



INDICADORES DE PARTICIPACIÓN DE LOS PADRES EN EL SISTEMA EDUCATIVO: UN NUEVO ENFOQUE PARA LA CALIDAD EDUCATIVA

***Indicators of Parental Participation in the
Education System: A New Approach to Quality
Education***

Fermín Navaridas*
Esther Raya*

RESUMEN

En este artículo se presenta una síntesis de los resultados más relevantes de un proyecto de investigación sobre la participación de los padres en sistemas educativos de la Unión Europea (*Projet IPPE: Construction d'indicateurs de la participation des oparents dans l'enseignement obligatoire*)¹, centrándose de un modo especial en el caso concreto de España. Su objetivo final es la creación de indicadores que permitan evaluar

* Università de la Rioja.

¹ Proyecto financiado por la Unión Europea en el marco del *Programme et Sous-Programme pour l'Education et la Formation tout au Lon de la Vie* (nº de la convection: 2008-3597/001-001; nº du projet: 143672-LLP-1-2008-1-IT-KA1_KA1SCR).





ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

la calidad de los sistemas educativos según un aspecto esencial en el marco legal que los regula, el principio de participación. El planteamiento metodológico adoptado se fundamenta en un enfoque basado en derechos (*rights based approach*), perspectiva que supone en sí misma un modo de hacer innovador para el objetivo propuesto. Los resultados obtenidos llevan a reflexionar sobre la conveniencia de mejorar el conocimiento de los padres en relación a sus derechos individuales y colectivos de participación, factor fundamental para garantizar la calidad de los sistemas educativos.

PALABRAS CLAVE: Participación de los Padres, Enfoque de Derechos, Indicadores de Calidad, Sistemas Educativos, Organización y Gestión Escolar.

ABSTRACT

In this article we present a synthesis of the most relevant results of a research project on parental participation in education systems of the European Union (*Projet IPPE: Construction d'indicateurs de la participation des oparents dans l'enseignement obligatoire*) (*Definition of Indicators on Parental Participation in Compulsory Education*)², focusing particularly on the specific case of Spain. The final objective of the project is the creation of indicators that enable the quality of education systems to be assessed according to a significant aspect in the legal framework that governs us, the principle of participation. The methodological approach adopted is underpinned by a rights based approach, a perspective that implies, in itself, an innovative way of doing things for the proposed objective. The results obtained lead one to reflect on the appropriateness of improving the knowledge of the parents in relation to their individual and group participation rights, a basic factor for guaranteeing the quality of education systems.

KEY WORDS: Parental Participation, Rights Approach, Quality Indicators, Education Systems, Organization and School Management.

² Project financed by the European Union within the framework of the *Programme et Sous-Programme pour l'Education et la Formation tout au Lon de la Vie* (The Lifelong Learning Programme) (convention no.: 2008-3597/001-001; n° du projet: 143672-LLP-1-2008-1-IT-KA1_KA1SCR)





INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, uno de los grandes desafíos de la Unión Europea en materia educativa es conseguir que los sistemas educativos y de formación de todos los países miembros «se conviertan en una referencia de calidad mundial» (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 2003: 3). Para responder con éxito a este empeño, objetivo estratégico del programa europeo Educación y Formación 2010³, es indispensable que todas las partes adopten medidas comunes y coordinadas, fortalezcan los compromisos adquiridos y estimulen la participación activa y responsable de los agentes implicados en los distintos contextos de autonomía educativa.

En este marco de acción conjunta para la excelencia educativa, el papel de los padres en el control y la gestión de los centros docentes se considera un indicador de capital importancia para promover el cambio y la mejora continua en los sistemas educativos. Buena prueba de ello lo constituye el Informe Europeo sobre la Calidad de la Educación Escolar, fundamentalmente cuando afirma que:

«la participación de los padres en la educación de sus hijos tiene consecuencias políticas en todos los países europeos. Los padres tienen opiniones firmes sobre las escuelas de sus hijos y se están convirtiendo en unos consumidores cada vez más exigentes y críticos en este ámbito. Pueden realizar contribuciones eficaces para la mejora de las escuelas por medio del apoyo a la dirección y los profesores del centro, o bien pueden impedir que el centro avance y generar conflictos. La participación de los padres puede influir de distintas maneras en la calidad de la educación de los niños» (COMISIÓN EUROPEA, 2000: 40).

Conscientes de la importancia de los aspectos señalados, y sensibles con la preocupación manifiesta en este mismo Informe sobre la necesidad de

³ Tal y como se indica en la Comunicación realizada por la Comisión citada [Doc COM (2003) 685/ final], *Educación y Formación 2010* un ambicioso programa de trabajo para conseguir los objetivos aprobados por el Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000, y cuyo contenido básico pone de relieve el papel que desempeñan los sistemas educativos y de formación dentro de la estrategia económica y social y el futuro de la Unión.





ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

construir nuevos indicadores de participación de los padres que permitan evaluar con mayor eficacia la calidad de los sistemas educativos, un consorcio formado por instituciones de diferentes países europeos (Belgica, España, Italia, Portugal, Rumania, Reino Unido y Suiza) han asumido dicho objetivo a través del proyecto de investigación titulado *IPPE-Construction d` Indicators de la Participation des Parents dans l`Enseignement Obligatoire*.

El trabajo que aquí presentamos forma parte de este Proyecto y nos lleva a repensar la calidad educativa desde un nuevo enfoque basado en el derecho de participación de los padres, con el claro convencimiento de que solamente si se respeta y se hace efectivo en el seno de cada comunidad educativa puede mejorar la calidad de los centros docentes y, de forma interdependiente, el funcionamiento de los sistemas educativos. Así, con este propósito de mejora, cabría preguntarse algunas cuestiones que constituyen el problema objeto de nuestro estudio: ¿Qué supone el derecho de participación de los padres en el sistema educativo? En términos generales, ¿qué hacen realmente los padres en los centros educativos? Idealmente, ¿cuáles deberían ser los ámbitos y contenidos de participación de los padres? Desde un enfoque basado en derechos, ¿cuál es el nivel o grado de participación de los padres en los centros educativos?

1. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Repensar la calidad educativa desde un enfoque basado en derechos, nos lleva por una parte a clarificar el sentido y el valor de la participación desde esta misma perspectiva de estudio, y por otra parte a reconocer los principios de derecho que lo fundamentan de modo general en el marco jurídico-educativo, todo ello con la intención última de definir unos referentes básicos sobre los que poder construir criterios e indicadores válidos para su evaluación y mejora continua en los centros educativos. Desde esta perspectiva de estudio se concibe la participación como derechos de los padres y competencias atribuidas a los órganos de representación parental.

Con respecto al sentido y el alcance de la participación, una lectura rápida sobre las declaraciones, textos y convenios internacionales





relacionados con el ámbito educativo⁴, basta para darse cuenta de que los términos *participación* y *democracia* son tratados como un todo indisoluble y necesario para la estabilidad, la cohesión, la integración, el progreso y el desarrollo de las sociedades. Así entendido, cuando se discute o pone en tela de juicio el derecho a la participación de un determinado grupo social en las instituciones educativas, parece entenderse que se le está privando, no sólo de su colaboración o aportación a la comunidad a la que pertenece, sino también, lo cual es mucho más grave, de una acción eficaz en orden a su mejora o perfeccionamiento personal (NAVAL, 2003: 184).

En esta misma línea de pensamiento (UNESCO/UNICEF, 2007: 11), la «participación democrática» hace referencia a la posibilidad que tienen los miembros de un grupo o institución de intervenir, actuar o tomar decisiones sobre asuntos que les resulta de interés común para alcanzar lo deseado, y todo ello sobre la base imprescindible de la negociación, el consenso o la voluntad colectiva. Desde esta perspectiva, cabría pensar que en un centro educativo el resultado de la participación es *tener algo en común* (un proyecto educativo). Y, como afirma Naval (2003: 184), «si lo que llamamos *comunidad* (educativa) surge de la unión de quienes tienen algo en común, la participación resulta ser una dimensión inseparable de comunidad» y esencia básica de la misma democracia.

Otros autores como Velasco (2000: 138) consideran que esta manera de concebir la participación supone un compromiso individual más hondo e importante que la simple aceptación de oportunidades o el mero hecho de formar parte de un grupo organizado, va acompañado del *deber* de aportar todo lo que se pueda al bien común de la organización de la que se es miembro. Y esto, da derecho a recibir de dicha organización lo que se necesita para desarrollarse plenamente. Hablamos en este caso de un tipo de participación *decisoria*, donde el grado de responsabilidad, implicación y

⁴ De manera especial, resaltar la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (ONU, 1948), donde se proclama el derecho a la educación para todos, la finalidad de la educación centrada en el pleno desarrollo de la personalidad humana, el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, el desarrollo de los pueblos, así como en el derecho preferente de los padres a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos (Art. 26). Sobre la base de este planteamiento, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966), en su Art. 13, reafirma los mismo elementos.





ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

compromiso de los titulares de los derechos se consideran factores esenciales para ejercer un nivel de influencia significativa en la mejora del funcionamiento del centro y, de forma consecuente, en la calidad de los resultados previstos en el mismo.

Ante el reto que supone garantizar esta forma de participación para la mejora continua de la calidad de los sistemas educativos de la Unión Europea (GARCÍA RUIZ, 2010: 103), la propia Comisión Europea y los Estados Miembros han hecho un esfuerzo manifiesto por mejorar el conocimiento sobre los derechos que tiene los padres para que puedan reclamarlos, hacer uso de ellos e influir de forma satisfactoria en la actividad educativa de sus centros. Del mismo modo, es manifiesto el esfuerzo por concienciar a todos los que tienen responsabilidades de gobierno (dentro y fuera de de las instituciones educativas) sobre la obligación que tienen de respetar, proteger y promover los derechos en todos los estamentos de la comunidad educativa. Así, por ejemplo, en el informe titulado «El papel de los padres en los sistemas educativos de la Unión Europea» (EURYDICE, 1997), se reconoce a los padres a título individual un derecho natural en la educación de sus hijos que se traduce en ciertos casos en una obligación prevista por la ley. En el ejercicio de este derecho, tal como se recoge en la legislación de los Estados miembros, los padres pueden intervenir de modo específico bajo dos modalidades (EURYDICE, 1997: 9):

- a) Mediante derechos individuales: Derecho a elegir libremente la escuela que desean para sus hijos, Derecho a recurrir en varios ámbitos (por ejemplo, en lo relativo a la evaluación y orientación de su hijo), así como el Derecho de información acerca del proyecto educativo, de los resultados, de los progresos de su hijo, o de sus propios derechos.
- b) Mediante derechos colectivos: Derecho a participar en los diferentes órganos de gobierno, de control, de gestión y/o de consulta. En este sentido, cabe señalar que la participación de los padres en el sistema educativo es un fenómeno relativamente reciente. Esta práctica se ha desarrollado principalmente en los años 1970. En la mayoría de los países de la Unión Europea se empezó a aplicar la legislación en este campo en los años 1980.

En el caso concreto de España, el derecho de participación de los padres ha sufrido una paulatina evolución en la legislación educativa, evidenciada





tanto en el reconocimiento de su derecho de asociación como en su capacidad de intervención en los Consejos Escolares. No obstante, en diversos estudios realizados en el contexto español durante los últimos veinte años (véanse, entre otros, PÉREZ, 1993; GIL, 1995; SOLÉ, 1996; GARRETA, 2008, INSTITUTO DE EVALUACIÓN, 2009), se pone de relieve que el reconocimiento de los derechos de participación de los padres en la gestión y funcionamiento de los centros ha sido más formal que real y efectivo.

Como puede observarse más adelante (*Figura 1*), el punto de partida de la «participación democrática» lo encontramos en el artículo 27 de la Constitución de 1978 (CE) que, con carácter general, introduce dos modos de participación de los padres: en la programación general de la enseñanza y en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos (art. 27.5 y 7)⁵. Posteriormente, la Ley Orgánica reguladora del derecho a la educación (LODE, 1985) asume y matiza los derechos de participación «individuales» reconocidos a los padres en la CE. Asimismo se facilita el libre derecho de asociación en cada centro, pudiendo utilizar los locales del centro siempre que no interfiriesen en las actividades escolares.

