

LOS ASPECTOS DE LA PARTICIPACION EN LA PLANIFICACION DE LA ENSEÑANZA EN LA ESFERA LOCAL EN INGLATERRA Y PAIS DE GALES *

Roy P. HARDING **

I. INTRODUCCION

El presente documento describe, en lo esencial, ciertos aspectos de la participación en la planificación de la enseñanza, en la esfera de las autoridades locales encargadas de la enseñanza, en Inglaterra y en el País de Gales. Esta participación ha sido siempre un rasgo característico del sistema de enseñanza y, desde hace tiempo, se cita en este terreno la colaboración entre la administración central y local, entre la Iglesia y el Estado, entre los representantes electos locales, los funcionarios y los profesores, y entre las autoridades locales y los organismos privados.

Desde hace unos años, la enseñanza experimenta una evolución análoga a la de otros servicios: aumenta la participación y se extiende, a todos los niveles, a un mayor número de personas. El presente documento intenta puntualizar la situación actual. No trata de ciertas cuestiones particulares, como el transporte de los alumnos, las comidas, el mobiliario, la higiene escolar o el personal no docente; aunque revisten una importancia considerable, su responsabilidad incumbe a veces a servicios exteriores sin autoridad directa sobre la enseñanza. Sin embargo, en términos generales, las prácticas que vamos a describir rigen también en esos terrenos.

En Inglaterra y en el País de Gales, la enseñanza es *un servicio* nacional a cargo de las autoridades locales. La competencia y facultades de éstas varían en extensión, y sólo las más importantes tienen responsabilidades directas en materia de enseñanza. Llevan nombres diversos, pero podemos darles la denominación general de autoridades locales encargadas de la enseñanza (*Local Education Authorities*), o L.E.A., que será como las designaremos en las páginas que siguen. La reorganización de la administración local prevista para 1974 ha producido en esa fecha una reducción de las diferencias existentes entre ellas. En la actualidad hay 162 y su variedad se explica sobre todo por razones históricas. Unas tienen competencia sobre aglomeraciones urbanas, y otras sobre grandes zonas rurales de escasa densidad. La población que administran, inferior en cuatro casos a 50.000 habitantes, rebasa los tres millones en el caso de la «Inner London Education Authority». Disponen de una autonomía muy amplia y, por lo mismo, no se prestan a generalizaciones. No obstante, las disposiciones aquí descritas tienen vigencia en una L.E.A. muy concreta, de la cual dependen 600.000 habitantes, y es sabido que en gran parte se las aplica igualmente en otras muchas.

* Traducido y publicado en versión castellana para la «Revista de Educación», con autorización de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (O.C.D.E.). Título original: *Les aspects de la participation dans la planification de l'enseignement à l'échelon local en Angleterre et au Pays de Gales*, en *Planification et Participation dans l'enseignement*, O.C.D.E. Paris, 1974, pp. 526.

** Director del Departamento de Educación del Condado de Buckingham (Reino Unido).

II. LOS ORIGENES

En sus orígenes, la «planificación» de la enseñanza no fue probablemente más que una simple respuesta a las necesidades, dada principalmente por la Iglesia o quizá a veces por un filántropo. A pesar de sus objetivos de orden pedagógico y de formación profesional, el fin principal parecía ser a veces ocuparse de los niños para impedirles cometer disparates. Más tarde, cuando el Estado comenzó a darse cuenta de la importancia de la enseñanza, su intervención revistió inicialmente la forma de ayuda a las organizaciones privadas. Todavía un siglo más tarde, cuando el Estado tomó la decisión de responder a las necesidades de educación escolar del conjunto del país, se intentó llenar las lagunas constituyendo comisiones elegidas a nivel local. Estas, sirviéndose de recursos locales, y con el concurso de la autoridad central, crearon escuelas. Treinta años más tarde, esta tarea recayó sobre las autoridades locales elegidas, que habían sido creadas entretanto con otros fines y que disponían de recursos obtenidos sobre el terreno y de créditos concedidos por el gobierno central. De la misma manera, bajo la responsabilidad de comisiones locales y gozando, bajo ciertas condiciones, de subvenciones nacionales, se crearon enseñanzas profesionales. El Estado y las entidades locales fueron ajenos a la creación de las primeras universidades.

Esta evocación histórica permite comprender mejor por qué la enseñanza terminó organizándose en forma de un sistema nacional cuya gestión se confía a las autoridades locales, al mismo tiempo que se permitía la actuación de organizaciones no públicas. Lejos de constituir servicios periféricos del gobierno central, las L.E.A. gozan de una gran independencia.

El director y los responsables de una L.E.A., al igual que los miembros del personal, docente o no, son nombrados por las autoridades locales y responden delante de ellas y no ante la Administración central. Su porvenir no depende de que aprueben la política gubernamental; a veces, un poco de oposición puede ser incluso útil para su carrera. Los puestos que ocupan no están a merced de los cambios políticos, y el personal, por ser prácticamente vitalicio, no tiene nada que temer de tales cambios. Uno de los resultados de esta independencia es que las decisiones tomadas sobre un tema determinado a nivel de las autoridades locales pueden ser, y lo son a menudo, completamente diferentes de las que tomaría la Administración central. Si fuera ésta el único juez, en la mayoría de los sectores, los gastos por alumno vendrían a ser aproximadamente parecidos en todo el país. Pues bien, las últimas cifras publicadas indican que los gastos por alumno consagrados al personal no docente, a los libros o al mobiliario escolar, por ejemplo, pueden ser dos o tres veces superiores en una L.E.A. que en otra, y que los gastos totales por mil habitantes consentidos por las L.E.A. más generosas llegan a duplicar los de las menos generosas.

