la presencia de un núcleo mayor (38, aproximadamente, sobre un total de 81) de miembros representantes de las asociaciones de padres, alumnos, organizaciones sindicales y cuerpos docentes. A pesar de todo, la forma como está constituido el consejo otorga un claro predominio a los elementos de la administración educativa y de los cuerpos de profesores, de manera que al máximo nivel se produce un desequilibrio, desfavorable a los usuarios de los servicios de enseñanza (padres de alumnos y alumnos y profesorado no estatal); algo que parece habría tratado de evitarse en los órganos colegiados de inferior rango. En líneas generales se puede afirmar que el consejo constituido con una participación más amplia de la base es el de Enseñanza Superior y de la Investigación, creado por el Decreto número 71-140, de 19 de febrero de 1971, quizá porque su estructuración fue hecha sin contar con la herencia de órganos anteriores, de nueva planta. Por el contrario, sobre el Consejo Superior de Educación Nacional y sobre el de Enseñanza General y Técnica (en el que no se integra representación de alumnos, ni de padres de alumnos, aunque sí una fuerte representación —mayoritaria— de 33 consejeros elegidos por el personal de la enseñanza pública), parece gravitar todavía un poderoso condicionamiento corporativo de cuño «napoleónico».

2. ITALIA

Entre los diversos Decretos que fueron dictados por el gobierno italiano para la aplicación de la Ley Delegada número 477, tiene particular importancia el que, con fecha de 31 de mayo de 1974, se promulgó sobre la institución y reordenación de los órganos colegiados de la escuela maternal, elemental, secundaria y artística, con la finalidad de realizar la participación en la gestión de la escuela, «dando a ésta el carácter de una comunidad que se interrelaciona con la más vasta comunidad social y cívica...». Mediante este Decreto se establece a nivel de centro, de instituto, de la región, provincia y nación, un amplio en-

tramado de órganos colegiados, cuyas deliberaciones dejan de ser en ocasiones simples consejos o sugerencias y se convierten en auténticas decisiones ejecutivas tomadas colegialmente. Los órganos colegiados que se regulan son los siguientes: en el ámbito de centro, los consejos de clase o interclase, de instituto, de disciplina de alumnos, claustro de profesores y el comité para la valoración del servicio del personal docente; en el plano de distrito, el Consejo Escolar de Distrito; a escala provincial, el Consejo Escolar provincial, y, a la altura del espacio nacional, el Consejo Nacional de Educación Pública.

El órgano colegiado de base es el consejo de interclase o de clase, del que forman parte los profesores de clase, representantes elegidos por los padres de alumnos y representantes de los estudiantes de las clases (en la escuela secundaria). Presididos por el jefe de Estudios o el director formulan al Claustro de Profesores propuestas respecto a la actividad educativa y didáctica, iniciativas de experimentación, aplicación y extensión de las relaciones entre profesores, padres y alumnos. El Claustro de Profesores, compuesto por el personal docente al servicio del Centro, tiene en su mano un vigoroso y amplio conjunto de funciones que van desde su poder deliberante en materia del funcionamiento didáctico del centro, hasta el examen, con el fin de individualizar los medios para cada posible recuperación de aquellos casos de alumnos de irregular comportamiento o aprovechamiento escolar, pasando por su facultad de decidir la adopción de libros de texto, oídos los consejos de interclase y de clase.

El Consejo de Centro o de Instituto ocupa un lugar primordial entre los órganos de participación en la institución educativa. En las escuelas de población escolar de hasta 500 alumnos se constituye por seis representantes de los profesores, seis de los padres, uno del personal no docente y el jefe de Estudios o director. En las escuelas de censo superior a 500 alumnos las representaciones se elevarán a ocho por el profesorado, ocho por los padres y dos por los no docentes. En los institutos de instrucción secundaria superior y artística, los representantes de los padres se reducen a la mitad, y en su lugar son llamados otros tantos representantes elegidos por los estudiantes. Los re-

presentantes del personal docente se eligen por el claustro de profesores en su propio seno, al igual que los del personal no docente son elegidos por el personal perteneciente o no al escalafón de servicio en el centro, los de padres, por los mismos padres de alumnos del centro, y los de estudiantes, por sus compañeros mayores de dieciséis años. El consejo elige, por mayoría absoluta, sus componentes, un presidente entre los representantes de los padres de alumnos.

El Consejo de Centro tiene poder deliberante en lo que concierne a la organización y a la programación de la vida y de la actividad de la escuela, en las siguientes materias: adopción del reglamento de régimen interior del centro, adquisición de medios técnico-científicos y material didáctico complementario, adaptación del calendario escolar a las exigencias locales específicas, criterios para la programación y desarrollo de las actividades paraescolares, interescolares o extraescolares y cursos de recuperación, modalidades para el desarrollo de iniciativas asistenciales. También expresa su parecer sobre la marcha general, didáctica o administrativa del centro.

En cada centro existe, presidido por el director, un Consejo de Disciplina que en las escuelas medias está compuesto por dos miembros elegidos por el Claustro de Profesores y otros dos por el grupo de padres de alumnos, y en los institutos de instrucción secundaria, superior y artística, por un número similar de componentes con la particularidad de que se integrará un representante electo por los alumnos mayores de dieciséis años y disminuye en uno el número de padres de familia. El Consejo de Disciplina es órgano deliberante en materia disciplinaria de los alumnos para la imposición de castigos previstos por el reglamento de disciplina.

El territorio de cada región se subdivide, mediante decreto del ministro de Educación, en circunscripciones con población no superior a 100.000 habitantes, o a 200.000 si se trata de zonas urbanas más densas, denominadas «distritos escolares». Como dice el decreto que analizamos, «el distrito escolar permite realizar la participación democrática de las comunidades locales

y de las fuerzas sociales en la vida y en la gestión de la escuela (...) sirve, asimismo, para la potenciación y el desarrollo de las instituciones escolares y educativas y de las actividades con ella relacionadas y para la realización, con el objetivo del pleno derecho al estudio, del crecimiento cultural y civil de la comunidad local y el mejor funcionamiento de los servicios escolares». El órgano de gobierno del distrito escolar es el Consejo Escolar de distrito, compuesto de representantes del personal directivo en las escuelas e institutos estatales del distrito (tres), del personal docente, pertenezcan o no al escalafón, que prestan servicios en los centros mencionados (cinco), del personal no perteneciente a la escuela designados por las organizaciones sindicales más representativas que organicen en el plano nacional los trabajos por cuenta ajena (tres), de los trabajadores autónomos (dos), de las fuerzas sociales representativas de intereses generales (tres, por las Cámaras de Comercio, Agricultura, Artesanado, Instituciones culturales), de los Ayuntamientos (siete, de los que dos están reservados a la minoría). El Consejo elige en su propio seno a su presidente por mayoría absoluta de sus componentes. En cuanto a las funciones que este colegiado realiza, señalaremos que está facultado para la elaboración de un programa en cada año escolar que atienda al desarrollo de actividades paraescolares, a los servicios de orientación y asistencia escolar, medicina escolar, formación de adultos, etc. Para el cumplimiento del programa, el Consejo tiene poder de enviar propuestas concretas a los organismos competentes, así como indicaciones en cuanto a la prioridad de las distintas iniciativas. Además, el Consejo de Distrito formula propuestas al delegado provincial, organismos regionales y entes locales, sobre todo lo que afecta a la institución, localización y potenciación de los centros escolares y organización de los servicios. También formula propuestas al ministro de Educación y al delegado provincial para la mejor utilización del personal y la actualización de los programas escolares.