Para hacer efectiva la participación en la programación general de la enseñanza la LODE creó el Consejo Escolar del Estado (CEE) y contempló los Consejos Escolares Autonómicos, que debían ser creados por Ley de la respectiva Comunidad, los Municipales y los Comarcales. La participación institucional de los padres en estos órganos se canalizó mediante las Federaciones y Confederaciones de asociaciones de padres, en función de su representatividad en el ámbito territorial respectivo. Desde un primer momento accedieron a los organismos las dos Confederaciones mayoritarias de asociaciones de padres: la Confederación Española de Asociaciones de Padres de Alumnos (CEAPA) y la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y de Padres de Alumnos (CONCAPA). La primera con una implantación principal en los centros públicos y la segunda fundamentalmente en los privados concertados.

⁵ En este sentido, es preciso matizar que la Ley General de Educación (LGE, 1970) abrió la posibilidad de crear asociaciones de padres en los centros educativos (Art. 5.5), con el fin básico de complementar y apoyar las tareas escolares. Sin embargo, este tipo de participación tenía limitaciones importantes. Así, por ejemplo, en ningún caso se reconocía el derecho de los padres a intervenir en el gobierno y la gestión de los centros docentes.





ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

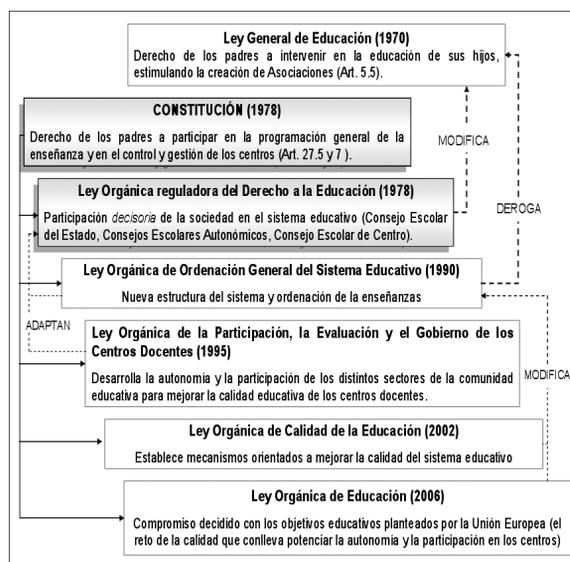
La citada Ley también creó los Consejos Escolares en los centros públicos y privados Concertados —con distinta composición y funciones—, para facilitar la participación en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos. En los centros públicos los representantes de los padres debían ser elegidos entre los mismos y su representación no podía ser inferior a un tercio del total de componentes del Consejo. Los padres estaban también representados en la Comisión Económica del Centro, junto con el director y un profesor. Los Consejos Escolares de los centros concertados contaban con 4 representantes de los padres. Intervenían también en las Comisiones de Conciliación y en las de selección de profesorado. La Ley estableció la regulación todavía vigente con las modificaciones introducidas por leyes posteriores como la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG, 1995), la Ley Orgánica de la Calidad en la Educación (LOCE, 2002) o la Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006), entre otras.

La LOPEG no afectó a las estructuras representativas, que siguieron siendo las establecidas en la LODE. Las Administraciones educativas debían regular el procedimiento para que uno de los representantes de los padres en el Consejo Escolar fuera designado por la asociación de padres más representativa en el centro, con lo cual el asociacionismo de los padres se veía reforzado, canalizándose la participación de los padres por una doble vía, individual y colectiva. La Ley impulsó la participación preferente de los padres en la organización de las actividades extraescolares y amplió las competencias del Consejo Escolar (art. 11). También se ocupó de la organización del gobierno en los centros públicos. Su novedad principal consistió en la consideración de los Consejos de Centros como órganos de gobierno y no sólo de participación.





Figura 1. Evolución del derecho de participación de los padres en la legislación educativa española



Fuente: Elaboración propia.

La LOCE amplió los derechos individuales de los padres y los que tenían que ver con la participación institucional y el derecho de asociación, mediante la derogación y modificación de algunos artículos de la LODE, alterando la composición y competencias de los Consejos Escolares de los Centros, que se vieron reducidas sobre todo en lo relativo al régimen disciplinario del alumnado, que pasa a ser ejercido por el Director, y en lo que afecta a la elección de éste último. Entre las competencias del Consejo Escolar se incluía la de informar anualmente la programación general del centro aprobada por el equipo directivo. Esta regulación de la LOCE no tuvo la posibilidad efectiva de ser aplicada puesto que se derogó como consecuencia del cambio de gobierno (2004). Lo más importante es que los Consejos Escolares pasaron de ser órganos de gobierno, como sucedía en la LOPEG, a ser órganos de participación y control.

La LOE, salvo algunas variaciones, ha retornado a la situación de la LODE volviendo a poner en vigor los artículos de esa Ley que habían sido derogados o modificados por la LOCE. Esa «reposición» ha incluido algunas





ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

de las modificaciones introducidas por leyes anteriores a la LOE, entre ellas, algunas de las aportaciones de la LOCE.

Los derechos de los padres quedan ampliados así como las funciones de las asociaciones de padres (intervienen en las comisiones de admisión de alumnos en los centros públicos y concertados, en las decisiones vinculadas a la incorporación tardía del alumnado al sistema educativo, etc.). Los padres eligen a sus representantes en el Consejo Escolar de forma directa; asimismo uno de dichos representantes debe ser elegido por la asociación más representativa constituida en el centro. Se alteran también las atribuciones de los Consejos Escolares de los centros concertados aunque no su composición en lo que se refiere a los padres, como tampoco en el Consejo Escolar del Estado. Su aportación principal es que devuelve a los Consejos Escolares de centro su condición de órganos de gobierno y refuerza su papel en la elección del Director.