Podría pensarse entonces que, en ciertas regiones, los niños no gozan de recursos suficientes, al ser éstos inferiores a la media nacional. Nosotros estimamos, por el contrario, que gracias a su libertad han podido ciertas L.E.A. invertir dinero para poner en marcha métodos nuevos, ejerciendo con ello una función estimulante. En muchos casos, los resultados de esta libertad de acción han aguijoneado a la Administración central y han dado impulso a una planificación nacional eficaz. En el sector de las construcciones escolares, por ejemplo, existe una política nacional que fija el techo de las inversiones y de las normas mínimas. Dentro de los límites establecidos por estas decisiones, las autoridades locales proceden libremente, aunque pueden inspirarse even-

tualmente unas en otras. En nuestra opinión, es evidente que la autonomía local ha ejercido un influjo benéfico en la construcción escolar, tanto desde el punto de vista pedagógico como desde el financiero, y que la centralización no hubiera dado buenos resultados. Aunque la competencia entre las autoridades locales no sea muy visible, parece que ha tenido un efecto saludable.

III. LA COLABORACION ENTRE LA AUTORIDAD CENTRAL Y LAS AUTORIDADES LOCALES

Las L.E.A. actúan a menudo conjuntamente, a través de asociaciones que, aunque desprovistas de todo poder, pueden hablar en su nombre a nivel nacional. Además, los puntos de vista a que se han adherido las asociaciones de autoridades locales son adoptados las más de las veces, aunque no siempre, a título personal por sus miembros. En sectores tales como el montante total de las inversiones o la oferta y demanda de profesores, es el gobierno quien ha de fijar la política a seguir, bien por tratarse, por ejemplo, del bien de la economía nacional, bien porque él sólo puede conseguir los recursos capaces de satisfacer las exigencias mínimas de las leyes relativas a la enseñanza. Los ministros y los funcionarios de la Administración central mantienen regularmente conversaciones con representantes, miembros elegidos y/o responsables de las asociaciones de autoridades locales. Tales conversaciones llevan a menudo a presentar sugerencias y opiniones sobre las decisiones que se deben tomar. Una vez tomadas éstas, es también normal que, antes de su difusión, se discutan los proyectos de circulares que transmiten esas directrices y sus modalidades de aplicación. Estas discusiones pueden tener lugar entre funcionarios únicamente o bien entre funcionarios y representantes electos. Normalmente, las decisiones nacionales que afectan a L.E.A. concretas sólo se toman después de consultar con ellas, las más de las veces a nivel administrativo. Es posible que gracias a las estrechas relaciones entre la Administración central y las L.E.A. y sus asociaciones hayan sido tan escasos los conflictos. El secretario de Estado para Educación y Ciencia tiene derecho a llamar al orden a una L.E.A. cuando obre «de manera irracional». Lo cierto es que el caso apenas se ha dado y que este derecho se ha ejercido raramente.

Las competencias, obligaciones y posibilidades de acción de las L.E.A. dimanar a menudo de su participación en la planificación nacional. Por consiguiente, es perfectamente natural que fomenten la participación a escala local.

IV. LOS RESPONSABLES A ESCALA LOCAL

Evidentemente, es muy importante conocer la composición de los órganos de decisión de una L.E.A. *La autoridad local encargada de la enseñanza* (L.E.A.) consta de varios miembros que, en su mayoría, han de presentarse ante los electores cada cuatro años. Su competencia se extiende a diversas cuestiones de administración local, entre ellas la enseñanza; pero ésta es a menudo el servicio más importante y cuesta a veces más que los restantes servicios juntos.

De acuerdo con la ley, la L.E.A. dispone de una Comisión de Enseñanza (*Education Committee*), compuesta en su mayoría por miembros de la autoridad local, pero que comprende igualmente a «personas versadas en los problemas de la enseñanza y a personas que conozcan bien la situación de la enseñanza en la circunscripción correspondiente». Esta categoría de miembros,

nombrados por la L.E.A., comprende casi siempre representantes de los enseñantes empleados por la L.E.A. y por las organizaciones privadas (éstas las examinaremos más adelante) y, eventualmente, algunos representantes de centros que no responden ante la L.E.A., como una universidad y/o una escuela autónoma o la industria, así como personas con una experiencia particularmente útil en otros terrenos. Cada uno de los miembros suplementarios tiene derecho a voto igual al de los miembros elegidos, pero los últimos han de tener la mayoría en todos los casos.

La Comisión de Enseñanza, conforme a la ley, puede nombrar, y nombra siempre de hecho, *subcomisiones* encargadas de tratar cuestiones particulares. La mayoría, y a veces la totalidad, de los miembros de una subcomisión pertenecen a la Comisión de Enseñanza, pero puede haberlos también que no sean miembros de la L.E.A.

Las decisiones de la L.E.A. se toman a niveles diferentes; ella misma toma las decisiones relativas a las líneas generales. Sin embargo, ha de atenerse a la obligación legal «de tomar en consideración, antes de ejercer ninguna de las funciones que le pertenecen en materia de enseñanza, un informe sometido por una Comisión de Enseñanza». La Comisión de Enseñanza toma la mayoría de las veces decisiones de fondo, siguiendo generalmente el parecer de las subcomisiones que se ocupan de aspectos particulares de la enseñanza. Finalmente, gran número de decisiones importantes las toman las subcomisiones, y ciertas facultades se delegan en los responsables de los servicios administrativos.

