



Dossier de premsa FUNDACIÓ JAUME BOFILL

# Quin és el futur de la participació de les famílies a l'escola després de la LOMCE?

## Una anàlisi dels consells escolars i la democràcia a l'escola

Marta Comas, directora del projecte i coautora de l'informe  
Ramon Plandiura, coautor de l'informe  
Sandra Escapa, Ana Alcantud, Carlos Abellán equip de recerca

MARÇ 2014

## Índex

1. Introducció i descripció del projecte "Famílies amb veu"
2. Resultats principals
  - 2.1 Els Consells escolars: model i realitat abans de la LOMCE
  - 2.2 LOMCE: Futur de la participació formal de les famílies en educació.
3. Una altra democràcia escolar és possible. Propostes

## 1. Introducció i descripció del projecte “Famílies amb veu”

La democràcia a les escoles es troba en un moment crucial pel que fa a la redefinició del sistema i de l'organització escolar que suposa la LOMCE. El paper del màxim òrgan de govern dels centres educatius, el consell escolar, es posa en entredit amb la nova llei. Això juntament amb les habituals dificultats per mantenir viu l'interès i la implicació de tota la comunitat educativa, fa necessària la revisió i l'anàlisi dels canals democràtics a l'escola que ha efectuat el projecte “Famílies amb veu” de la Fundació Jaume Bofill. Fruit d'aquesta recerca hem publicat l'informe: “Consells escolars i participació de les famílies a l'escola. Una lectura marcada per la LOMCE” del que se nodreix aquest dossier de premsa.

El projecte “Famílies amb veu” és un projecte de recerca per conèixer i analitzar en profunditat la quantitat, qualitat i potencial d'aportació de les famílies al lideratge del sistema educatiu a Catalunya. Està impulsat per la Fundació Jaume Bofill amb les principals federacions de pares i mares d'alumnes de Catalunya:

FAPAC. Federacions d'associacions de pares i mares d'alumnes de Catalunya,  
CCAPAC. Confederació Cristiana d'associacions de pares i mares d'alumnes de Catalunya  
FAPAES. Federació d'associacions de pares i mares d'alumnes d'escoles de secundària  
FAPEL. Federació d'associacions de pares i mares d'alumnes d'escoles lliures  
AEC. Agrupació Escolar Catalana  
FAMPADI Federació d'associacions de pares i mares d'alumnes amb discapacitat intel·lectual

El projecte parteix de la constatació del poc reconeixement i espai real que paradoxalment s'atorga a les famílies com a sector interessat (stakeholders) i amb veu pròpia en el sistema educatiu, al costat dels altres tres agents l'administració educativa, el sector docent i els titulars dels centres educatius.

## 2. Resultats principals

### 2.1 Els Consells escolars: model i realitat abans de la LOMCE

#### **Els consells escolars són un bon model adormit en pràctiques massa burocratitzades que el fan agonitzar**

- Fins a dia d'avui els consells escolars, malgrat la normativa vigent (LOE i LEC) els segueix definint com a màxim òrgan de govern dels centres educatius, han tingut un funcionament desigual i sovint anquilosat en pràctiques poc dinàmiques i poc participatives. Ha estat un bon model ideal de participació de la comunitat educativa, calcat de la democràcia representativa dels anys de la transició, però que a la pràctica el seu potencial no s'ha desenvolupat al cent per cent..
- El desencant i el desconeixement de les famílies respecte els consells escolars queda il·lustrat amb els casos on en les convocatòries d'eleccions per a la renovació dels seus components no hi ha hagut candidats suficients per cobrir les vacants o només s'hagi presentat una sola persona, molts cops a instàncies de la direcció, que fa innecessaria la celebració dels comicis.
- El model de Consell escolar, no obstant, és el millor garant del dret constitucional de participació tant al centre com a la resta d'estructures formals del sistema educatiu: hi cap des de la consulta, la informació i la decisió en aspectes com horaris, despeses, projectes educatius, manifestos sobre la nova llei, etc., fins al funcionament general del sistema com el finançament de l'educació, els concerts o l'educació en valors.