2. FINALIDAD Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

En términos generales, con esta investigación pretendemos aproximarnos al conocimiento de la participación de los padres en la educación de sus hijos desde el punto de vista de los derechos reconocidos para este fin en el marco legal que regula nuestro sistema educativo. De modo concreto, nos proponemos los siguientes objetivos:

- Elaborar una batería de indicadores que proporcionen información relevante sobre el estado de la participación de los padres en nuestro sistema educativo, en relación directa con las normas de derechos que se recogen en los textos legales.
- Elaborar propuestas de mejora de participación de acuerdo con las necesidades u oportunidades detectadas en el proceso de análisis.

3. DISEÑO Y METODOLOGÍA

El planteamiento metodológico adoptado se fundamenta en un enfoque basado en derechos. Para el diseño del cuestionario de evaluación tomamos como punto de partida la siguiente afirmación del Alto Comisionado de Derechos del Hombre (2002): «El derecho internacional de los derechos humanos





proporciona un marco normativo obligatorio para la formulación de políticas nacionales e internacionales» (HCDH, 2002: 2). De acuerdo con esta premisa, y a partir de un proceso previo de análisis del contexto legal de nuestro sistema educativo, procedimos a concretar las normas de derechos de participación de los padres en indicadores precisos de la realidad objeto de estudio, constituyendo parámetros de referencia claves para garantizar la eficacia de la evaluación.

3.1. Instrumento de investigación

Para llevar a cabo el proceso de recogida de datos se ha creado un cuestionario caracterizado por una batería de indicadores que se agrupan en torno a dos grandes dimensiones de estudio: los derechos individuales y los derechos colectivos. Entre los primeros se sitúan el derecho a la información; el derecho a elegir centro y el derecho de recurso. Por su parte, como derechos colectivos se ha considerado el derecho de participación (*Cuadro 1*).

Cuadro 1. Dimensiones y variables que mide el cuestionario de evaluación

INDICADORES BASADOS EN LOS DERECHOS RECONOCIDOS A LOS PADRES			
INDIVIDUALES	Derecho de información	1. Acceso	- Criterios de admisión, - Organización del sistema escolar, - Proyecto del centro, - Organización del centro, - Evaluación del Centro
		2. Adaptación	- Traducción, familias de riesgo
	Derecho de escoger	1. Diversidad de Proyectos de Centros	
		2. Medidas financieras para la elección	
	Derecho de recurso	1. Mecanismos y ámbitos	- Admisión, - Medidas disciplinarias, - Evaluación, - Derecho de participación, - Decisiones de los órganos de participación
		2. Eficacia de mecanismos	- Existencia de plazo, - Respuestas motivadas





ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

COLECTIVOS	Derecho de participación	1. Órganos de participación y competencias	- Centro (plena autonomía limitada/sin autonomía) - Regional (plena autonomía/ limitada/sin autonomía) - Nacional (plena autonomía/ limitada/sin autonomía)
		2. Representación de padres en Órganos de participación	- Centro (minoritaria/paritaria/mayoritaria) - Regional (minoritaria/paritaria/mayoritaria) - Nacional (minoritaria/paritaria/mayoritaria)
		3. Interés del Estado sobre la opinión padres	- No es recogida/ Cada cinco años o más/Periodos inferiores a cinco años
		4. Dispositivo de formación padres	- No existe/ Puntualmente o se delega a las AMPAS/ Regularmente y financiado

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al derecho de información se han considerado por un lado el tipo de información a disposición de los padres. Lo que interesa es saber qué informaciones deben ser necesariamente puestas a disposición de los padres, para que puedan comprender el sistema educativo, la filosofía y competencias del centro. En concreto se valoran cinco variables respecto a este primer indicador: los criterios de admisión; organización del sistema escolar; proyecto de centro; organización del centro y evaluación del mismo.

De forma complementaria, dentro del derecho de información, se ha considerado asimismo la adaptación de la información a las características de los padres. Este indicador permite saber si la información puede llegar al mayor número de personas posible y si los que la reciben consiguen comprenderla. Esto reflejaría una fuerte voluntad política de tomar en cuenta a los grupos inmigrantes o minoritarios, con una voluntad explícita de integrar (al menos a nivel escolar) los derechos y deberes de cada uno.

El derecho a elegir se analiza a través de dos indicadores. Por un lado, la existencia de un paisaje diversificado de centros educativos; y por otro, la existencia de medidas financieras que permitan a las familias la elección de centros, minorizando la cuestión económica según el nivel de rentas. El primer aspecto supone que para poder elegir debe existir una diversidad de ofertas pedagógicas, que ofrezcan a las familias una respuesta a sus intereses





y valores en la educación de sus hijos. A su vez, el segundo aspecto considera la existencia de fondos públicos para garantizar que el derecho de elección no está condicionado por el status económico, lo que mermaría la capacidad de elección de las familias con rentas bajas.

El derecho de recurso se refiere a la posibilidad de las familias de ejercer el derecho a recurrir las decisiones que afectan a la educación de sus hijos. En este caso, se trata de determinar si existen mecanismos de recurso que permitan a las familias manifestar su oposición respecto a las cuestiones relativas a la admisión en un determinado centro; la aplicación de medidas disciplinarias; la evaluación o calificación; el derecho de participación o las decisiones de los órganos colegiados. Además de la existencia del mecanismo de recurso, se valora la eficacia del mismo. En este sentido se entiende la capacidad de respuesta del órgano en tiempo para evitar situaciones de indefensión por falta de respuesta o por ser ésta muy tardía, que inválida otras opciones para el sujeto. También se analiza la cercanía de la presentación del recurso respecto al órgano de decisión, que pueda ser garantía de modificación de la respuesta si el recurso es considerado de forma favorable al sujeto.