Aunque el conjunto de las responsabilidades —comprendidas las financieras— pertenece a la L.E.A., muchas decisiones se toman localmente a escala inferior. En general, cada escuela, colegio o centro posee un órgano de control, llamado frecuentemente *organismo rector (Governing Body)*, cuyos miembros están encargados de asegurar el funcionamiento del centro en cuestión. (Actualmente existe, entre la Comisión de Enseñanza y sus subcomisiones, por una parte, y los organismos rectores, por otra, un nivel de responsabilidad intermedio, del cual no hablaremos aquí porque ha desaparecido en 1974.)

La composición de los organismos rectores de los centros es sumamente variable. Algunos, muy pocos, constan enteramente de miembros de la L.E.A. o de su Comisión de Enseñanza. En el otro extremo están los que no tienen a ningún miembro de la L.E.A. Pero ésta, generalmente por mediación de su Comisión de Enseñanza, nombra una cierta proporción de los miembros del organismo. No es necesario precisar esta proporción, ya que varía considerablemente y depende a menudo de ciertas obligaciones legales.

Las posibilidades de participar en una comisión que, en uno u otro nivel, tenga competencias en la planificación de la enseñanza son, pues, muy grandes, y es evidente que las personas que no son miembros pueden dirigirse a los que lo son —muy numerosos— para intentar influir en sus decisiones.

Las posibilidades de participación de los individuos en la planificación de la enseñanza se pueden examinar según que pertenezcan a una de las categorías siguientes:

- Los representantes locales electos.
- Los docentes.
- Los representantes de organizaciones privadas.
- Los padres.
- Los alumnos.
- Las otras categorías.

V. LOS REPRESENTANTES LOCALES ELECTOS

Es conveniente hacer una distinción, por razones expositivas, entre las autoridades locales con competencias directas en un campo cualquiera de la enseñanza y las que no las tienen. Sin embargo, los miembros de estas últimas pueden ser elegidos miembros de una autoridad que nombre representantes en los organismos rectores o en las comisiones consultivas. Por tanto, es posible que un representante electo que se encuentre en este caso tenga que ocuparse casualmente, por así decirlo, de la planificación de la enseñanza. Pero entonces su situación será análoga a la de otros miembros no pertenecientes a la L.E.A. y, al ser ajeno a ésta, su competencia representa para una comisión una aportación muy útil. No hay, pues, razón alguna para considerar aparte su contribución a la planificación de la enseñanza.

Naturalmente, los representantes electos pertenecientes a las autoridades localmente responsable de la enseñanza (o sea, a las L.E.A.) pueden desempeñar, y desempeñan efectivamente, una función predominante en la planificación de la enseñanza. Pero fuera de la enseñanza la L.E.A. se ocupa de numerosos sectores, tales como la planificación general, las carreteras, los servicios sociales y ciertos aspectos de la salud pública. El elegido puede interesarse principalmente por la enseñanza, más no siempre es ese el caso. Toda L.E.A. está legalmente obligada a tener una comisión de enseñanza y puede delegar en ella la totalidad o una parte de sus funciones, excepto la de obtener recursos para financiar los gastos de la enseñanza.

En una L.E.A., buen número de sus miembros, las más de las veces la mayoría, no pertenecen a la Comisión de Enseñanza; sólo intervienen directamente en las cuestiones de enseñanza, en la esfera de la L.E.A., para participar en la designación de los miembros de la Comisión de Enseñanza y para aprobar los gastos de la docencia. Pero, todo miembro elegido interviene forzosamente en la política de planificación de la enseñanza. Además, participa en ella indirectamente de múltiples maneras: por medio de él, la población de la circunscripción a la que representa da a conocer sus problemas, sus comentarios o sus críticas, y puede ejercer una influencia considerable en los otros miembros de la L.E.A. que se ocupan más directamente de las cuestiones de la enseñanza. Aunque no sea personalmente miembro de tal comisión, puede ser nombrado por ella, a título de representante de la L.E.A., en el organismo rector de uno o varios centros de su propia circunscripción. Puede también representar a la L.E.A. en el organismo rector de una organización privada implantada en su zona; pueden serle sometidas todas las cuestiones educativas relativas a esta última para pedirle consejo y en particular todo lo concerniente al nombramiento de otros miembros de dichos organismos rectores. Vemos, pues, que el representante electo, aunque ni pertenezca a la Comisión de Enseñanza, aun cuando no se interese particularmente por este tema, puede ejercer una influencia considerable en la política docente, aunque sólo sea por su derecho de voto, por su presencia en el seno de la L.E.A., por el conocimiento que tiene de su circunscripción y, finalmente, por sus contactos con los demás miembros de la autoridad local. Además, la influencia que ejerce en materia de educación, particularmente en lo que respecta a la financiación y a la política general, no puede por menos de aumentarse según va adquiriendo experiencia en el curso de las frecuentes reuniones con los otros representantes electos, con los responsables y con los profesores.

Los miembros de la L.E.A. que pertenecen a la Comisión de Enseñanza son los que ejercen influencia más directa en la esfera local. Hemos de recordar que el término «local», en el sentido que aquí se le da, puede engendrar confusión en la mente del lector que no viva en Inglaterra; en efecto, una autoridad «local» encargada de la enseñanza puede tener a su cargo una población de 50.000 a 3 millones de personas (y cuando la reforma haya entrado en vigor, a partir de 1974, de 200.000 a 1.400.000 fuera de la región de Londres).