#### **La realitat dels consells escolars d'avui dia mostra un acompliment dels mínims prescrits amb una participació poc dinàmica però existent**

- Segons dades del CEMB, a la ciutat de Barcelona gairebé tots els centres posen sobre la taula i aproven en els Consells Escolars els documents prescriptius reguladors dels centres: el projecte educatiu de centre, el reglament de règim intern, el pla anual i el pressupost. A la pública el 99% dels centres han aprovat al CE el pressupost, el 96% el pla anual de centre, el 89% el projecte educatiu i el 84% el reglament de règim intern. A la concertada trobem percentatges molt similars: el 90% ha aprovat el pressupost, el 89% el projecte educatiu, també el 88% el pla anual i el 81% el reglament de règim intern.
- El Consell Escolar ha estat efectiu com a canalitzador de l'autonomia que l'Estat ha deixat als centres i, almenys formalment, la comunitat educativa ha acomplert el seu paper sent present en la presa de decisions. La crítica rau en que les famílies no han estat actors actius, i sovint només han complert el requisit de presència i ratificació dels acords.
- El 67% del sector de famílies de la pública i el 44% de la concertada participen aportant iniciatives i propostes per millorar el funcionament del centre o del consell, segons el CEMB.

- Malgrat aquesta capacitat d'iniciativa de pares i mares, s'han de relativitzar les dades ja que en la vessant qualitativa trobem que pocs cops es donen debats profunds en els consells escolars i el més freqüent és l'aprovació rutinària dels temes exposats.

### **La desinformació, la manca de paritat en la composició, la poca autonomia dels centres, el corporativisme i les dificultats pròpies de les famílies són els cinc principals desincentius detectats per la participació de les famílies als consells escolars**

Hem identificat cinc punts que clarament desincentiven la participació:

- Desinformació respecte el CE: al voltant del 18% de les famílies afirmen que desconeixen si aquest òrgan existeix en el seu centre.
- Composició molt desigual: dins dels consells escolars de centre trobem un representant de les famílies per cada tres representants de la resta. La normativa vigent dels Consells escolars recomana que els acords es prenguin per consens entre tots els membres, però admet acords per majoria absoluta (la meitat més u) o per majoria simple (en què el vot del president té valor doble). Això implica que les famílies amb prou feines tenen capacitat d'influir en les decisions contravenint una condició fonamental per a la participació com és trobar utilitat i capacitat d'incidència.
- Escassa autonomia de centres: la gestió dels recursos, del personal, de l'organització curricular i horària etc. vinguin determinades per instàncies superiors centralitzades, i per tant els marges de decisió del Consell escolar (a banda del pes que hi tinguin pares i mares) siguin escassos.
- Corporativisme de mestres i equips directius en molts centres: converteix les sessions dels consells escolars en tràmits: es ratifiquen decisions ja preses per l'equip directiu o el claustre, la documentació no està a disposició amb antelació, no sempre es publiquen les actes ni es difonen.
- Entre les dificultats que les són pròpies a les famílies ens han destacat el problema de conciliació i d'incompatibilitat horària, la llunyania del centre educatiu, el desencant motivat per la situació actual o la creença que no és rellevant, necessari o que és el centre el que s'ha de fer càrrec d'aquest assumptes.

### **La participació de les famílies a les eleccions dels consells escolars en realitat és més alta: del 9% que marquen les xifres oficials al 34% que indiquen les famílies.**

- Segons les dades del Departament d'ensenyament, en les eleccions als CE celebrades a Catalunya el curs 2012-2013 hi va haver només un 9% de participació en el global del sector famílies. Aquesta dada té algunes inconsistències. Principalment, perquè el cens compta com a electors els dos membres de la parella i normalment aquestes exerceixen un sol vot per família, i en molts casos, en no haver-hi més d'una candidatura, el centre ja no anima a

anar a votar i dóna per electes els pares i mares candidats únics.

- L'enquesta a les famílies de "Famílies amb veu" permet triangular la informació i el resultat és una fotografia més favorable a la participació familiar: **el 34% de les famílies manifesten haver votat a les darreres eleccions**. Aquestes dades són molt similars a les que aporta el Sistema estatal de indicadors de la educació (Ministerio de Educación, 2009). Segons aquest informe el 40% dels pares de centres públics i el 30% de centres privats van participar en les eleccions al consell escolar.

## 2.2 LOMCE: El futur de la participació formal de les famílies en educació en entredit.

### La LOMCE fa menys democràtiques les escoles i ratlla la inconstitucionalitat pel que fa a la participació de la comunitat educativa.

- El dret de participació i decisió de les famílies en el sistema educatiu, a Espanya, està reconegut al més alt nivell legislatiu: la Constitució (1978) assegura una programació general de l'ensenyament amb participació dels sectors afectats i obre les portes de la gestió dels centres a la comunitat educativa, entre ells les mares i pares. Els articles 27.5 i 27.7 ho expressen així:

"Article 27.5: Els poders públics garanteixen el dret de tots a l'educació mitjançant una programació general de l'ensenyament, amb participació efectiva de tots els sectors afectats i la creació de centres docents".