Con relación a los derechos colectivos, se ha considerado el derecho de participación, con cinco indicadores. En primer lugar se valora la existencia de órganos de participación de los padres en los diferentes niveles del sistema educativo y cuáles son sus competencias. Así se valora la capacidad de toma de decisiones a nivel de Consejo Escolar del Estado, Regional y de centro. Asimismo, se valora el tipo de representación prevista de los padres en dichos órganos, con respecto al resto de representantes. Esta representación se valora en tres niveles: mayoritaria, paritaria o minoritaria. En tercer lugar se considera el porcentaje de padres que toman parte en los procesos de elección de los órganos de participación. Y finalmente se consideran dos indicadores más, uno relativo a la existencia de mecanismos sistemáticos de recogida de información de los padres por parte del Estado y, el otro, valora la existencia de dispositivos de formación de los padres para la participación en el sistema educativo. Este último indicador descansa en la idea de que para participar es necesario que se den tres condiciones: poder, querer y saber. La primera apunta al marco normativo, la segunda a la voluntad del sujeto para tomar parte y la tercera a la capacidad del sujeto para ello. De ahí que la existencia de programas formativos sea una garantía de una participación más efectiva de los padres.





Como puede observarse, el derecho de información ha sido valorado con 75 puntos sobre 100. Existen mecanismos jurídicos que obligan a los centros a informar a la comunidad educativa sobre los aspectos considerados. Esta información está disponible tanto en la mayor parte de las páginas web de las Consejerías de Educación de las Comunidades Autónomas y en los tabloneros de anuncios de los centros. De ahí que se haya dado la puntuación máxima en todos estos criterios, salvo en el de evaluación. No obstante, que la información esté disponible no significa que llegue a los destinatarios. Este aspecto ha sido puesto de manifiesto en las entrevistas con los informantes clave.

Respecto a la información sobre el criterio de evaluación, se ha comprobado que, pese a la existencia de obligación jurídica de difundir los resultados de las evaluaciones generales de diagnóstico sobre la adquisición de competencias básicas y de las evaluaciones de los centros (LOE de 2006), los mecanismos de difusión de las mismas son discrecionales. Varía de un centro a otro, dependiendo en gran medida del estilo de liderazgo de los equipos directivos, siendo suficiente dar la información en el Consejo Escolar de Centro. Por ello, este criterio ha sido evaluado con la puntuación menor de la escala.

La adaptación de la información a las familias con características especiales empieza a ser algo relativamente frecuente por parte de algunas administraciones educativas, así como la implantación de medidas de acercamiento de dichas familias al sistema educativo, mediante la existencia de mediadores interculturales, aulas de refuerzo o inmersión lingüística, etc. Si bien, este tipo de medidas responden más a una voluntad política que a un mandato jurídico, por ello, tampoco se le ha dado a este indicador la máxima puntuación.

Con relación al derecho a elegir hay que destacar la existencia de un paisaje diversificado de centros escolares. Estos pueden ser públicos, privados y concertados. Por tanto, se puede afirmar que existe oferta educativa y que las familias puedan elegir centro en función de su ideario. Por otro lado, la Constitución española prevé medidas financieras, a través de los conciertos educativos, que permiten por un lado, asegurar la gratuidad de la enseñanza obligatoria donde no existen suficientes plazas en centros públicos y por otro, facilitar la elección de centro. El régimen de conciertos





ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

depende de la política educativa de cada Comunidad Autónoma. De ahí que la puntuación en este criterio sea limitada, dado que la elección de puestos escolares en centros sostenidos con fondos públicos está condicionada por los criterios de admisión establecidos por Ley, que cada Comunidad Autónoma prioriza de forma diferente. Por consiguiente, aunque *de iure* existe una oferta educativa plural, *de facto* muchas familias, españolas y emigrantes, se ven obligadas a optar por los centros que «pueden» elegir, y no por los que realmente «quieren».

El derecho a recurso adquiere la máxima puntuación al observarse la existencia de mecanismos eficaces en todos los aspectos considerados. El procedimiento de resolución difiere según la naturaleza de la decisión adoptada. Si bien, en todos los casos se fijan plazos a la instancia más cercana para la resolución de los mismos. Y la respuesta debe ser motivada.

El aspecto más insuficiente se observa con relación a los derechos colectivos de participación. En este caso, hay que señalar que existen órganos colegiados de participación de los padres en todos los niveles de la Administración Educativa (nacional, regional), a través de los Consejos Escolares. Además todos los centros sostenidos con fondos públicos cuentan con un Consejo Escolar de Centro. El grado de autonomía varía en cada nivel. Mientras que el Consejo Nacional y Regional son órganos consultivos, el Consejo Escolar de Centro mantiene competencias decisorias establecidas por ley.

La representación de los padres en los órganos de participación es minoritaria en los tres niveles: representa el 11% en el Consejo escolar del Estado y un promedio del 14% en los diferentes Consejos escolares autonómicos y del 13% en los Consejos escolares de centros públicos y concertados. Como consecuencia, la puntuación concedida en este criterio es nula.

El Estado no recoge regularmente la opinión de los padres de familia: el Instituto de Evaluación ha difundido un cuestionario de opinión de los padres sobre aspectos relacionados con el aprendizaje de sus hijos y la relación de los padres con el centro (relación con los profesores, reuniones generales y particulares a lo largo del curso, actividades en las que participan), pero no se hace de manera regular sino sólo con ocasión de las evaluaciones de sexto curso de Primaria en los años 1995, 1999, 2003 y





2007. Tampoco es frecuente que lo hagan las Comunidades Autónomas y la política al respecto varía mucho según los centros, por no ser preceptivo en ningún nivel. Por consiguiente, la puntuación otorgada es de cero.

Existen dispositivos de formación para los padres organizados por la Administración educativa estatal o autonómica, aunque no son regulares ni sistemáticos. El mayor protagonismo en esta materia lo asumen las asociaciones de padres y madres de alumnos, sus federaciones y/o confederaciones. Su eficacia depende, en gran medida, de su capacidad para obtener fondos mediante la convocatoria anual de subvenciones nacionales y autonómicas destinadas a estos fines, a la que sólo pueden acceder las confederaciones y/o asociaciones más representativas. Por otra parte, esas asignaciones no se han modificado desde hace varios años, como viene denunciando el Consejo Escolar del Estado en sucesivos informes.