La tarea de la Comisión de Enseñanza es tan vasta que muchas decisiones se estudian en las subcomisiones, cada una de las cuales se ocupa de un sector importante —por ejemplo, escuelas, educación postescolar, construcción de escuelas, financiación—, y dentro de esas subcomisiones es donde el representante electo aporta su contribución esencial a la planificación de la enseñanza. En todos los estadios de su trabajo colabora con los miembros nombrados por ser «personas versadas en los problemas de la enseñanza y de personas que conozcan bien la situación de la enseñanza» en la circunscripción correspondiente, lo mismo que con los responsables permanentes de los servicios escolares.

Las relaciones entre los representantes electos y los responsables permanentes podrían ser objeto de un estudio particular. Varían según las L.E.A. Se dice a veces que compete a los primeros decidir sobre la política, y a los segundos ejecutarla. La distinción es demasiado simple. Es verdad que sólo los representantes electos pueden tomar decisiones de política general, puesto que sólo ellos tienen derecho de voto y deciden sobre las facultades y atribuciones que conviene delegar en los responsables. Cuando existen buenas relaciones de trabajo y buen entendimiento entre los representantes electos (en particular los presidentes) y los responsables, es cuando la planificación resulta más eficaz. La elaboración de la mayoría de los planes es fruto de esta colaboración. Por lo general, las recomendaciones de los responsables se basan en lo que les parece posible, por lo cual se las acepta muy a menudo, con algunas pequeñas modificaciones. En tales condiciones es difícil que la aceptación y el rechazo de una recomendación envenene las relaciones y los responsables consienten por lo general en ejecutar las decisiones en cuya elaboración han participado frecuentemente de una u otra manera.

Los miembros de la Comisión de Enseñanza y de una o varias subcomisiones desempeñan otras muchas actividades. Participan en las discusiones con los otros miembros de la autoridad local y con los electores. Pertenecen a veces al organismo rector de ciertos centros de enseñanza. Quizá representen a la autoridad local ante organismos privados, en particular los que reciben ayuda financiera pública. Algunos representan a su L.E.A. en las operaciones de planificación realizadas en común con otras autoridades locales y en ciertos organismos de enlace a nivel nacional o en otras organizaciones. En casi todas sus actividades facilitan el proceso de planificación de la enseñanza, asegurando la transmisión de las ideas en un sentido como en otro. Entre los no especialistas, los miembros de la Comisión de Enseñanza son los que ejercen más influencia en las decisiones de las autoridades locales; dentro de los límites de la política adoptada a nivel nacional. El único sector de la enseñanza al que son y pretenden permanecer ajenos es el de los programas de las escuelas y colleges, que siempre se han reservado a los especialistas.

VI. LOS ENSEÑANTES

La participación de los profesores en la planificación de la enseñanza se considera casi unánimemente como evidente. A escala nacional, su participación está asegurada por sus representantes, casi de la misma manera que la de las L.E.A., exceptuando que las últimas se interesan sobre todo por las cuestiones financieras, mientras que los profesores se preocupan sobre todo de lo concerniente a la pedagogía y a los programas. Los enseñantes no pueden ser miembros de las L.E.A. que los emplean, de suerte que no toman parte en las votaciones relativas a la política financiera general. Sin embargo, cada Comisión de Enseñanza cuenta con algunos enseñantes entre sus miembros. Son designados por sus colegas; gozan de plena libertad para expresar sus opiniones y tienen derecho a voto. Son poco numerosos, pero su aportación es por lo general muy apreciable. Están capacitados para sensibilizar a los otros miembros de las comisiones respecto a los problemas y a las posibilidades de la enseñanza. Al mismo tiempo, facilitan la transmisión de la información entre los representantes electos y los enseñantes, generalmente dando a sus colegas informes de primera mano sobre los asuntos en curso y sobre sus motivos y emitiendo su opinión sobre los planes futuros.

A veces las Comisiones de Enseñanza crean en su seno comisiones mixtas consultivas, que permiten a los enseñantes estar más ampliamente representados y les ofrecen más posibilidades de estudiar en detalle proyectos y problemas con ciertos miembros de la comisión. Los responsables de las L.E.A. se reúnen regularmente con representantes de los enseñantes, con directores de centros o con ciertos profesores, según la índole de los problemas: unas veces se trata de una cuestión que interesa a la circunscripción en conjunto, a una escuela o college particular, y otras, de una cuestión pedagógica específica. Por lo general, las L.E.A. no introducen cambios en sus centros sin consultar a los representantes de los enseñantes. En la práctica, no parece que esto disminuya su libertad de acción; al contrario, parece que de esta manera se aceptan más fácilmente las decisiones (en parte porque se las comprende mejor) y que resulta más fácil aplicarlas. Como los enseñantes están en estrecho contacto con los padres, es también posible que éstos y la opinión pública general comprenden mejor este modo de proceder de la L.E.A.

Tradicionalmente, los centros docentes, con exclusión de las universidades, han sido gestionados por organismos rectores de los que no forman parte los enseñantes. Esta tradición está cambiando. Poco a poco los colleges de enseñanza complementaria y superior han acogido a enseñantes en sus organismos rectores (incluido, de derecho, el director). Además, los consejos de profesores, de los que forman parte por derecho los titulares de ciertos puestos y en los que el resto del personal enseñante tiene representantes elegidos, tienen una intervención «oficialmente» más activa como cuerpos asesores. En la actualidad, por tanto, la enseñanza superior es objeto, en gran medida, de una planificación, a menudo incluso de decisiones concertadas, y los universitarios tienen más ocasión de expresar sus opiniones sobre todos los problemas de planificación en su universidad. Los enseñantes cuentan igualmente con representantes en las comisiones consultivas o ejecutivas cuya actividad de planificación regional afecte a su propio centro.