El Consejo Escolar Provincial, que ejerce competencias sobre las escuelas maternas, elementales, secundarias y artísticas, tiene un número de componentes determinado en proporción a

la población escolar, volumen de unidades escolares y personal directivo y docente de la provincia. La mitad de los puestos está reservada a los representantes del personal docente, escalafonado o no, de los centros oficiales y reconocidos (a razón del 90 por 100 y 10 por 100, respectivamente). Los restantes puestos se cubren con los representantes elegidos por el personal directivo de escuelas estatales, por el personal no docente de las escuelas estatales, por el personal de las oficinas de la administración escolar periférica, por los representantes del personal directivo de centros privados y un 25 por 100 de representantes elegidos por los padres de alumnos inscritos en centros públicos y privados y una porción importante de representantes del mundo de la economía y del trabajo (personal no perteneciente a la escuela, de las organizaciones sindicales más representativas, trabajadores autónomos y miembros de las Cámaras de Comercio, Industria, Agricultura y Artesanado). Miembros de derecho del Consejo son el delegado provincial, tres representantes de los Ayuntamientos de la provincia, el asesor de Educación Pública de la Administración provincial y un representante del Consejo Regional.

El Consejo Escolar Provincial tiene una Junta Ejecutiva y tres Consejos de Disciplina (para el personal docente de los diversos niveles educativos). Sus funciones son, a nuestro juicio, dignas de particular atención por el carácter obligatorio o vinculante que en determinadas materias tienen sus dictámenes. Efectivamente, expresa *dictámenes vinculantes* para el delegado provincial de Enseñanza, pero no para los organismos regionales, sobre los planes anuales o plurianuales de desarrollo y distribución territorial de las instalaciones escolares y educativas, indicando su prioridad, y sobre los traslados de puestos del personal docente. Expresa al delegado provincial *dictámenes obligatorios* sobre la readmisión de personal docente y reparto de fondos destinados a gastos de funcionamiento de los distritos escolares, centros didácticos e institutos. Además, aprueba los planes provinciales que instituyen cursos de instrucción y educación de adultos, comprueba e indica las necesidades de construcciones escolares y determina los criterios generales para la utilización

fuera del horario escolar de los locales y de los medios de las escuelas.

El órgano colegiado al máximo nivel es el Consejo Nacional de Educación Pública, presidido por el ministro de Educación Pública. Está integrado por 17 representantes del personal docente—excluido el universitario—elegidos por los profesores de las diversas escuelas, tres representantes del personal docente de las escuelas equiparadas o reconocidas, tres representantes de los inspectores técnicos, tres de los directores, dos de los jefes de estudios, uno del personal directivo de centros reconocidos o equiparados, tres por el personal no docente, cinco representantes del mundo de la economía y del trabajo y dos de la Sección del Consejo Superior de Educación Pública. Todos los representantes son elegidos en el seno de los diversos sectores representados. En el seno del Consejo Nacional se eligen los miembros del despacho de la Presidencia y aquellos que forman parte de los Consejos de Disciplina existentes para el personal técnico de inspección, personal directivo de escuelas e institutos estatales y personal docente.

El Consejo Nacional formula anualmente una valoración sobre la marcha general de las actividades escolares y de los servicios correspondientes; expresa, incluso por propia iniciativa, dictámenes sobre propuestas o proyectos de ley en general relacionados con la educación pública; emite dictámenes obligatorios en materia de administración de personal de la educación; expresa dictámenes vinculantes sobre los traslados de personal perteneciente a escalafón nacional, por comprobada incompatibilidad en la escuela o sede, y «En los casos de cuestiones generales en materia de programación del desarrollo de la escuela y de los contenidos culturales y didácticos, así como de la reforma de estructura de uno de los órdenes escolares, su dictamen es obligatorio».

Para completar la descripción de los órganos colegiados hasta aquí referidos es conveniente aludir a determinados aspectos íntimamente relacionados con su funcionamiento, como el *procedimiento electoral, autonomía administrativa, vigilancia y libertad de reunión de los usuarios de servicios educativos*, de los que

también se ocupa el decreto sobre institución y reordenación de los órganos colegiados.

El primer precepto específicamente electoral establece que el electorado activo y pasivo para la representación en los diversos órganos colegiados compete exclusivamente a los componentes de las respectivas categorías que han de participar en tales organismos, determinándose, además, que el electorado participante en la representación de los padres en los órganos colegiados corresponde a los padres de los alumnos o a quien los sustituyó legalmente, y el de los alumnos, a los estudiantes que hayan cumplido dieciséis años. Al procedimiento electoral se refiere también un extenso número de preceptos en los que se trata de las listas de candidatos —nombramiento de los miembros, constitución de los órganos colegiados— y desarrollo de las elecciones (mediante ordenanza del Ministerio de Educación Pública se establecerán las particularidades para el desarrollo de las elecciones, proclamación de los elegidos, formación de las listas de electores, constituciones de comisiones y mesas electorales, desarrollo de la propaganda electoral, desarrollo del escrutinio, presentación de recursos, etc.).

Los Consejos de Centro, de Instituto y los Consejos Escolares de Distrito tienen autonomía administrativa para gestionar los fondos asignados a ellos para el funcionamiento administrativo y didáctico. La asignación de fondos a estos órganos colectivos se hace teniendo en cuenta la población escolar, el número de clases, las exigencias de los distintos tipos de escuelas, los correspondientes programas de actividad, etc. Como contrapartida a esta autonomía se encomienda a los delegados provinciales la aprobación de los balances de previsiones, las eventuales variaciones y el balance resumen de las instituciones antes citadas. Los delegados provinciales vigilan además el funcionamiento de éstos y del Consejo de Distrito y pueden, oído el Consejo Provincial, proceder a su disolución. Por los motivos indicados, el ministro, oído el Consejo Nacional, puede proceder a la disolución de los Consejos Provinciales. Otro sistema para la fiscalización de las decisiones de los órganos colegiados es la publicidad obligatoria de las actas en los tableros de anuncios de los Centros,

Ayuntamientos o *Boletín Oficial* del Ministerio de Educación Pública (las del Consejo Nacional).

El derecho de reunión está expresamente garantizado. Efectivamente, los estudiantes y los padres de alumnos tienen derecho a reunirse en asamblea en los locales de la escuela: «Las asambleas estudiantiles en la escuela secundaria superior y artística —se dice en el artículo 43— constituyen la oportunidad de participación democrática en el examen detenido de los problemas de la escuela y de la sociedad en función de la formación cultural y cívica de los estudiantes.» El contenido de este precepto recuerda el artículo 27 de la Ley francesa de Orientación, que reconoce a los estudiantes universitarios la libertad de información en relación a los problemas políticos, económicos y sociales en condiciones que no impliquen ataque a las actividades de enseñanza y de investigación, que no pretendan el monopolio y que no turben el orden público. A fin de que esta libertad pueda ejercerse en los recintos universitarios se prevé en la Ley francesa que «los locales que sean dispuestos a este fin a disposición de los estudiantes serán distintos de los locales destinados a la enseñanza y a la investigación y exteriores a los recintos hospitalarios».

Una vez asegurada la libertad de reunión se procede a regular el funcionamiento de las asambleas estudiantiles y de padres (convocatoria, reglamento interior, orden del día, tipos de asamblea: de clase o de centro). De esta manera culmina la ordenación de los diversos aspectos que una participación auténtica lleva aparejados, y queda formalmente expedito el camino para el funcionamiento democrático del sistema educativo.