4.1. Discusión de los resultados

Durante el desarrollo de la investigación se han contrastado los resultados obtenidos con diferentes informantes clave, personas significativas en la materia objeto de estudio. En concreto, se ha contado con la opinión de personas procedentes de la Administración educativa, de la representación de los padres en los Consejos Escolares en diferentes niveles (estatal y de centro), tanto de educación pública como privada/concertada así como personas procedentes de sindicatos y del profesorado. La consulta se ha realizado mediante entrevistas semi-estructuradas, de una hora y media de duración aproximadamente. Previa a la realización de la entrevista se le enviaba información sobre la investigación, en cuanto al objeto, los indicadores y los resultados provisionales para el caso español.

En líneas generales, las personas entrevistadas han subrayado de forma positiva el avance legislativo en materia educativa y, de forma particular, el reconocimiento de los derechos de participación de los padres en la educación de los hijos. No obstante, también se ha puesto de manifiesto en las entrevistas que, a pesar del avance legislativo, la realidad no refleja una participación activa y significativa de los padres en la vida de los centros.

Esta afirmación general se ve corroborada cuando se analiza individualmente cada uno de los derechos objeto de estudio. Así el Derecho





ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

de Información, es considerado por los informantes clave, como el principal y básico, sobre el cual se sustenta el resto de derechos de participación. Sin embargo, se destaca que existe un gran desconocimiento por parte de las familias de información relevante sobre aspectos claves. Se considera que la información ofrecida a través de diferentes medios tales como Diario Oficial, Carteles informativos o páginas web, no son suficientemente accesibles. Esta carencia es más acusada entre la población inmigrante, al carecer los centros de mediadores. Con el fin de facilitar el acceso a la información se realizan algunas propuestas concretas como realizar campañas publicitarias a través de los medios de comunicación; Asimismo se destaca la necesidad de adecuar los horarios de los centros a las posibilidades de recepción de los padres, con el fin de facilitar su acercamiento directo a los centros.

Respecto al Derecho de recurso, en general los informantes clave consideran que las familias son conscientes de la existencia de los mismos, aunque pueden desconocer los mecanismos de recurso. No obstante, cuando se produce un problema concreto, las familias hacen uso del derecho de recurso, para lo cual buscan la información pertinente, bien sea, a través del centro o de la delegación de Educación. Existen diferencias en el uso del derecho al recurso según el motivo que lo ocasiona. De acuerdo a la información facilitada por la Inspección de Educación, los recursos de admisión son los más utilizados por las familias. Los relacionados con medidas disciplinarias los activan cuando surge un problema que le atañe de forma directa. Para algunos informantes clave, en los últimos años se observa un incremento de este tipo de recursos debido al deterioro en la disciplina por parte de los menores. Por su parte, los recursos sobre evaluación dependen de la implicación de tutores y orientadores y del valor que se concede en la familia a la educación. Los recursos sobre participación son más circunstanciales, al afectar a la cuestión colectiva. De ahí que en aspectos puntuales que afectan a la organización del centro, como por ejemplo, cambio en el horario de la jornada escolar, se observa un uso del derecho de recurso.

El derecho a elegir centro es el segundo derecho más importante para los informantes clave. En el discurso de los informantes clave se aprecia diferencias en función de la orientación ideológica de los mismos. Para unos es insuficiente, dada la dificultad de muchas familias de obtener plaza en determinados centros concertados. Esto explicaría para este grupo de informantes clave la existencia de abuso respecto al derecho de admisión,





buscando mecanismos para sortear la restricción de criterios, en determinados lugares con menor oferta que demanda de plazas concertadas. Para otros, la cuestión de la elección del centro no debe confundirse con la financiación con fondos públicos de centros privados, máxime en un contexto de déficit presupuestario.

Con relación a la elección de centro también se ponen de manifiesto dos cuestiones relacionadas con el incremento de la población inmigrante. Por un lado, la concentración de población inmigrante en centros públicos frente a los concertados; y, por otro lado, que las familias se encuentren en la disyuntiva de tener que enviar a sus hijos a colegios con un ideario religioso distinto al suyo, lo que sería incompatible con la libertad religiosa.

El Derecho de Participación en cuanto derecho colectivo es la garantía de la participación en las estructuras formales del sistema educativo. En este nivel cabe la consulta, que incluye «el derecho o la obligación de ser informado y de expresar una opinión» (FERNÁNDEZ, 2007: 5) y también la decisión en diversos aspectos del proceso de toma de decisiones que afecta a la actividad escolar, tanto en aspectos de gestión interna (horarios, actividades complementarias, extraescolares, gasto, formación del profesorado y de los padres, etc.) o de funcionamiento global del sistema educativo (financiación de la educación, conciertos, educación en valores, etc.). Los informantes clave ponen de manifiesto las carencias observadas en este ámbito. Por un lado, se ha destacado la representatividad de las asociaciones de padres y madres al elegir a sus representantes de forma democrática. Sin embargo, se acusa una baja participación en los procesos de elección. Según los informantes clave, las AMPAS, aunque no funcionan todas igual y varían de centro a centro, en general no son representativas de las familias y la cúpula de la asociación trata de decidir por sus asociados en vez de informar, como sería su obligación. Las partes señalan la insuficiencia o falta de mecanismos adecuados de transmisión de conocimiento y de información entre los representantes de los padres y el resto de la comunidad, debido sobre todo a la continua renovación de familias que se produce en la escuela pero también a la falta de tiempo disponible, compromiso y formación adecuada por parte de los padres.

Si se atiende a otros criterios de participación de los padres en la actividad de los centros, de acuerdo al *Sistema Estatal de Indicadores de la*





ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

Educación del Ministerio de Educación (2009) hay que señalar que participan mayoritariamente en procesos de enseñanza-aprendizaje (entre 87 al 90%); en actividades extraescolares (entre 63-71%) y en menor medida en el Consejo Escolar (entre el 30 y el 40%). Estos datos reflejan la implicación de los padres en la educación frente a los discursos que minusvaloran el interés de los padres. Sin embargo, lleva al interrogante de por qué la participación respecto a la dimensión colectiva presenta índices bajos de participación como lo relativos a la elección de los órganos de representación o la participación en el Consejo Escolar.