Article 27.7: Els professors, els pares i, en el seu cas, els alumnes intervindran en el control i gestió dels centres sostinguts per l'Administració amb fons públics."

- La **LOMCE buida de competències decisòries als consells escolars** dels centres, el lloc on s'exerceix el dret constitucional de participació i decisió, i les centralitza a les mans dels directors, en el cas dels centres públics, i dels titulars, en cas dels centres privats concertats.
- Els espais de participació formals són necessaris per a garantir el dret constitucional sobre la capacitat de les famílies d'incidir en el sistema i fer sentir la seva veu de manera autònoma i independent. Normalment les opinions i les voluntats de les famílies són coincidents amb les del professorat i les decisions es prenen per consens, tant en el marc del consell escolar com en la resta d'espais d'interlocució que la majoria de centres han obert a les famílies. Però si hi ha qüestions en debat, qui garantirà el dret de les famílies a discrepar i que la seva opinió sigui efectiva? Quan l'acord no sigui tan obvi, qui farà de portaveu de les seves opinions? Com passa amb la majoria de lleis, els seus preceptes no ens marquen l'acció quotidiana, però hi podem recórrer quan ens trobem en un conflicte de drets. És en el sentit de la garantia del dret que cal denunciar-ho, per a que no s'esborrin dels marcs jurídics democràtics d'un cop de ploma.

### La majoria dels països integrants de l'OCDE disposen d'un ventall de possibilitats

## perquè els pares, a més d'informar-se, participin en el govern dels centres públics i en la seva gestió.

- Entre totes elles destaca el Consell Escolar de Centre com a forma més recorreguda per a aquest tipus de participació. El 70% de països que integren l'OCDE utilitzen el CE com a òrgan de govern, amb capacitat decisòria en quasi tots els casos, amb diferents fórmules participatives per a les famílies. En els països on la presència de les famílies és obligatòria (França, Itàlia, Alemanya, Portugal...), tenen pes en les decisions. D'aquesta manera, la LOMCE ofereix menys capacitat de decisió a les famílies que a molts dels països europeus capdavanters.
- Tant la LOMCE com la LOECE y la LOCE, lleis d'educació impulsades pels governs de dretes durant la democràcia, redueixen la participació dels pares a l'elecció de centre. Convertint així els drets educatius de les famílies en una opció de mercat: la capacitat d'intervenció de les famílies en la gestió escolar acaba en la llibertat d'elecció, erigida en bandera de la participació.

## La LOMCE tot i fer de l'autonomia de centres bandera de la reforma al seu preàmbul, no n'amplia el marge d'actuació i el situa exclusivament en mans d'una direcció professional

- L'autonomia en la gestió educativa és una de les variables dels sistemes educatius que s'associa amb la reducció de la burocràcia, el foment de la innovació i, conseqüentment, amb una millora de la qualitat educativa. Més concretament, l'autonomia pedagògica, té efectes positius en el rendiment escolar per com permet adaptar l'ensenyament a les necessitats de cada entorn concret i aproxima la presa de decisions al destinatari últim. Per contra, quan la gestió del sistema recau quasi en exclusiva en els òrgans centralitzats, la distància respecte a les realitats concretes i les dificultats d'exercir autoritat i lideratge es palesen en uns pitjors resultats.
- Segons l'OCDE a Espanya, els centres públics tenen menor autonomia en la presa de decisions que en el conjunt dels països de l'OCDE i de la Unió Europea. Mentre que a l'OCDE i a la UE els centres educatius prenen el 41% i el 46% de les decisions, respectivament, a Espanya aquest percentatge només arriba al 25%. En comparació amb els països de l'OCDE i de la Unió Europea, a Espanya el paper de les autoritats centrals i autonòmiques en la planificació i estructures, així com en la gestió dels recursos materials, financers i humans, és més ampli, hi ha un major nivell de centralització.

## Els canvis que introdueix la LOMCE en els consells escolars són fonamentalment en el capítol de funcions i composició: desactiva el seu sentit i utilitat primera.