IV. La participación en el sistema educativo español

1. LA PARTICIPACIÓN EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Si las normas jurídicas tuvieran por sí mismas el poder de transformar las estructuras sobre las que operan, no hay duda de que los repertorios de legislación serían menos voluminosos y reiterativos. También dejarían de ser los testigos mudos de las

frustraciones del legislador. Sin embargo, el hecho cierto es que tales frustraciones existen y en ellas el legislador se encuentra acompañado por las desilusiones que la inoperancia de la norma ocasiona en el ánimo de la colectividad. Cuando una situación de éstas se produce, las miradas más intencionadas se dirigen acusatorias hacia las «estructuras». Pero ¿qué son las «estructuras»? ¿misteriosos y ocultos enemigos a los que siempre se puede culpar y nunca domeñar, o engranajes de un mecanismo complicado, pero conocible, cuyo funcionamiento puede ser pacientemente modificado si existe la decisión política fundamental para hacerlo?

La participación es uno de los grandes temas que se contienen en la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. Cinco años después de la promulgación ilusionada de esa disposición, tal vez el balance que presenta el campo de actuación en el sistema educativo sea tremendamente desconsolador. La Ley sentó unos principios de participación, unas bases de partida. Pero ¿corresponde la realidad participativa en las instituciones educativas y en los órganos consultivos de la administración de la educación a los principios generales, ciertamente vagos, enunciados en el texto legal? Nos tememos que no. La razón de este fracaso posiblemente no sea única, porque al defecto de imprevisión en el que caen con frecuencia los preceptos de la ley es preciso añadir el hecho de que, tratándose de modificar actitudes y conductas, hubiere sido necesario un proceso continuado de esfuerzo e insistencia en la política educativa. Por último, no podría ser olvidada la circunstancia de que en ningún momento, antes o después de la promulgación de la Ley, se ha iniciado esfuerzo serio alguno para amortiguar las agudas aristas de la estructura política, social y económica del país. Por tanto, carente el intento reformista de la Ley General de Educación de las apoyaduras que necesitaba en los campos de la política social y económica y en la democratización del funcionamiento de las restantes instituciones, fue perdiendo fuelle y languideciendo. Mas los principios siguen en vigor, una vigencia formal y no real, claro está. A estos principios legales es necesario asomarse para confron-

tarlos con la realidad. Es lo que pretendemos. Sacar simplemente alguna moraleja de este análisis sería caer en una actitud insuficiente. A estas alturas resulta más interesante una enseñanza que nos ayude a acometer la construcción del futuro que una advertencia temerosa para apartarse de nuevas aventuras.

La Ley General de Educación expresa que son fines de la educación, en todos sus niveles y modalidades, la preparación para el ejercicio responsable de la libertad y el fomento del espíritu de convivencia. En tal sentido, establece que la Educación General Básica se orientará al desarrollo de las actitudes para la convivencia y para vigorizar el sentido de pertenencia a la comunidad local, nacional e internacional; que en el Bachillerato se concederá atención preferente al desarrollo de hábitos cívico-sociales, «en un ambiente que propicie la colaboración con los demás y el entrenamiento progresivo en actividades y responsabilidades sociales», y, por último, se habla de la cooperación de los estudiantes en la obra educativa a través de su participación en la orientación y organización de las actividades de los centros docentes. La Ley no ha olvidado, por otra parte, la participación de los padres de alumnos y del estamento docente. La primera se halla prevista en el apartado 5 del artículo 5.º, conforme al cual «se estimulará la constitución de asociaciones de padres por centros, poblaciones, comarcas y provincias y se establecerán los cauces para su participación en la función educativa». La participación del profesorado se halla prevista en el artículo 105, que concede a los educadores derecho a intervenir en cuanto afecte a la vida, actividad o disciplina de sus respectivos centros docentes a través de los «cauces reglamentarios», amén de las alusiones que en la exposición de motivos de la Ley se contienen sobre la necesaria solidaridad de los docentes con los objetivos que han de cumplirse para llevar a buen término el proyecto reformador.

Paralelamente a estas bienintencionadas declaraciones de principios, la Ley General de Educación, expresión más avanzada del «reformismo» educativo de los últimos treinta y cinco años de historia española, crea un conjunto escalonado de órganos colegiados con la pretensión de hacer factible la participa-

ción de los diferentes sectores implicados en el proceso educativo. Así, a nivel de centros de Educación General Básica y de Bachillerato se crean los Claustros de Profesores y los Consejos Asesores; a nivel de Formación Profesional, los Claustros de Profesores y unos órganos colegiados—inominados—de participación, y a nivel universitario, los Claustros de Profesores, Juntas y Comisiones de Patronato de Facultades o Escuelas Técnicas Superiores y Claustros, Juntas de Gobierno y Patronatos Universitarios. En cada provincia se establece una Junta Provincial de Educación, y en cada Distrito universitario, una Junta de Distrito. A escala nacional, la Ley se refiere a la Junta Nacional de Universidades, Junta Coordinadora de Formación Profesional y Consejo Nacional de Educación, máximo organismo consultivo del Ministerio en materia educativa.

2. LOS CONSEJOS ASESORES

Cada centro de Bachillerato y de Educación General Básica contará con un Claustro de Profesores, como órgano de asistencia al director, y un Consejo Asesor, como instrumento de participación del profesorado, de los padres de alumnos y de los alumnos, «cuando proceda». Sin embargo, tanto el funcionamiento del Claustro como del Consejo Asesor se halla supeditado a la aprobación de un reglamento que regule su composición y atribuciones, y cuya publicación habría de realizarse de manera simultánea a la de la normativa sobre el régimen de gobierno, administración y docencia de los centros de Educación General Básica y Bachillerato. Esta normativa habría de recoger, lógicamente, las facultades que en orden al gobierno y administración de las instituciones docentes citadas se reconociesen a Consejos Asesores y Claustros. Las previsiones legales se han cumplido, pero de manera parcial, ya que el Decreto 2655/1974, de 3 de agosto, por el que se regula el ejercicio de la función directiva en los colegios nacionales de EGB, sólo ha tratado de la composición y funciones de aquellos Consejos Asesores y Claustro de Profesores existentes en centros de nivel educativo mencionado, sin aportar una mayor concreción o clarificación

sobre el tema de la participación. Efectivamente, las funciones que se encomiendan a los órganos colegiados citados por el artículo 9.º del Decreto son tan amplias como inconcretas, a pesar de que a un nivel normativo, como es el del Decreto, es exigible que las expresiones legales confusas o indeterminadas dejen de serlo para convertirse en instrumentos normativos tangibles. El precepto aludido despacha las competencias de Claustros y Consejos Asesores con pocas palabras: «El Claustro de Profesores, en el ámbito de la organización, funcionamiento y orientación pedagógica del centro, y el Consejo Asesor, en lo referente a las cuestiones de índole no académica y a las relaciones del centro con la comunidad social, tendrá como misión asistir al director en el desarrollo de sus funciones.»