Una de las razones manifestada por los informantes clave al respecto es la falta de paridad en la composición del Consejo Escolar de Centro. Lo que implica que las familias apenas tengan capacidad de influir en las decisiones. Una condición para la participación es ver la utilidad de la misma. Según cuál sea la dinámica y cultura de participación de los equipos directivos de los centros van a condicionar el tipo de respuesta por parte de las familias en términos de participación e implicación en los procesos organizativos. Además los mecanismos de participación son rígidos y formales. Se cumple la norma pero no se garantiza la transparencia de la información y la diseminación de los asuntos que afectan a las familias. Los representantes de las familias participan de las decisiones a título individual y no se transmite la información al conjunto de familias que componen la comunidad escolar, lo que hace que la distancia entre el centro y las familias sea mayor. Por último, no se debe olvidar que para las familias participar implica dedicar tiempo de forma altruista, en algunos casos incompatible con la actividad laboral y/o conciliación de la vida familiar. De ahí, que algunos informantes hayan señalado que se deberían computar, e incluso remunerar, las horas de dedicación a tales actividades.

5. CONCLUSIONES

Para finalizar este artículo, queremos subrayar una serie de conclusiones que se extraen de la investigación realizada respecto al derecho de participación de los padres en la enseñanza obligatoria de sus hijos:

1º) Se pone de manifiesto la diferencia entre la legislación y la realidad. Desde un punto de vista jurídico cabe situar a España en una buena posición





respecto a la legislación en materia de participación de los padres en el sistema educativo, particularmente en lo relativo a los derechos individuales (información, recurso y elección) y en menor medida en cuanto a los derechos colectivos. Sin embargo, el análisis más cualitativo de la realidad, a partir del contraste del análisis de contenido con la opinión cualificada de informantes clave permite detectar carencias en la aplicación de tales derechos. Ello obliga, necesariamente al establecimiento de medidas correctivas que garanticen el buen funcionamiento de tales derechos.

2º) En algunos casos, como en el del Derecho de Información se podría utilizar el potencial de las nuevas tecnologías como instrumento idóneo para dar mayor accesibilidad y transparencia a la información, en todas las dimensiones del sistema organizativo, que resultan relevantes para un buen desempeño del rol de las familias en apoyo a la acción educativa de sus hijos.

3º) En determinados aspectos, es necesario un cambio en la cultura organizativa de los centros que sitúe a los estudiantes (razón fundamental del centro) y sus familias en el centro del proceso de gestión. Este camino que empieza a ser recorrido por varios centros implicados en procesos de calidad puede proporcionar un modelo adecuado para la mejora del Derecho de Participación de los Padres.

4º) Se constata la necesidad de avanzar en un cambio de mentalidad respecto a la evaluación de los centros y la difusión de la información entre los sectores clave (familias y sociedad). En nuestro sistema educativo la evaluación de los centros, en sus diferentes dimensiones (evaluación del profesorado, evaluación de resultados, etc.), es una realidad reciente, pero necesaria para garantizar la calidad de la educación y el derecho de elección de los padres, con información y conocimiento. En ese sentido, la evaluación debe ser vista sobre todo como un mecanismo de mejora continua.

5º) Otro reto que se presenta al sistema educativo con relación al Derecho a la Información consiste en la adecuación de la misma a las características de la población destinataria. Aquí hay que subrayar la importancia de tener en cuenta no solo la diversidad cultural, con el incremento de población inmigrante en los centros escolares, sino también la diversidad de otra índole, en cuanto a familias con necesidades especiales, por razones de discapacidad o nuevos modelos familiares. Desde el punto de vista legislativo cabe destacar el carácter limitado de la regulación respecto al indicador de la





ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

«adaptación de la información a las características de las familias del centro». Por el momento las experiencias que se están desarrollando son por iniciativa de los centros o los gobiernos pero no por mandato legal.

6º) En cuanto al Derecho de Recurso, puede señalarse que desde un punto de vista jurídico resulta impecable, por cuanto establece garantías en tiempo y forma para recurrir ante determinadas actuaciones de la Administración Educativa. No obstante, se debe llamar la atención sobre el riesgo de confundir la participación con la queja. Se podría formular a modo de hipótesis que gran parte de los recursos presentados por las familias en los diferentes aspectos relativos a la educación de sus hijos podrían evitarse si hubiera una verdadera participación de los padres en la organización de la educación obligatoria.

7º) Hay que subrayar el reto que tiene el sistema educativo respecto a la garantía del Derecho de Participación, para hacer efectiva la actividad de los padres en la implicación respecto a cuestiones fundamentales de la educación de sus hijos.

Para que la participación de las familias en este nivel sea efectiva, y su presencia real, deben darse cambios legislativos —algunos informantes clave apuntan hacia la paridad en la composición de los Consejos Escolares— y también cambios en la cultura organizativa, pasando de fórmulas verticales, donde el equipo docente ejerce la autoridad máxima, hacia flexibles y mixtas, donde los diferentes agentes se sitúan en un plano de igualdad, y el equipo directivo se limite a una función *facilitadora* del proceso participativo. Sin embargo, los datos recabados nos hacen pensar que el funcionamiento habitual del Consejo escolar se traduce en muchas ocasiones en actuaciones puramente burocráticas que provocan la apatía, indiferencia o inoperancia participativa de los padres en cuestiones que son fundamentales para la calidad educativa del centro, como por ejemplo la aprobación de la memoria anual del centro y la elaboración del proyecto educativo. Se registra una falta de transparencia por parte de los centros en la comunicación de sus proyectos educativos así como en los procesos de evaluación en los que no se implican de manera constructiva a los padres.

Como síntesis final de este apartado de conclusiones cabe señalar que la investigación ha puesto de manifiesto el interés por parte de todos los agentes involucrados en el proceso educativo respecto a la temática objeto de estudio.