En la mayoría de las regiones, probablemente a causa de la legislación actual sobre los organismos rectores, no se han dictado todavía disposiciones semejantes para los centros escolares. No obstante, en ciertos casos, particu-

lamente en las escuelas importantes, parece advertirse el reconocimiento de un rango «oficial» más evidente al cuerpo profesoral. La preeminencia del director deja paso a un sistema de dirección colegial y se ha reforzado el papel de cada enseñante en la planificación a escala de centro. El director de la escuela asiste a las reuniones del organismo rector y, aunque no forma parte de él oficialmente —y, por tanto, no tiene derecho de voto—, influye habitualmente mucho en las decisiones de esta asamblea. Tradicionalmente, ningún miembro del personal docente de la escuela, excepto el director, asiste a las reuniones del organismo citado; sin embargo, ciertos signos indican que esta situación podría cambiar. En cambio, cada vez es más corriente que se comuniquen al organismo rector los puntos de vista sobre los cuales se ha puesto de acuerdo el cuerpo docente.

En materia de programas y de exámenes, los profesores desempeñan un papel esencial. Gran parte de la investigación relativa a los programas es financiada conjuntamente por la autoridad central y las autoridades locales, pero la responsabilidad se confía a una organización que acoge a representantes de ambas autoridades y que posee un organismo de control compuesto en su mayoría por enseñantes. En grandísima medida, también los exámenes son competencia de los enseñantes, y la creación bastante reciente de un nuevo examen, el Certificado de enseñanza secundaria, previsto para los dieciséis años, constituye una interesante innovación. Este certificado, reconocido a escala nacional, está bajo el control local de los enseñantes. La organización del examen, confiada a ellos, se hace a escala local, e incluso hay escuelas con programas de examen propios, aprobados por las organizaciones regionales. Aunque las L.E.A. no intervienen en la organización de este examen, lo financian casi enteramente.

VII. LAS ORGANIZACIONES RELIGIOSAS

Las organizaciones religiosas ocupan el primer puesto entre las organizaciones privadas dedicadas a la enseñanza y siempre han tomado parte activa en su planificación. De hecho, cuando el Estado intervino en la enseñanza fue al principio para subvencionar actividades docentes en las que tenían una amplia participación las organizaciones religiosas. Es frecuente reconocer la importancia de estas organizaciones concediéndoles tres representantes en la Comisión de Enseñanza de la L.E.A.: uno anglicano, otro católico y un tercero representante de otras iglesias.

Muchas escuelas y ciertos colleges han sido fundados por organizaciones religiosas, pero el número de centros que las diversas confesiones son capaces de sostener financieramente es cada vez menor. La cooperación entre el Estado (incluidas las autoridades locales) y las organizaciones religiosas es compleja y su colaboración es fruto de largos años de discusión y de ciertos compromisos. El sistema adoptado para ciertas escuelas de origen confesional es el de la constitución de organismos rectores formados en sus dos tercios por miembros nombrados por la organización religiosa pertinente; este participa entonces de una forma relativamente débil (quizá menos del 20 %) en el coste inicial y en el funcionamiento y nombra profesores que son pagados por la L.E.A., quien asume además el resto de los costes de funcionamiento. Es evidente, en tales condiciones, que resulta indispensable para la planificación una colaboración muy estrecha entre la L.E.A. y la organización religiosa.

La instrucción religiosa puede dar lugar a grandes divergencias de opinión y, como es legalmente obligatoria en todas las escuelas, es natural que intervinieran representantes de las organizaciones religiosas en el examen de los programas de esta materia destinados a las escuelas no confesionales. En la enseñanza postescolar, las organizaciones religiosas siguen teniendo un papel en la formación de los enseñantes, con la consiguiente colaboración tanto a nivel nacional como a nivel local. En las demás actividades postescolares, el papel de las organizaciones religiosas no es fundamentalmente diferente al de otras organizaciones privadas.

VIII. LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS

Las organizaciones privadas han intervenido siempre activamente en el desarrollo de la enseñanza en Inglaterra. Esta intervención, no obstante, ha decrecido forzosamente según aumentaban los costes de la enseñanza. Apenas hay aspectos docentes por los que no se interese al menos una organización privada e incluso las que no tienen la enseñanza como preocupación principal mantienen a menudo una sección docente. Algunas desean una independencia total. Otras la desean también, pero carecen de recursos financieros y de personal para hacerla realidad. Otras estiman que asociándose a una L.E.A. pueden prestar juntas mayores servicios a la colectividad que procediendo por separado. Por otra parte, hay veces que sus actividades se duplican, lo cual en ocasiones está justificado; sin embargo, por lo general se admite que una planificación conjunta permite un empleo más eficaz de los recursos. Es corriente que las organizaciones privadas que operan en un sector determinado se agrupen; por ejemplo, en la mayoría de los sectores existe una «Conferencia permanente de las organizaciones juveniles voluntarias» (*Standing Conference of Voluntary Youth Organisations*) y que la organización surgida de esta reagrupación establezca lazos con la L.E.A. Esos lazos pueden tener carácter oficial. Por ejemplo, es frecuente que los miembros de una de esas conferencias permanentes formen parte de una de las subcomisiones de condado para la juventud (*County Youth Subcommittee*), dependiente de la Comisión de Enseñanza, o inversamente, que los miembros de esta comisión de condado participen en la conferencia permanente; o también que se creen grupos de trabajo mixtos que traten problemas concretos, como la planificación de nuevas construcciones. Por lo demás, a menudo los contactos oficiosos entre los representantes electos y los responsables de las L.E.A. y de las organizaciones privadas poseen gran importancia.