En el texto recogido se viene a reconocer que las únicas funciones existentes con entidad propia son las del director del centro, siendo la de los órganos colegiados simples «asistencias» a su persona. Evidentemente, nos hallamos ante una participación insuficiente no sólo por la vaguedad que afecta a la formulación de su contenido, sino además, lo que parece más importante, porque no se reconoce al órgano de participación funciones relevantes de su exclusiva propiedad, o al menos de propiedad compartida, sino la mera existencia de cuestiones en las que puede ser escuchado por el director del centro, presidente nato de ambos órganos colegiados. El otro artículo que el Decreto de 1974 dedica a los Consejos Asesores es tan decepcionante como el ya comentado. Se refiere a la composición de estos órganos colegiados, presididos, como se ha dicho, por el director del centro e integrados por tres representantes de la Asociación de Padres de Alumnos, elegidos por la misma (si no la hubiere, el Claustro de Profesores designará a tres padres de alumnos del centro), y por tres miembros de la «comunidad» que, por su proyección a título personal o representativo de instituciones locales de carácter social, cultural o profesional, sean designados por el Claustro de Profesores. El planteamiento hecho para la designación de representantes de la comunidad no puede ser más confuso. Existen varios motivos para estimarlo así. En primer lugar, no se especifica que dicha «comunidad» ha de ser la comunidad

local, el municipio, ámbito al que la escuela pertenece. Al omitirse la comunidad local, como comunidad política, también se ha omitido que los representantes de la comunidad presentes en el Consejo Asesor han de ser los representantes de la comunidad política local, que es a quien corresponde decidir, y no al Claustro de Profesores del colegio nacional, quiénes son las personas que deben representar los intereses locales ante la escuela. Además, si algún interés económico, profesional o social ha de estar representado en el Consejo Asesor, el otorgamiento de la representación ha de corresponder siempre a la respectiva corporación o sindicato y no al Claustro de Profesores del propio centro, que no debe erigirse en determinadas cuestiones en juez y parte. Por último, la presencia de individualidades en los Consejos Asesores debe considerarse residual o extraordinaria, habida cuenta del carácter que lleva implícito.

3. ORGANOS COLEGIADOS DE LA UNIVERSIDAD

El *Patronato Universitario* es definido por la Ley como aquel instrumento que asegura la conexión entre la sociedad y la Universidad, de manera que ésta «se hace partícipe de las necesidades y aspiraciones sociales, y la sociedad colabora con la Universidad prestando el apoyo necesario para la realización de sus cometidos, planteándole sus propias exigencias». El número de miembros del Patronato no será superior a veinte, nombrados por el ministro de Educación entre personalidades representativas que le propongan las corporaciones locales, colegios profesionales, procuradores en Cortes de representación familiar del distrito, Organización Sindical, profesorado de los centros, Asociaciones de padres, alumnos y ex alumnos, entidades públicas y personas privadas propuestas por el propio Patronato y la Universidad. El presidente será designado por el ministro de Educación. No establece la Ley cuál es el número de representantes que corresponde a cada uno de los sectores sociales citados, dejando este detalle, de indudable trascendencia, para su ulterior determinación en el Estatuto de cada Universidad. Tal indeterminación constituye una grave insuficiencia a nuestro juicio,

pues si bien el texto legal no tenía por qué detenerse en una enumeración detallada de todos y cada uno de los posibles representantes, sin embargo, si era misión suya efectuar una división de todo posible abanico de representantes en sectores equilibrados, atribuyendo a cada uno un porcentaje global de puestos y asegurando, desde luego, a las representaciones de los cuerpos docentes e investigadores y de las Asociaciones de padres y alumnos al menos el 50 por 100 de los asientos.

No obstante, son, como hemos dicho, los Estatutos de las Universidades quienes establecen de manera concreta si las Asociaciones de padres y alumnos y los profesores han de tener un número u otro de representantes. Esto ocasiona que existan Universidades, como la de Granada, en cuyo Patronato la representación de profesores, alumnos y padres de alumnos es indudablemente exigua, pues en conjunto suman tres puestos sobre un total de veinte, con el agravante de que cada uno de los sectores indicados se halla equiparado en importancia a la Asociación de la Prensa del Distrito Universitario.

Por evidentes razones de espacio no es posible proceder en este momento al examen de todos y cada uno de los Estatutos universitarios. Por otra parte, no hay que olvidar que, pese al indudable parecido que entre sí ofrecen, contienen la suficiente variedad de detalles como para alargar indefinidamente, y quizá inútilmente, la exposición. Baste, por lo que nos interesa, dejar constancia del carácter generalmente minoritario que confiere a la representación de docentes, discentes y padres de alumnos, las cuales, sumadas, raramente alcanzan el 50 por 100. En cuanto a las atribuciones conferidas a los Patronatos, no olvidamos la facultad que el rector tiene para suspender la ejecución de sus acuerdos. Estas facultades del rector chocan no sólo con la autonomía que se supone ha de tener un órgano colegiado verdaderamente participativo, sino también con el carácter de las atribuciones que tienen conferidas los Patronatos. Efectivamente, éstos, a veces, están facultados para aprobar el Reglamento de Régimen Disciplinario del personal de la Universidad y del alumnado (pese a lo cual se sigue aplicando únicamente el vetusto Reglamento de Disciplina Académica). Tal es el caso de la Uni-

versidad Autónoma de Barcelona. Sin embargo, en la generalidad de los Estatutos las actividades más repetidas de los Patronatos son de especies tales como las siguientes: «emitir pareceres», «informar», «estudiar», «proponer», «asesorar», «encauzar aspiraciones». Raramente emitir opiniones obligatorias o vinculantes para el rector. Esta situación constituye, a no dudarlo, una limitación que, sumada al sistema de representación utilizado para sentar en la mesa a muchos de los representantes (no elegidos por sus respectivos colegios electorales), reduce las posibilidades de participación.

El *Claustro* es, en palabras de la Ley General de Educación, el supremo órgano «corporativo» de la Universidad, cuya composición, organización y funcionamiento se determinará por los Estatutos, en los que en todo caso «se garantizará la adecuada participación de profesores y alumnos de forma que se asegure la máxima representatividad». No se prevé la participación de los padres de alumnos en este órgano. Las funciones del Claustro, por otra parte, se ciñen al asesoramiento de las autoridades de la Universidad en cuantas gestiones de índole académica le fueren sometidos por el rector o a la asistencia «en corporación» a las solemnidades tradicionales de la vida universitaria y demás actos de naturaleza análoga que, a juicio del rector, merecieran la presencia «corporativa» de la Universidad. Demagógicamente podría colegirse que para el Claustro la asistencia a los más brillantes actos académico-sociales tiene tanta importancia como asesorar a los órganos de gobierno universitario, siempre que en ellos consienta el arbitrio del rector. Ante un conjunto de competencias tan endeble y un sistema de funcionamiento tan discrecional (hay Claustros que no se reúnen ni una vez al año) pierde importancia cualquier planteamiento democratizador en la elección de los representantes presentes en dicho órgano colegiado. En ninguno de los Estatutos universitarios consultados (Universidad Complutense de Madrid, Autónoma de Barcelona, Granada y Bilbao) tiene, por otra parte, el Claustro facultad para emitir opiniones vinculantes o tomar acuerdos ejecutivos, pues ni siquiera las propuestas de designación de rector que pueden efectuar tienen más carácter que el de simple «audiencia», pues

bien claro está en el artículo 77 de la Ley General de Educación que el rector será nombrado por decreto, a propuesta del Ministerio de Educación, entre catedráticos numerarios de la Universidad, previa audiencia de «los órganos de gobierno y el Patronato de la Universidad». En realidad, llevando aparejado el rectorado la condición de procurador en Cortes, como especifica el párrafo 2.º del artículo 77, las cosas no podrían ser de otra manera.