- Respecte a les funcions, **amb la LOMCE, els consells escolars de centres avaluen, participen, informen, són informats, coneixen, proposen, promouen, analitzen, valoren...**, però **no decideixen**. Dibuixa un model de funcionament que pivota al voltant del

### director o titular, sense contrapès de la comunitat educativa.

- Deixa les grans decisions que afecten la identitat dels centres, com és, per exemple, l'aprovació dels projectes educatius, en poder d'unes direccions, que amb la LOMCE són més externes i transitòries. El coneixement de l'entorn i les seves necessitats, la millora de l'oferta educativa, l'atenció a la diversitat o la creació de xarxes amb l'entorn proper són responsabilitat última de la direcció dels centres, sense mencionar la comunitat educativa.
- Respecte a la composició deixa clar que els professors membres del consell ho són en representació del claustre i elimina el representant municipal dels centres privats concertats. **En treure la presència dels representants municipals dels centres privats sostinguts amb fons públics, la LOMCE trenca el vincle de relació entre aquests i l'administració local, perdent així la seva vinculació amb el territori i la necessària col·laboració amb el municipi.**

### La LOMCE minimitza el pes de la comunitat educativa en la presa de decisions rellevants pel centre

- **En la selecció i determinació de directors de centre perd pes el propi centre i la resta de la comunitat.** La representació de la comunitat educativa en les comissions de selecció no passarà d'un 50% dels seus membres, i pot arribar a ser només del 30%. D'aquesta representació dels centres, a més, la LOMCE diu que la meitat la designarà el claustre de professors, però res es diu de les famílies, més enllà de dir que en les comissions de selecció hi haurà una representació dels consells escolars.
- La nova llei més que reforçar l'autonomia de centres tal i com presumeix, **la transforma en l'autonomia d'uns directors més autònoms però menys legitimats per la comunitat.** D'aquesta manera soscaven l'essència de l'escola sostinguda amb fons públics que la feia pivotar sobre el protagonisme de la comunitat educativa en la presa de decisions.
- No obstant les pràctiques actuals de selecció dels directors disten molt de la forma democràtica que preconitza la normativa. La progressiva professionalització dels equips directius ha portat a situacions on els candidats són nomenats per l'Administració per comissions integrades per membres de fora del centre i, en altres situacions, davant la falta de candidats són nomenats a dit.

### Els consells escolars d'àmbit superior han fet la seva tasca com consultors, però no sempre han estat escoltats.

- Els consells de participació d'àmbit superior (els municipals, territorials, el de Catalunya i el de l'estat) són consells assessors amb funcions consultives que reuneixen tot el sector de l'educació en sentit ampli dins del seu nivell. Des de la seva posada en marxa, amb la democràcia, han fet un paper de catalitzador de l'opinió pública en els debats educatius més rellevants que ha anat enfrontant el nostre país. Destaquen: el centre educatiu davant la reforma de la LOGSE (1991), la formació de ciutadans en la construcció d'Europa (1995), la diversitat a l'escola (1998), avaluació de l'educació (1999), responsabilitats compartides en



educació (2003), participació i consells escolars (2007), innovació educativa (2008), la LEC i la comunitat educativa (2010) o més recentment l'avantprojecte de la LOMCE (2013). No obstant, no sempre han estat escoltats tot i que els seus dictàmens, acords i resolucions incorporen el sentir de tot el sector al seu nivell.

- Els municipis han estat els veritables promotors de l'articulació de la comunitat educativa. Els consells escolars en alguns municipis han estat l'espai de debat educatiu de la comunitat local que ha aglutinat un diàleg més enllà de l'escola per incorporar les accions d'educació no formal i les dimensions educatives de tots els àmbits municipals.

### **Les associacions de pares i mares d'alumnes vehiculen la veu de les famílies al CE: el 98% participa al CE i 75% han organitzat activitats per promoure la participació.**

- Les associacions de mares i pares d'alumnes (AMPA) són en realitat l'espai en què es vehicula la veu de les famílies al CE. De fet, la immensa majoria (el 99%) considera que entre les funcions de l'AMPA hi ha la de formar part del CE, i el 98% afirma que ho està duent a terme.
- Les AMPA impulsen practiques de participació democràtica: més de la meitat han organitzat consultes al conjunt de famílies per qüestions relatives a l'escola, 3 de cada quatre les han promogut activitats destinades a incentivar la participació, molts cops de la mà dels centres (un 40%).
- Les comissions de treball, de famílies o mixtes amb mestres, o la figura dels pares delegats o encarregats per a cada classe, que garanteixen la relació fluida de les famílies amb la direcció del centre i professorat, són alternatives molt utilitzades i amb bons resultats. Ara bé, no es pot prescindir d'un òrgan, sigui quina sigui la seva forma, garant del dret constitucional de la participació de les famílies que aguantí legalment qualsevol tipus d'actuació en altres nivells.
- El nou escenari obliga a substituir la capacitat de decidir per un associacionisme fort i implicat amb el qual s'hagi de comptar a l'hora de prendre decisions. Aquesta és una bona via de futur pels pares per canalitzar reivindicacions i fer sentir la seva veu. Les institucions són fortes en la mesura que ho són també les organitzacions i persones que en formen part. L'articulació organitzativa de la comunitat educativa és molt més imprescindible a l'escola pública, perquè en aquests casos, tant centres com famílies són molt més vulnerables als efectes de la crisi.