Todos los informantes entrevistados han coincidido en el mismo diagnóstico: las debilidades de la participación de los padres en el sistema educativo no obedecen a una deficiente normación jurídica; sino, más bien, a la ausencia de una cultura y/o dinámica de participación real y efectiva. De ahí que se pueda afirmar que sería necesario profundizar en la formación de los diferentes actores —docentes y familias— en procesos participativos; mediante el entrenamiento de técnicas dinámicas de grupos y contando con el apoyo de las nuevas tecnologías (especialmente a través de las herramientas de la escuela 2.0 o, de modo general, con las oportunidades que ofrecen todos los recursos de la web social), para hacer reuniones eficaces, con información y contenido. Ello posibilitaría, ante el reto de la calidad en los sistemas educativos de la Unión Europea, la consecución de dos principios de capital importancia en la política educativa: a) Garantizar una participación activa y decisoria de los padres en el gobierno, gestión y control de los centros educativos y b) Potenciar la autonomía de los centros en la elaboración, aprobación y ejecución de los proyectos pedagógicos y de sus normas de organización y funcionamiento. De esta manera, el Proyecto Educativo de Centro se convierte en el elemento vertebrador de estos dos principios y hace posible la participación efectiva de los distintos sectores de la comunidad educativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COMISIÓN EUROPEA (2000): Informe europeo sobre la calidad de la educación escolar. Dieciséis indicadores de calidad (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).
- EURYDICE (1997): El papel de los padres en los sistemas educativos de la Unión Europea. Bruselas: Doc D/1997/4008/8.
- FERNÁNDEZ, A. (2007): La participación de los padres en Europa (Ginebra, OIDEL Organisation internationale pour le droit à l'éducation et la liberté d'enseignement).
- GARCÍA RUIZ, M. J. (2010): Estudio comparativo de la educación: Finlandia y Comunidad de Madrid. Análisis y recomendaciones (Madrid, Comunidad de Madrid. Consejería de Educación).
- GARRETA, J. (2008): La participación de las familias en la escuela pública. Las asociaciones de madres y padres del alumnado (Madrid, CIDE / CEAPA).





ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

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

HCDH (Haut Commisariat des Nations Unies aux Droits de L'homme) (2002): Projet de Directives: Les stratégies de lutte contre la pauvreté sous l'angle des droits de l'homme (Genève/ New York, Doc HR/PUB/2002/5).

INSTITUTO DE EVALUACIÓN (2009): Sistema estatal de indicadores de la educación. Madrid: Ministerio de Educación (<http://www.institutodeevaluacion.educacion.es>), consultado el 5 de septiembre de 2011

NAVAL, C (2003): Democracia y participación en la escuela, Anuario Filosófico, 36 (1), pp. 183-204.

PÉREZ, R. (1993): La participación social en las instituciones educativas. Una perspectiva integradora. (Madrid, UNED) (Tesis Doctoral).

SOLÉ, I. (1996): Las relaciones entre familia y escuela, Cultura y Educación, 4, pp. 11-17.

UNESCO/UNICEF (2007): Une approche de l'éducation pour tous fondée sur les droits de l'homme (New York et Paris, UNESCO/UNICEF).

VELASCO, J. L. (2000): La participación de los profesores en la gestión de calidad en educación (Pamplona, EUNSA).

Legislación educativa nacional básica:

LEY 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa: BOE 6-8-1970.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA de 27 de diciembre de 1978: BOE 29-12-1978.

LEY ORGÁNICA 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación: BOE 4-7-1985.

LEY ORGÁNICA 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo: BOE 4-10-1990.

LEY ORGÁNICA 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes: BOE 21-11-1995.

LEY ORGÁNICA 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación: BOE 24-12-2002.

LEY ORGÁNICA 2/2006, de 3 de mayo, de Educación: BOE 4-5-2006.





PROFESIOGRAFÍA

Fermín Navaridas Nalda

Doctor en Ciencias de la Educación. Premio Extraordinario de Doctorado. Profesor en el Área de Didáctica y Organización Escolar del Departamento de Ciencias de la Educación de la Universidad de La Rioja. Actualmente desempeña el cargo de Vicedecano de Educación de la Facultad de Letras y de la Educación de la Universidad de La Rioja. Director de Estudios de Grado en Educación Infantil. Coordinador del Proyecto de Cooperación Técnica: «Evaluación y Acreditación de Programas Interuniversitarios, relacionados con educación y calidad en las Facultades de Ciencias Sociales y Educación de la Universidad Nacional de Piura-Universidad de La Rioja». Sus libros, artículos y líneas fundamentales de investigación giran en torno a los procesos de innovación y mejora continua en las instituciones educativas. Recientemente ha publicado el libro *Estrategias didácticas en La excelencia en los centros educativos* (Editorial CCS, 2010). En la actualidad participa como investigador en Proyectos Europeos, Nacionales y Regionales, entre los que destaca por su relevancia «Construction d'indicateurs de la participation des parents dans l'enseignement obligatoire —IPPE—» (DIPEO 143672-LLP-1-2008-1).

Esther Raya Diez

Licenciada y Doctora en Ciencias Políticas y Sociología, Máster en Gestión de Servicios Sociales y Diplomada en Trabajo Social. Con experiencia profesional en la gestión de proyectos de intervención social. Desde 2002 es profesora de Trabajo Social y Servicios Sociales y desde 2007 Directora de Estudios de Trabajo Social. Autora de varios libros y artículos científicos sobre intervención social, políticas sociales y exclusión. Recientemente ha publicado el libro *Herramientas para el Diseño de Proyectos Sociales* (Universidad de la Rioja 2011).

Datos de contacto: Universidad de La Rioja. Departamento de Ciencias de la Educación. Edificio Vives. Luis de Ulloa, s/n. 26004 Logroño. La Rioja (España). Email: fermin.navaridas@unirioja.es

Fecha de recepción: 5 de noviembre de 2011

Fecha de revisión: 17 de diciembre de 2011 y 15 de enero de 2012

Fecha de aceptación: 14 de febrero de 2012