Si hemos de atenernos a los términos literales de la Ley General de Educación, la *Junta de Gobierno* no tiene competencias propias, puesto que se trata de un órgano creado para asistir al rector en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, los Estatutos universitarios consultados generalmente le conceden atribuciones que de ninguna manera se pueden considerar irrelevantes, como elaborar planes de estudio, proyecto de Estatutos universitarios, participar en la selección y contratación del profesorado (Universidad de Barcelona), propuestas de creación de Facultades, Escuelas y Colegios Universitarios, elaboración de planes de inversiones (Bilbao), propuestas de sanciones académicas (Universidad de Granada) o la aprobación de contratos y conciertos con otras entidades públicas o privadas (Universidad Complutense de Madrid). En cuanto a la composición del órgano, la Ley determina que han de participar en él las autoridades académicas, el personal universitario de las diversas categorías, el alumnado y el personal administrativo y subalterno. El reparto concreto de puestos entre las diferentes categorías citadas se hará, una vez más, en el Estatuto de cada Universidad, a cuyo «talante» democrático quedará supeditado. Asunto tanto más grave si se piensa que en los Estatutos universitarios no aparecen regulados los procedimientos electorales ni las garantías necesarias para proceder a las elecciones de representantes de los grupos antes mencionados.

Un estudio exhaustivo de la composición, atribuciones y funcionamiento real de los diversos órganos colegiados existentes en las diferentes esferas universitarias sería excesivamente largo, y tal vez su mismo detallismo impediría obtener una visión de conjunto sobre la marcha del proceso participativo en la Universidad española, de manera que, una vez más, sería cierto el

dicho de que los árboles no dejan ver el bosque. Porque, efectivamente, en un plano formal, existen normas, existen órganos creados para la participación, y, sin embargo, en un plano real es ya un lugar común hablar de la falta de participación en la Universidad, tal vez porque, a veces, las normas que establecen la participación son ambiguas, o abstractas, o contradictorias; acaso, también, porque una institución remodelada a comienzos del siglo XIX al modo centralista napoleónico ha de sufrir transformaciones más profundas de lo que se cree antes de asimilar su transformación hacia un modelo más abierto y participativo; tal vez, en fin, porque la Universidad es un subsistema de otro u otros más amplios, que no admiten sino transformaciones en conjunto, y simultáneamente, y rechazan aquellos cuerpos extraños que por afán modernizador se les trata de injertar en algún sector. ¿Es esto último, en definitiva, lo que ocurre con la participación general y con la representación estudiantil, recientemente regulada, en particular? En suma, ¿pueden coexistir en una misma institución órganos y modelos de gobierno autoritarios y centralistas, junto a órganos y modelos participativos y autónomos, sin que a la postre se celebre la más fastuosa ceremonia de la confusión?

4. JUNTAS PROVINCIALES DE EDUCACIÓN

Las Juntas Provinciales de Educación tienen atribuido no sólo el conocimiento de los problemas, necesidades y planes en materia de educación, sino además la misión de estimular la participación en el ámbito educativo provincial y el «encauzamiento» de las «aspiraciones provinciales». Sin embargo, a fuer de sinceros hemos de decir que la participación que estos órganos estimulan con mayor vigor es la de los otros órganos provinciales de la Administración del Estado, Organización Sindical y Movimiento. Baste considerar que de los sesenta componentes que cada Junta tiene, solamente un tercio procede del conjunto de sectores más directamente implicados en la tarea educativa: asociaciones de padres (uno), asociaciones de alumnos (dos), directores de centros de enseñanza no estatales (cuatro), colegios

de doctores y licenciados (uno), directores de centros estatales, inspectores técnicos y consejeros de archivos y bibliotecas (que en conjunto suman ocho), más los presidentes de los Sindicatos Provinciales de Enseñanza, SEM y de cada una de las asociaciones provinciales del profesorado. Se trata, pues, de una representación no sólo minoritaria (pensemos que en el Consejo Escolar Provincial italiano se asegura el 50 por 100 de los puestos al personal docente escalafonado o no, el 25 por 100 al personal directivo y de administración y el restante 25 por 100 se reserva para los representantes de los padres, Sindicatos, Cámaras de Comercio, Agricultura, Artesanado y de los Ayuntamientos), sino además obtenida mediante procedimientos que en muy escasa medida se pueden estimar como democráticos. A ello hay que añadir, claro está, la definición tan vaga como grandilocuente de las funciones que se les atribuyen y que a título de ilustración recogemos del artículo 15 del Decreto 3855/1970, de 31 de diciembre, por el que se regula la organización de las Delegaciones Provinciales de Educación y Ciencia, Juntas Provinciales y Juntas de Distrito: «*Fomentar el conocimiento de los problemas, necesidades, planes y realizaciones de la provincia en materia de educación, estimular la participación de las diferentes instituciones que actúan en el campo educativo y, en general, servir de cauce a la formulación de las aspiraciones provinciales y para la efectiva instrumentación de la colaboración en materia educativa y cultural en el ámbito provincial.*»

Puede afirmarse, además, que a un nivel de actuaciones concretas muchas de las funciones que en principio debieran desarrollarse en las Juntas Provinciales de Educación, como la programación y distribución de recursos, han escapado de sus manos para ir a parar, por un lado, a las Comisiones Asesoras de Planeamiento y Programación Educativa y, por otro, a las Comisiones Provinciales de Construcciones Escolares y Escolarización, con la particularidad de que la composición de estas Comisiones no es más abierta a los usuarios que la Junta y que, además, duplican sus funciones con ésta y a la vez entre sí, pues las Comisiones Provinciales de Construcciones Escolares también planifican y programan.

Por último, antes de abordar los órganos consultivos nacionales del sistema educativo español sería preciso tratar de las Juntas de Distrito, Juntas Provinciales de Directores de Instituto y Juntas de Distrito de Directores de Instituto. Pero ninguno de estos órganos puede ser calificado como de participación de los usuarios, pues la Junta de Distrito se compone de delegados provinciales, decanos, directores de centros, etc., y las Juntas de Directores de Instituto no llevan otro componente que el especificado en su propio nombre.

Existen, a nivel nacional, otros órganos consultivos de rango inferior al Consejo Nacional de Educación, cuya composición es también escasamente democrática. Nos estamos refiriendo a la Junta Nacional de Universidades y al Consejo de Rectores. En la Junta se integran, exclusivamente, los presidentes de Patronatos Universitarios y los rectores de las Universidades, cargos ambos a los que se accede por decreto. En el Consejo de Rectores (Comisión Permanente de la Junta), como es obvio, sólo se integran los rectores. Cualquier comparación de estos órganos con el Consejo Nacional de Enseñanza Superior e Investigación francés sería francamente irrealizable; pensemos que éste se compone de dos tercios de representantes elegidos, mediante sufragio, por alumnos y profesores, y de un tercio de representantes elegidos por el personal administrativo, técnico, obrero, Asamblea Nacional, Senado, Sindicatos...

5. CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

En otro lugar de este trabajo se ha aludido al renacimiento de la colegialidad, modelo de organización administrativa de cuño napoleónico, cuya decadencia analizó el profesor García de Enterría en un trabajo titulado *Estructura orgánica y Administración consultiva* (46). El renacimiento de la colegialidad, como ya se indicó (47), tiene una de sus más claras expresiones en la transformación que vienen experimentando los órganos

(46) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Estructura orgánica y Administración consultiva*, trabajo recogido en *La Administración española*, Alianza Editorial, 1972.

(47) Y. CHAPEL, *ob. cit.*

colegiados, que de organizaciones de composición y asesoramiento puramente técnico pasan a realizar funciones de representación de los intereses de todos aquellos sectores de la actividad pública o privada sobre los que de alguna manera inciden los órganos activos de la Administración.