Las L.E.A. reconocen el valor de las organizaciones privadas. A menudo sufragan la totalidad o parte de los gastos de los responsables de éstas; pueden también hacerse cargo, en su totalidad o en parte, del coste de sus terrenos o de sus locales; participan en la financiación de las construcciones; organizan conferencias gratuitas sobre temas sumamente varios. Actualmente se admite que, si se quiere progresar, la única solución razonable consiste en una planificación concertada de las instalaciones destinadas a las actividades artísticas, a las distracciones y al ocio de los jóvenes y de la colectividad. Lo único de que se abstienen habitualmente las L.E.A. es de contribuir a una actividad cuyo fin exclusivo sea ayudar a un partido político o a los miembros de una organización religiosa determinada.

A menudo, los problemas que se presentan a propósito de los niños disminuidos o de los casos sociales se regulan por la intervención conjunta de organizaciones oficiales y no oficiales. Las primeras suscitan con frecuencia una cierta desconfianza, mientras que las segundas despiertan más fácilmente adhesiones de toda clase, por lo cual la colaboración entre ambas ha producido a menudo resultados en un tiempo mucho más corto del que le hubiera llevado a una L.E.A. En ciertos casos, organizaciones privadas han construido escuelas destinadas a ciertas categorías de minusválidos y luego las han confiado gratuitamente a una autoridad local a condición de que las sostenga ella. En otros casos, una organización privada ha completado los medios suministrados por una L.E.A.

En el terreno de la enseñanza ha existido siempre una colaboración entre las L.E.A. y las organizaciones privadas. Comoquiera que aumenta sin cesar la demanda de medios de toda clase y que las L.E.A., como las organizaciones privadas, tropiezan con dificultades financieras resulta indispensable una planificación concertada para conseguir los máximos recursos posibles. Se puede pensar, por tanto, que seguirán reforzándose los lazos ya estrechos entre L.E.A. y las organizaciones privadas.

IX. LOS PADRES

Hasta ahora los padres, en calidad de tales, han participado muy poco en la planificación de la enseñanza. Esto no quiere decir que no hayan tenido influencia en los asuntos escolares. Numerosas escuelas cuentan con asociaciones de padres y profesores, pero no es siempre en tales centros donde son más estrechas las relaciones entre ambos grupos. Esas asociaciones han servido sobre todo para que los profesores informen a los padres y para que éstos reúnan los fondos necesarios para esta o aquella instalación no financiada o financiada sólo en parte por los recursos públicos. No obstante, dichas asociaciones permiten también a los padres y a los enseñantes intercambiar libremente ideas e informaciones, al margen incluso de las discusiones sobre el caso de un niño en particular.

Los padres, quizá porque en nuestros días están mejor informados, se interesan mucho más por lo que pasa dentro de la escuela e incluso por cuanto pueda tener repercusiones en ella, como la eventual ampliación de los edificios, y manifiestan su opinión con más nitidez que en el pasado. Se crean así, a veces, grupos de presión que actúan en un sector determinado, como la creación de una enseñanza preescolar o la organización de la misma escuela. En materia de educación preescolar hay que decir que los padres han representado un papel muy importante, creando asociaciones que se han encargado de actividades cuyo contenido apenas se distingue del que ofrece una escuela maternal (cuando la L.E.A. puede organizarla). Estas empresas concretas han creado ciertamente un clima mucho más favorable a la institución de una educación preescolar oficial.

Las L.E.A. organizan con mucha frecuencia reuniones de padres que permiten conversar sobre los procedimientos existentes y recoger pareceres sobre las posibles reformas. Los directores de escuela reúnen también a los padres para examinar con ellos las modificaciones que han de introducirse en el centro. Como se interesan activamente por estas cuestiones y sus relaciones con las autoridades locales y con las escuelas se han hecho mucho más estrechas es

evidente que los padres están mucho mejor informados y que, con una mejor organización, serán ciertamente capaces de aportar una contribución más positiva todavía a la planificación.

La mayoría de los miembros de las autoridades locales y de las organizaciones privadas tiene, además, la condición de padres. Por lo demás, algunos estiman que se debiera llamar a los padres en calidad de tales a formar parte de los organismos responsables de las cuestiones de enseñanza, particularmente de los organismos rectores. Hay quienes, por el contrario, no advierten el interés o la utilidad de este sistema, habida cuenta del poco tiempo durante el cual serían elegibles y de las dificultades de organizar un sistema de elección suficientemente representativo. Es interesante observar que, en una de las grandes circunscripciones del país, más de la mitad de los organismos rectores escolares cuentan con miembros que si bien no son nombrados por su condición de padres tienen hijos suyos estudiando en las escuelas que administran.

Hace ya tiempo que se admite que los padres tienen ciertos derechos y deberes en lo que concierne a la educación de sus hijos. Las L.E.A. ciertamente, tienen cada vez más en cuenta su opinión. Esta tendencia la ilustra claramente una breve circular sobre la organización de las escuelas secundarias publicada en 1970 por el Secretario de Estado, cuando llegó al poder el gobierno de entonces. En ella podía leerse: «Conviene dar a los padres, en la mayor medida posible, la posibilidad de manifestar su parecer antes de tomar cualquier decisión.» Esto es más fácil de decir que de hacerlo en forma satisfactoria. Por ejemplo, en una L.E.A. de 600.000 habitantes habría que relacionarse con los padres de 110.000 alumnos, sin contar con los de otros 50.000 niños que aún no están en edad escolar y que desearían igualmente expresar sus ideas. Para que los padres puedan dar a conocer su opinión sobre ciertas propuestas, es preciso antes que estén informados. Pueden ser útiles para este fin los anuncios de la prensa y las reuniones públicas; pero a algunos se les antojan insuficientes tales medios. Por otra parte, en una comunicación escrita hay que limitarse a ciertos puntos y no se pueden hacer preguntas. A menudo resulta difícil sintetizar opiniones expresadas por escrito que además pueden reflejar las ideas de una minoría solamente. Tampoco se prestan todas las proposiciones a responder con un sí o un no. Se intenta hacer participar realmente a todos los padres en las grandes decisiones, pero ello plantea problemas considerables. No obstante, el gobierno estima, y es interesante anotar, que, aunque las decisiones estén reservadas a las personas elegidas, es necesario un esfuerzo particular de consulta de esta o aquella parte del electorado.