### **3. Una altra democràcia escolar és possible. Propostes.**

De la mateixa manera que en política general estem convençuts que la democràcia parlamentària ha d'avançar alhora que la democràcia real, seria desitjable que en la participació de les famílies a l'escola, les tres dimensions: individual, associativa i institucional, avancessin

acompassadament recolzant-se mútuament.

Així, per la millora educativa, ens cal, a parts iguals: una forta implicació individual de cada pare i mare, una activitat associativa que permeti actuacions col·lectives i finalment, legitimada per les altres dues, una dimensió institucional que elevi la veu de pares i mares als nivells formals del debat, la deliberació i els acords educatius. Només així les famílies seran part amb drets i responsabilitats plenes, en el cor i no a la perifèria del sistema. Com fer-ho?

A nivell institucional:

- Preservar i enfortir el dret constitucional a la participació de les famílies, combatent el buidatge de funcions que la LOMCE aplica als CE i promovent nous canals de participació que permetin adaptar-la a les característiques de cada centre i de cada entorn.
- Incrementar la descentralització del sistema educatiu traspasant competències de gestió cap als nivells inferiors, local i de centre, en els següents àmbits: organització de la instrucció, planificació general i estructures, gestió de recursos materials, de finançament i humans.

Propostes per les Federacions d'AMPA:

- Estudiar la possibilitat d'elevat al Tribunal Constitucional un recurs d'incostitucionalitat en relació als articles 27.5 i 27.7
- Instar al Departament d'ensenyament que en els seus decrets i instruccions aprofiti les esquerdes que deixa la LOMCE pel que fa a algunes funcions del Consell escolar i mantingui la necessitat d'aprovació del Projecte educatiu i els pressupostos en aquest òrgan.
- Instar a les administracions locals a que arribin a un acord per mantenir els representants municipals en els consells escolars de tots els centres mantinguts amb fons públics com a garantia d'interlocució d'aquests amb el territori, ja que la normativa no obliga per tampoc prohibeix.
- Vetllar per a que el nou decret sobre Consells escolars territorials, municipals o de zona que desplegui la LEC hi hagi correspondència entre les zones educatives i els espais de participació, de tal manera que quedi clar quins són els canals en cada nivell.
- Les federacions ha de seguir presents en els Consells escolars d'àmbit superior i canviar les dinàmiques per fer-les més efectives: major implicació i dictàmens més vinculants.

A nivell local:

- Mantenir als municipis les polítiques de promoció de coordinacions territorials d'AMPA, de foment de la participació i d'implicació de tots els agents del territori amb programes que articulin l'escola i l'entorn.
- Establir connexions entre els Projectes educatius de ciutat, que incorporin el dinamisme de l'acció, i els Consells escolars municipals, que suposen els interlocutors formals per portar més enllà les accions, que facilitin l'establiment de sinèrgies per assolir l'objectiu comú.
- Donar el valor que tenen els espais de governança establerts com són les comissions de garanties de l'escolaritat on les famílies tenen veu, exigint a l'administració facilitar tota la informació necessària i amb suficient antelació per a que la presa de decisions sigui argumentada i ben informada.

A nivell de centre:

- Restituir el model en el que la capacitat de lideratge del director o directora del centre està legitimat pel recolzament que rep de la comunitat educativa, sobretot a l'hora d'executar decisions importants, canvis d'orientació del centre educatiu, etc. En deslligar-la de la comunitat, la funció directiva s'afebleix perquè perd legitimitat democràtica. No obstant, canviar les pràctiques d'aquest model que acaben a la selecció a dit i fer real la legitimació democràtica.
- Fer compatible una direcció de centres més professionalitzada i eficient amb l'exercici d'un lideratge compartit que inclogui a les famílies en la governança dels centres.
- Diversificar la participació de les famílies i ubicar-la a diferents nivells de manera que cada pare o mare pugui participar en allò que li desperta major interès, on se sent més competent, i on creu que la seva aportació pot ser més efectiva: des d'una comissió molt activa, fins a la petita aportació específica del father's job.

A nivell de famílies:

- Atès que la força de les famílies depèn sobretot de la fortalesa i intel·ligència de les seves organitzacions, augmentar l'activitat associativa per incrementar el diàleg i la influència en la governança de l'escola.
- Reforçar la via de les associacions com a manera d'organitzar-se i fer-se presents amb veu i vot en el sistema, tant a nivell de centre com de municipi.

**Si la Comunitat educativa vol mantenir el seu dret a decidir al centres ha de fer valdre la seva força organitzativa**