Alcanzar un alto grado de representatividad es, pues, el objetivo primordial que los órganos colegiados deben asumir si quieren asegurar su pervivencia en el horizonte de funciones y órganos de la Administración actual. El profesor García de Enterría ha demostrado que, como antes de puro asesoramiento técnico, los órganos colegiados tienen perdida la batalla a causa de la lentitud de su actuación, de sus relaciones solemnes con los órganos activos de la organización y del carácter unánime y no matizado de sus dictámenes. Frente a ellos, los modernos órganos *Staff* reúnen las condiciones precisas para proporcionar un asesoramiento técnico más rico, constante y rápido, como es el que los órganos de decisión necesitan en una Administración como la moderna, requerida por la sociedad a decidir con cierta rapidez sobre cuestiones muy complejas. Por ello, todas las medidas de renovación que sobre los órganos consultivos se adopten solamente pueden ser eficaces si van encaminadas a incrementar su representatividad. Tal sería la otra cara, o el acontecimiento complementario, del fenómeno, también moderno, de la participación de los administrados en la adopción y control de determinadas decisiones de los órganos administrativos activos que, como exigencia de un entendimiento más real de la democracia política, hoy se impone como necesario.

En cierta manera la Ley General de Educación, con independencia de la trascendencia que el legislador quiso dar a sus palabras, entendió que la función del Consejo Nacional de Educación no debía ser la propia de un órgano al que solamente se le exige competencia técnica en sus dictámenes, puesto que le asignó también funciones de representación. La composición del Consejo Nacional de Educación, se dice en el artículo 145 de la Ley, debe asegurar tanto la competencia técnica de sus dictámenes como la adecuada representación de organismos, entidades y sectores directamente vinculados con la educación o relacionados con sus problemas. Lo que en la práctica ocurre es que

si bien en el Consejo abundan consejeros «representativos», de los más variados sectores relacionados con la enseñanza, sin embargo los métodos utilizados para su designación y la clasificación de puestos por cada sector a representar no pueden estimarse satisfactorios. Abundan en exceso los consejeros natos, consideración que tienen el presidente, los vicepresidentes, el secretario general y el vicesecretario del Consejo, el presidente de la Comisión Episcopal de Enseñanza, el director general de Promoción Social, el delegado nacional de Acción Política y Participación, la delegada nacional de la Sección Femenina, el director del Instituto de Estudios Políticos, el presidente del Instituto de España, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, del Sindicato Nacional de Enseñanza, el jefe del Servicio Español del Magisterio y los rectores de las 24 Universidades. También abundan los consejeros que lo son por su carácter de funcionarios o por ostentar cargo directivo en la Administración, como aquellos que el ministro de Educación designa a propuesta de los restantes departamentos (18 en total) y del Alto Estado Mayor. El Movimiento tiene tres consejeros más, designados a propuesta de la Secretaría General, y la Conferencia Episcopal tiene otros dos, a parte del presidente de la Comisión Episcopal de Enseñanza.

Llama particularmente la atención el detalle de que habiéndose previsto la participación de las Asociaciones de padres de alumnos en los centros (acogidas al régimen general de la Ley de Asociaciones de 1964), en el Consejo no se hallen representadas como tales, sino a través de la Confederación Nacional de Padres de Familia, cuyo régimen asociativo puede ser el del Estatuto Asociativo del Movimiento.

Frente al amplio volumen de consejeros natos o representativos de sectores oficiales, se aprecia un número significativamente menor de consejeros en representación de las familias, centros docentes estatales (un director por cada nivel educativo), Cuerpos docentes (un representante por cada Cuerpo designado entre los funcionarios en servicio activo que estén comprendidos por razón de su antigüedad en el primer tercio de cada plantilla; lo que tiene dos inconvenientes, a nuestro juicio: de un lado, otorgar el mismo número de representantes a Cuerpos de dis-

paremos volúmenes de efectivos, y por otro, impedir el acceso, por elección, al Consejo Nacional de Educación de los funcionarios docentes que se encuentren en los dos primeros tercios de su vida profesional), investigadores (dos por el CSIC), empresarios de enseñanza (tres), profesores sindicados (tres) y representantes del Consejo Nacional de Colegios de Doctores y Licenciados (dos consejeros designados por el ministro a propuesta de dichos Colegios). Si decimos que los representantes de estos sectores, en último lugar citados, escasean, también es preciso señalar como inadecuado, para cumplir el objetivo de una participación plena, el sistema utilizado para su designación. Las consecuencias que haya de tener esta baja temperatura representativa solamente pueden calibrarse si se tiene en cuenta que el Consejo Nacional de Educación debe ser necesariamente oído en los proyectos de Ley de reforma del sistema educativo y de las disposiciones legales que el Gobierno hubiere de aprobar, amén de los convenios culturales internacionales y otras materias de indudable trascendencia para el sistema educativo que actualmente, por la propia constitución del Consejo, escapan a una auténtica confrontación de opiniones independientes y representativas de los sectores sociales primariamente afectados. El papel predominante que en el seno del Consejo se concede a su Comisión Permanente agrava, por otra parte, la situación.

6. ASOCIACIONES DE PADRES DE ALUMNOS Y DE ALUMNOS

Para desembocar en los diversos órganos colegiados de nuestro sistema educativo, los intereses, deseos y aspiraciones representados afluyen por los siguientes «cauces» de representación: Sindicato de Enseñanza, Federación de Religiosos de la Enseñanza, Asociaciones Familiares, Comisión Episcopal de Enseñanza, Servicio Español del Magisterio, Asociación de Catedráticos de Institutos Nacionales de Bachillerato, Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados, Asociaciones de Padres de Alumnos y Amigos de la Escuela, Círculos de estudiantes, Asociaciones estudiantiles, Asociaciones de antiguos alumnos, etc. Analizar los orígenes, constitución actual y funcionamiento real de todas y

cada una de las entidades mencionadas exigiría disponer de unos medios documentales y un tiempo que, por desgracia, no están ahora a nuestro alcance. Por otra parte, el análisis de algunas de las federaciones, servicios o sindicatos aludidos conduciría nuestra andadura por derroteros que no parece oportuno transitar ahora. Por ello las siguientes consideraciones se dedican en exclusiva a las Asociaciones de padres de alumnos y a las Asociaciones de alumnos.

Aunque en el Estatuto del Magisterio, aprobado por Decreto de 24 de octubre de 1947, ya se estableció que las Asociaciones Locales de Padres de Familia elegirían sus representantes en las Juntas Municipales de Enseñanza Primaria, un antecedente más preciso de las Asociaciones de padres de alumnos lo encontramos en la Ley de 26 de febrero de 1953 sobre Ordenación de la Enseñanza Media, cuyo capítulo V lleva por título «De los alumnos y de la participación familiar». Conforme en él se indica (art. 70), el Estado se compromete a reconocer, a efectos civiles docentes, a las Asociaciones de padres de alumnos que se constituyan en los centros oficiales y no oficiales de Enseñanza Media. Los representantes de las Asociaciones serán «oídos» —dice el artículo 71— por los distintos organismos rectores de los Centros de Enseñanza Media, por la Inspección y por las Juntas de Educadores del Distrito y podrán, además, ser especialmente convocados y consultados por el rector de la Universidad.