X. LOS ALUMNOS

Una de las últimas modificaciones aportadas a la participación en el terreno de la planificación ha consistido en la intervención directa de los alumnos. Aunque es muy pronto para decir si las esperanzas inicialmente concebidas estaban bien fundadas, quizá no lo sea para manifestar que se han disipado los temores más graves que algunos albergaban al principio. Los universitarios están actualmente representados en la mayoría de los organismos rectores de los centros de enseñanza superior y en la mayoría de sus subcomisiones. Su aportación ha sido muy varia, según los centros y las comisiones. En Inglaterra y en el País de Gales, sólo frecuentan los colleges durante un tiempo relativamente breve y resulta difícil aportar una contribución eficaz a la plani-

ficación si no se tiene una experiencia profunda en este terreno. Aunque los universitarios desean intervenir efectivamente en la planificación, acaso la ventaja principal de su participación sea menos evidente en este campo que en el de la comprensión y la comunicación.

Con todo, es cierto que el conocimiento del estado de ánimo de los universitarios, nacido las más de las veces de reuniones paritarias de representantes suyos y los profesores, o de los administradores y los propios universitarios, confiere a los enseñantes y a los administradores una visión diferente de la planificación. Al mismo tiempo, al conocer mejor los universitarios la actitud de los profesores y de los administradores, así como las dificultades con que tropieza su actuación y la de las L.E.A., están mejor dispuestos a participar en un esfuerzo común. La participación de los universitarios en la esfera local es un fenómeno todavía reciente y quizá por esto dé resultado más frecuentemente en las cuestiones menores. Sin embargo, como las decisiones se han tomado a menudo a nivel nacional después de consultar a los representantes de los estudiantes, es posible que el clima general de la enseñanza superior esté más influido por los universitarios de lo que parece. Lo cierto es que, por el momento, sólo una minoría de ellos parece desear intervenir en la planificación de la enseñanza. Quizá piensen que siempre les queda la posibilidad de manifestar su aprobación o desaprobación yendo o no a clase. Incluso en la enseñanza complementaria y en la formación de los adultos no es siempre fácil persuadir a los estudiantes para que den su parecer sobre los cursos para tenerlo en cuenta luego en la planificación.

En la enseñanza escolar, la participación de los alumnos en la planificación es prácticamente inexistente. En ocasiones, puede que sus representantes tengan ciertas relaciones un poco más oficiales con los directores y con algunos profesores fuera de los contactos privados habituales. Los resultados visibles de esta cooperación no van ciertamente más allá de algunas modificaciones de detalle aportadas a las reglas de funcionamiento de la escuela y a una cierta mejora de la comprensión mutua. No se puede precisar aún la amplitud de los resultados reales, que, sin embargo, terminarán por manifestarse a buen seguro, ya sea que provengan de ese progreso en la comprensión, ya sean fruto, por el contrario, de una sensación de frustración que podría modificar a la larga el ánimo de los directores, de los enseñantes y de los alumnos.

XI. LAS OTRAS CATEGORIAS

Es raro que el ciudadano medio participe directamente a título individual, fuera de su derecho a votar, en la planificación de la enseñanza, a no ser las más de las veces en forma negativa. Incluso no ocupándose habitualmente de la enseñanza se pueden tener ideas muy precisas sobre el emplazamiento de las nuevas construcciones escolares. Las proposiciones encaminadas a modificar el carácter de una escuela o a crear una nueva deben ser publicadas, y «diez electores cualesquiera» pueden presentar esta reclamación al Secretario de Estado, el cual se reserva el derecho de aceptar o rechazar las propuestas.

Son las elecciones, sobre todo, ya sean de ámbito tanto nacional como local, las que ofrecen al ciudadano la posibilidad de intervenir. En ellas rara vez están en juego las cuestiones específicas de la enseñanza; sin embargo, los representantes electos han de tener una idea precisa sobre el tema, en particular cuando han de decidir si procede aumentar o reducir los gastos de

enseñanza. En resumen, la opinión pública siempre influye en los elegidos nacionales o locales, pero es raro que se les pueda evaluar con precisión.

No es raro que ciertas organizaciones influyan realmente sobre la planificación de la enseñanza. El presente estudio no trata de las universidades, porque las L.E.A. no intervienen directamente en la gerencia de éstas, sin embargo, la influencia de las universidades en la enseñanza escolar y pos-escolar de tipo no universitario es indudable. En ciertas áreas, como la formación de enseñantes, los nexos entre las universidades y las L.E.A. pueden ser más estrechos. Otras cuestiones se han de estudiar necesariamente en común, porque las L.E.A. ayudan financieramente a muchos alumnos universitarios. Muchas universidades tienen un programa importante de formación de adultos, y en este terreno es indispensable una planificación concertada de las L.E.A. y las organizaciones privadas, si se quiere evitar que ciertos cursos resulten inútiles. Sin embargo, se piensa generalmente que, hasta ahora, la planificación concertada de la enseñanza superior ha sido insuficiente y se intenta al presente remediarla.