Como ni en la disposición antes comentada, ni en sucesivas leyes y decretos que regularon los diferentes grados de enseñanza se establecieron normas sobre la constitución y funcionamiento de las Asociaciones de padres, éstas hubieron de acogerse al régimen general de Asociaciones, y en particular a partir de su promulgación a la Ley de 24 de diciembre de 1964 y al Decreto de 20 de mayo de 1965 que la desarrolla. Por ello la promulgación de la Ley General de Educación no supuso cambio sustancial alguno en lo que se refiere al régimen de estas Asociaciones. La ley se limitó a reconocer, en su artículo 57, la necesidad de establecer la participación y coordinación entre los órganos de gobierno de los centros y los representantes de padres y alumnos y a hacer preceptiva la presencia de éstos en los Consejos Asesores de Centros de Educación General Bási-

ca, Bachillerato, Formación Profesional y Patronatos Universitarios. El modo como se ha desarrollado este aspecto de la ley (a través del Decreto 2655/1974, de 30 de agosto, sobre función directiva en los colegios nacionales de EGB y de los Estatutos de las Universidades) ha sido examinado en otro lugar. Pero más que los aspectos de técnica jurídica que pudieran ser irreprochables, interesa conocer el grado de cumplimiento y eficacia de la norma. En este punto cabe decir que la inoperancia, el desinterés o la mera incomparecencia son, salvo excepciones, las notas distintivas de la vida de tales Asociaciones. Unas veces la causa, se dice, está en la actitud autoritaria de profesores y directores no dispuestos a admitir «intrusismos» en terrenos de su dominio tradicional; otras se apuntan a la falta de preparación de los mismos padres para entender los contenidos y métodos de una educación moderna o para compenetrarse con los medios de gestión administrativa. El caso es que las Asociaciones de padres apenas cuentan, y que a las razones aludidas, posiblemente reales, habría que añadir otras como las siguientes: tampoco las disposiciones vigentes conceden un haz de competencias claras a los órganos colegiados donde las Asociaciones están representadas, y éstas, por su parte, carecen de un régimen jurídico de garantías que les permita experiencias auténticamente democráticas.

La Ley General de Educación consagró en su capítulo IV (Estatuto del Estudiante) el derecho de los alumnos a cooperar activamente en la obra educativa, «en la forma adecuada y con los límites que imponen las edades propias de cada nivel educativo», a participar «en la orientación y organización de las actividades de los centros», a formular reclamaciones «en los casos de abandono o defectuoso cumplimiento de las funciones educativas», a emitir al finalizar sus estudios de Bachillerato y Formación Profesional un juicio personal sobre las actividades educativas del centro y del profesorado y a la representación corporativa de los Círculos y Asociaciones de estudiantes en los órganos de gobierno de los Centros docentes. De todos los derechos proclamados, el fundamental es el derecho a la participación, y los restantes pueden considerarse reflejos suyos. Como en otras ocasiones, es la realidad, con su verdad desnuda, construida

sobre la evidencia de los hechos, quien nos demuestra si los principios de participación estudiantil proclamados por la ley constituyen un decorado de cartón piedra o son vivencias colectivas reflejadas sobre la norma legal que las formaliza. Desde esta perspectiva los textos legales cargados de términos grandilocuentes sobre las bondades de la participación estudiantil son posiblemente los más sospechosos, pues casi siempre se demuestra que la participación real que bajo un manto normativo se esconde es inversamente proporcional a la belleza del lenguaje utilizado.

Cuando se analizó la constitución de los órganos colegiados del sistema educativo español, fue puesto en evidencia el escaso porcentaje de puestos representativos que se otorgan a las Asociaciones de padres y de alumnos. También se evidenció que dichos órganos han sido dotados de competencias, a nuestro juicio indeterminadas y confusas. Todo ello unido a los métodos autoritarios que al parecer se utilizan en muchos centros de enseñanza y/o a las motivaciones políticas, no aceptadas oficialmente, que tan frecuentemente espolean al asociacionismo universitario, han determinado una participación muy débil, a veces prácticamente inexistente, del alumnado en las tareas que tan directamente le conciernen dentro y fuera de la clase y del centro. Esto, sin embargo, no quiere decir que en el ordenamiento jurídico vigente no existan normas reguladoras de la participación y de las Asociaciones estudiantiles. Existen, evidentemente, pero de manera exclusiva para el nivel universitario. Los restantes niveles educativos se ven de hecho excluidos de los derechos reconocidos a todos los alumnos por el Estatuto del Estudiante, prometido en la Ley General de Educación.

Desde que el Sindicato único estudiantil se extinguió, la participación estudiantil universitaria ha experimentado tres «lanzamientos» sucesivos desde la Administración en el corto espacio de diez años: el primero se hizo mediante el Decreto 818/1965, de 5 de abril, sobre Asociaciones profesionales de estudiantes (Decreto Lora Tamayo); el segundo, a través del Decreto 2248/1968, de 20 de septiembre, sobre Asociaciones de estudiantes (Decreto Villar Palasí), y el tercero ha sido puesto en órbita por el Decreto 2925/1974, de 17 de octubre, que regula provisional-

mente la participación estudiantil a nivel universitario (Decreto Martínez Esteruelas). Pese a tales intentos, se puede afirmar que la Universidad, hoy por hoy, no es un campo de participación, sino de conflicto, un ámbito social en el que el estudiante (y el profesor no numerario) masificado y proletarizado, ha dejado al descubierto no sólo su desacuerdo generacional y político, sino también todas las contradicciones que en el seno de las instituciones universitarias se dan entre los principios, teorías o tópicos y la descarnada realidad. Al parecer, han considerado que una de las contradicciones de la Universidad es la que se da entre las normas que reconocen la participación y la participación que efectivamente se practica. Ello sería reflejo de una contradicción aún más profunda: la que se plantea entre un sistema de gestión autoritario, que muere, y otro de gestión democrática, que pugna por hacer eclosión.

V. Conclusiones

La educación es un subsistema de la sociedad, y por ello refleja los principales rasgos de la sociedad en la que se inserta. Una sociedad injusta no puede generar una educación humana y racional. Los regímenes autoritarios no pueden desarrollar sistemas educativos democráticos. Una sociedad basada en el privilegio y la discriminación tampoco puede tener un sistema educativo democrático, porque la democracia exige igualdad (para Adler la igualdad es el mecanismo básico de la sociedad actual), y no puede existir igualdad entre clases separadas por diferencias de rentas y de instrucción; diferencias que son puro reflejo de la manera como se establecen las relaciones en torno a los medios de producción. Pues (48) existe una correlación entre las contradicciones de los sistemas sociales y la impotencia transformadora de los sistemas educativos; correlación que podría expresarse así: a más contradicciones sociales no resueltas, sistemas educativos más impotentes para la promoción, y más férreos instrumentos de reproducción de las desigualdades y de mantenimiento de un sistema injusto, a través de una educación

(48) *Aprender a ser*, Alianza Editorial-Unesco, 1972, p. 120.

y unas estructuras alienantes. Por el contrario, a menos contradicciones sociales, sistemas educativos más abiertos a la creatividad, a la promoción y a la participación.

En una sociedad dominada por las contradicciones sociales y las discriminaciones, tiene su más seguro refugio un sistema educativo elitista, en el que la educación ante todo cumple funciones de filtro y selección de minorías. Claro resulta entonces que el paso a un modelo de educación no discriminatoria y de promoción tropieza con obstáculos de toda índole, bien sean de carácter social, político o financiero. También tropieza con resistencias psicológicas de los elementos humanos implicados en la tarea educativa, resistencias que el sistema educativo por sí mismo es impotente para vencer. Ni los administradores, ni los funcionarios de la educación, pueden crear esta nueva educación que sustituya a la tradicional, ya inútil para las necesidades del hombre «situado» de nuestros días. Como se decía en el documento presentado por los estudiantes en el Fórum de los Jóvenes celebrado en Ginebra en el año 1971 (49), esta nueva educación sólo puede crearla la totalidad del pueblo, pues «él conoce sus necesidades. La democratización de la educación debe exponerse al pueblo para que decida. Hay que desencadenar la discusión sobre la educación a todos los niveles».