Se admite que la participación de la industria en numerosos sectores de la enseñanza postsecular es una de las condiciones de éxito de esa enseñanza. Por lo demás, ésta tiene como razón de ser la de responder a las necesidades de la industria y de los trabajadores, sobre todo en lo que respecta a la enseñanza de tiempo limitado. La planificación de la enseñanza postsecular se hace con la participación de representantes de la industria a todos los niveles: nacional y regional, L.E.A., Comisión de Enseñanza y centros docentes. Naturalmente, hay que recoger pareceres para conocer los programas de formación que necesitan los trabajadores, pero sólo una planificación concertada puede permitir definir esas necesidades a corto y a largo plazo de acuerdo con las ideas que los individuos tienen de sus propias perspectivas futuras. Los centros de enseñanza y las empresas industriales y comerciales pueden repartirse ciertos programas, cuya concepción y realización requiere entonces evidentemente una estrecha cooperación. También la formación en la industria debe hacerse en asociación con la enseñanza postsecular, y por regla general las organizaciones competentes en la formación profesional buscan el consejo y la colaboración de las L.E.A. en materia de planificación. Cuantos se ocupan de la enseñanza y formación postseculares destinadas a los trabajadores son cada vez más conscientes de que la planificación ha de hacerse absolutamente de forma concertada para obtener el mayor beneficio posible de los recursos disponibles.

Finalmente, están todas las asociaciones especializadas particularmente interesadas por alguno de los aspectos de la enseñanza; por ejemplo, las agrupaciones profesionales preocupadas por los programas de formación destinados a sus miembros, las asociaciones de minusválidos o los grupos que se interesan por la instalación de terrenos de juego para niños o por el mantenimiento de alguna actividad artística. Habitualmente, cada uno de estos temas se trata aparte. Sin embargo, la L.E.A. se esfuerza por dar a los representantes de tales agrupaciones la posibilidad de dar a conocer sus opiniones y de contribuir a la planificación aportando su competencia particular a las discusiones.

XII. CONCLUSION

Hemos intentado puntualizar el funcionamiento actual de las L.E.A. en Inglaterra y en el País de Gales. Aunque la participación es más amplia que

antes, eso mismo crea un deseo de mayor participación todavía. Pero esta comprobación exige algunas restricciones. El número de personas que piden participar va en aumento; pero entre los que han sido ya asociados a un determinado sector de la planificación de la enseñanza ha habido algunas decepciones. Algunos pensaban que podrían tomar decisiones y ejercer un poder; a éstos, la participación parece haberles producido más tarde un sentimiento de frustración mayor que antes, al no haberse desplazado apenas el centro real de las decisiones. En ciertos casos, como era de esperar, la amplitud de la participación ha permitido adoptar decisiones más sensatas; en otros, en que la participación no parece haber tenido efecto en las decisiones, éstas han sido a veces mejor aceptadas al comprenderlas mejor. Pero a veces también los participantes se han sentido menos satisfechos, porque, después de haber tomado públicamente posición respecto a las propuestas no podían prácticamente cambiar de parecer sin quedar mal. Además, estos procesos de participación llevan mucho tiempo. En ciertos casos, los escépticos han pretendido que la participación solamente servía para diferir las decisiones.

El director del más importante departamento de estudios de gestión de empresas de todos los centros dependientes de las L.E.A. ha declarado recientemente que desde que los profesores participan plenamente en la gestión del centro el tiempo que pasan con sus alumnos ha disminuido por término medio una cuarta parte. Se preguntaba si los alumnos, las empresas que los envían y el país en su conjunto han ganado o perdido con el cambio. Desgraciadamente, quizá la participación en la planificación, lo mismo que otros muchos aspectos de la enseñanza, no se presta a la evaluación mediante las técnicas de costes y beneficios. No hay duda de que la participación cuesta más tiempo y dinero, pero la mayoría de sus efectos no son mensurables.

Hemos conocido excesos que parecen tener su origen, por parte del individuo y de las instituciones, en la necesidad, actualmente de moda, de fustigarse con una especie de examen de conciencia muy riguroso, con frecuencia destructor, y bautizado a menudo con el nombre de participación o compromiso. El fenómeno es comprensible. De diferentes maneras, la enseñanza refleja las actitudes del conjunto de la misma sociedad, la cual experimenta actualmente un cierto malestar y dificultad para definir sus objetivos. La gente siente horror de la dictadura, cualquiera que sea su forma, y es posible que este miedo lleve a algunos a tomar la firmeza por autoritarismo y cualquier forma de organización rigurosa por burocracia inhumana.

Sin embargo, hay que evitar considerar la participación como un derecho permanente de intervención en todos los estadios de la decisión. Así pudo ocurrir antiguamente en las ciudades griegas; pero en el mundo de hoy, caracterizado por grandes agrupaciones complejas y especializadas y por relaciones sociales y económicas sumamente complicadas, tal concepción es simplemente inaceptable. La participación no ha de servir de ningún modo de excusa a la indecisión.

Es natural que el progreso de la enseñanza y la influencia de los medios de comunicación de masas hayan suscitado la necesidad de una participación creciente. Evidentemente es necesario mejorar la comunicación en los dos sentidos. Los modos de participación ya elaborados o en vías de elaboración en el marco de las L.E.A. permiten satisfacer mejor esos deseos y necesidades. También permite, y ello es todavía más importante, hacer realidad la responsabilidad de los elegidos ante los electores, lo cual es una de las condiciones fundamentales del buen funcionamiento de nuestra democracia.