En cierta manera, algo parecido a lo que se dijo en el Fórum de Ginebra se dice también en el preámbulo de la Ley General de Educación cuando se afirma: «Pulsar el sentir nacional es de antemano garantizar la adecuación de la reforma educativa con las auténticas necesidades y aspiraciones del país.» Si, a pesar de todo, tal adecuación no ha sido garantizada por la Ley General de Educación y las auténticas necesidades y aspiraciones del país carecen de las adecuadas vías para hallarse de continuo presentes en los órganos de asesoramiento, decisión y planificación educativa, bueno sería meditar acerca de las causas. Estas son seguramente de infraestructura y tienen su origen en la constitución real del país, cuya modificación es requisito previo al cambio en profundidad del sistema educativo. La misma Ley General de Educación —y pedimos perdón por su reiterado uso—

(49) Recogido en la nota 72 de *Aprender a ser*, pp. 142 y 143.

lo dice en su ya citado preámbulo: «La historia legislativa de la educación en cualquier país, y también en España, ha sido con frecuencia ejemplo de leyes de provistas de eficacia, despegadas de la realidad a la que se intentaba, sin embargo, remodelar.»

¿Ha sido precisamente la Ley General de Educación víctima de una realidad, por su propia esencia y manifestaciones, rebelde a aceptar el moderado espíritu reformista que a partir de su promulgación estuvo aleteando algunos pocos años sobre el solar de España? Si algo se aprende de los tropiezos, ¿cómo habría de ser una próxima reforma educativa que se pretendiese democrática? Ardua sería la labor de detallar los elementos concretos en que habrían de descomponerse las líneas básicas de fuerza de esa reforma. A pesar de todo, nos atrevemos adelantar alguno de los criterios provisionales acerca de los cambios que se consideran básicos para abrir las sendas de la participación en el sistema educativo español:

1.º La democratización de los órganos de participación de las instituciones educativas y de la administración de la educación se halla supeditada a la democratización del sistema educativo en su conjunto.

2.º Para hacer real la participación de los alumnos, padres de alumnos, profesores, investigadores, administradores y personal de servicios auxiliares en las instituciones y órganos administrativos del sistema educativo será condición previa, además, dictar las disposiciones legales necesarias para crear aquellos órganos colegiados de constitución democrática que se estime preciso o para modificar los que se consideren aprovechables.

3.º En los centros de Educación General Básica, Bachillerato y Formación Profesional se considera imprescindible la existencia de un órgano colegiado, de factura plenamente democrática, compuesto por representantes libremente elegidos por todo el profesorado del centro, los padres de los alumnos, los alumnos (de Bachillerato y Formación Profesional de segundo grado), personal de los servicios, una representación de la Corporación Local y de los sindicatos e intereses económicos correspondientes al término municipal en el que se halle ubicado el centro. Dicho

órgano colegiado habrá de ser dotado de firmes competencias sobre los siguientes asuntos: régimen interior del centro, administración de bienes y fondos, provisión de puestos escolares, presupuesto, equipamiento, transportes escolares, actividades paraescolares y asistenciales y vigilancia sobre la marcha general del centro en los aspectos docentes y administrativos.

4.º En cada uno de los centros citados en el párrafo anterior, así como en los de educación universitaria, debería existir un Consejo de Disciplina, encargado de la aplicación del correspondiente reglamento. Ineludiblemente habría de estar integrado por representantes elegidos por los profesores, padres de alumnos y alumnos. Si en el centro existieren personas encargadas de los servicios de orientación o asistencia social, también deberían formar parte del Consejo de Disciplina. En su actuación, este órgano garantizaría escrupulosamente la aplicación de normas procesales irreprochables y sus actos estarían sometidos a revisiones jurisdiccionales.

5.º Necesidad de definir las funciones y atribuciones de los Claustros de profesores y directores de los centros. Del director alcalde debe pasarse al director-coordinador. De la actual fórmula autoritaria debe pasarse a una fórmula participativa, en la que el Claustro de Profesores no sea el coro de asentimientos engañosos. El Claustro ha de ser dotado de competencias y funciones propias, de movimiento autocontrolado en los diversos aspectos didácticos y educativos, tanto en lo que se refiere al conjunto del centro como al alumnado en particular. Debe quedar claro que potenciar los Claustros no consistiría en convertir a la corporación docente en oligarquía docente que gobierne conjuntamente con el director, excluyendo al resto de los elementos implicados en la tarea del centro.

6.º Los órganos colegiados provinciales se caracterizan actualmente por su excesivo número, la indefinición y superposición de funciones y por el escaso grado de participación que en ellos tienen los usuarios de los servicios de enseñanza. Por ello urge establecer una clara diferenciación entre órganos colegiados con funciones técnicas y de coordinación, integrados exclusivamente por funcionarios, y órganos colegiados de participa-

ción. De estos últimos bastaría con que hubiese uno sólo en cada provincia. Lo importante es que sea representativo de los profesores, padres de alumnos, trabajadores y de los intereses económicos y locales y que sus competencias sean propias y reales en el campo de la planificación provincial de centros, instalaciones y programas especiales de instrucción (adultos o bilingüismo). Debería poder emitir mociones y recomendaciones a las autoridades escolares de la provincia en relación a los diversos problemas que, dentro del ámbito educativo, se suscitasen en el seno de la Comisión.

7.º En los Centros universitarios existe un suficiente número de órganos colegiados. Más que en crear órganos nuevos, el esfuerzo principal habría de consistir en democratizar plenamente la composición de los que ahora hay y dotarles de funciones que ellos puedan gestionar. El número de representantes estudiantiles en los Patronatos universitarios y Juntas de Gobierno debería elevarse, al igual que el de los profesores elegidos por sus compañeros. Los investigadores, personal no docente y personas representativas de los intereses sociales ante la Universidad (Sindicatos, Colegios Profesionales, Cámaras de Industria, Comercio, patronos, etc.) deberían tener también una viva y espontánea presencia.

8.º Por el mismo motivo de hacer llegar frescos y espontáneos los criterios e intereses de los sectores interesados en la educación a los órganos consultivos de nivel nacional, sería necesario acometer la reforma del Consejo Nacional de Educación, Junta Nacional de Universidades y Junta Coordinadora de Formación Profesional. Dicha reforma afectaría tanto a su composición, en la que habrían de predominar los representantes de los servidores del sistema educativo (públicos y privados) y los usuarios, como a los sistemas de designación, que habrían de reposar predominantemente en procedimientos electorales, reduciéndose los consejeros natos a la mínima expresión posible. El círculo se cerraría mediante el establecimiento de unas competencias delimitadas claramente.

9.º Por último, sería preciso dictar un conjunto de normas complementarias, sin cuyo concurso la democratización de todos

los órganos colegiados mencionados se vería condenada al fracaso. Tales normas complementarias regularían los siguientes aspectos: Asociaciones de padres, alumnos y profesores, libres y autónomas; la libertad de reunión y expresión de dichas entidades; procedimientos electorales no limitativos y amparados por garantías jurisdiccionales, y para terminar, la autonomía de los órganos colegiados, cuya existencia vendría dada en función a las competencias que les fuesen atribuidas, la modalidad (tutelada o no) de su ejercicio, la autonomía financiera, el carácter democrático de sus representantes y la cualidad obligatoria y vinculante de algunos de sus acuerdos.

