

Democracia escolar y educación cívica

La calidad como derecho de todos

José Luis San Fabián.
Universidad de Oviedo.

El método o currículum institucional

El método es importante. Al menos ésta es una de las pocas ideas que nadie discute en educación. Las grandes declaraciones y planes programáticos carecen de credibilidad si no van acompañados de un método que los lleve a la práctica. Los diversos contenidos de la enseñanza y hasta los aprendizajes básicos como leer y escribir pueden ser objeto de diferentes enfoques pedagógicos y métodos de enseñanza, los cuales suelen hacerse explícitos en las programaciones docentes. Sin embargo, las instituciones escolares transmiten numerosos aprendizajes cuyos métodos no figuran en las programaciones didácticas ni en los proyectos de los Centros. Incluso en momentos como el presente donde tanta importancia se da a la eficiencia y al logro de resultados inmediatos, las escuelas siguen transmitiendo significados y valores. Y esta transmisión tiene mucho que ver con el *método* institucional, esto es, con la forma en que está organizada la escuela, dado que se produce de manera inseparable e indiferenciada de su funcionamiento como organización social.

En este sentido, el método educativo escolar no se reduce a los materiales y estrategias que conscientemente despliega el docente dentro del aula, sino que implica al funcionamiento global de la institución y, por tanto, debe ser objeto de análisis, sistematización y evaluación por el conjunto del Centro y de la comunidad educativa.

El *método* o currículum institucional tiene algunas características que lo diferencian del método didáctico: supone la acción conjunta de numerosas personas y recursos (formales, normativos, materiales...); es reflejo de decisiones y normas que trascienden lo específicamente escolar, y donde confluye lo administrativo, lo social, lo político, lo económico, lo cultural; se transmite dentro y fuera del aula, en la vida formal como en la informal de la organización; raras veces se tematiza o es objeto de discusión, manifestándose a través de las rutinas y hábitos institucionales, por lo que se le denomina con frecuencia *currículum oculto*; queda fuera, por lo general, de la evaluación académica formal.

La expropiación del currículum institucional

El marco institucional de la enseñanza forma parte esencial del currículum que transmiten los Centros. Sin embargo, apenas se le presta atención, más allá de la preocupación por el ahorro de recursos y el ajuste a las normativas externas, lo que garantiza, eso sí, el cumplimiento de las rutinas didácticas de los profesores y de los rituales de la institución al servicio de las funciones de reproducción social que se le asignan. Los manuales de gestión escolar y sobre todo las normativas procedentes de la Administración educativa se encargan de organizar este currículum institucional en base a los criterios de eficiencia y orden formal, dejando a los profesionales, los docentes, un estrecho margen para tomar decisiones en ese

restringido espacio que constituye el método didáctico, restringido precisamente por ese currículum institucional que constituye el marco organizativo. Desde este punto de vista, la auténtica lucha del profesorado por su autonomía profesional no está tanto en poder decidir sobre el método a utilizar o los contenidos didácticos a transmitir como en la posibilidad de organizar globalmente su trabajo educativo dentro de una organización, lo que implica la apropiación del currículum institucional.

Son varias las causas que llevan a una mayoría del profesorado a renunciar -desertar- a la toma de decisiones sobre este currículum institucional. Se trata sin duda de una parcela de autonomía que el afán centralizador de la Administración se resiste a ceder; pero además, la tradición contenidista de la enseñanza, el aislamiento del profesor en el aula, la estructura jerárquica de la escuela, la promulgada -aunque imposible- «*neutralidad*» de la escuela pública, la evaluación unidimensional de los rendimientos escolares, las demandas eficientistas de la sociedad... son otros tantos factores que contribuyen al abandono del currículum institucional por parte del profesorado -y de las familias- en manos de los gestores del sistema, que actúan a su vez siguiendo la mayoría de las veces criterios administrativos (escuela pública) o corporativos (escuela privada) a la hora de decidir su organización.

Algunas consecuencias

Así y todo, no parece que el tema en cuestión quede resuelto de manera satisfactoria. Prueba de ello son las propuestas de asignaturas de contenidos *formativos*, la incorporación de temáticas transversales, la elaboración de proyectos educativos de Centro e incluso algunas directrices de la Administración proponiendo que los proyectos curriculares contemplen entre sus contenidos el desarrollo de valores y actitudes... Sin embargo, el currículum institucional suele verse poco afectado por estas iniciativas, que en general son asimiladas e incorporadas sin mayor problema. Incluso reformas más sustanciales que implican cambios en la estructura de gestión de los Centros, como la promovida por la LODE, no han servido para garantizar una transformación institucional, como era previsible en este caso, hacia un funcionamiento participativo y democrático.

Y es que el abandono del currículum institucional a manos de burócratas o gerentes no se produce sin importantes costes educativos, siendo ésta una de las principales causas del relativo impacto que tienen las reformas e innovaciones didácticas promovidas al margen de los cambios en el conjunto de la organización.

Con este estado de cosas también guardan relación algunas de las tendencias que se detectan actualmente en los Centros, tales como: la creación de guetos educativos, tanto dentro de los Centros -clases paralelas, grupos especiales...- como en el conjunto del sistema escolar -adscripción de grupos socialmente desfavorecidos a determinadas zonas y Centros, éstos casi siempre públicos-; el tratamiento administrativo-judicial de los *problemas de disciplina* que plantean los alumnos; el incremento del poder de los gestores en detrimento del de la comunidad y del propio profesorado como colectivo; el abandono por parte del profesorado del currículum paraacadémico -actividades complementarias y extraescolares-; la falta de debate y consenso sobre los valores básicos entre el profesorado y las familias; y la desvinculación de los Centros de su entorno.

Los profesores prefieren ejercer responsabilidades y funciones dentro del aula más que en la organización del Centro. El problema surge cuando las decisiones del aula y sus efectos se ven condicionados por lo que ocurre fuera de él. Esta deserción/expropiación del currículum institucional repercute negativamente tanto en la falta de control del profesorado sobre las condiciones de su trabajo como en la calidad de la función educadora de la

escuela, eso que se ha venido llamando de manera más específica educación para la ciudadanía o educación cívica.

Educación cívica y organización escolar

En general durante la última década las escuelas no han mostrado mucho interés por la educación cívica, si bien la problemática social surgida a raíz de la *caída del muro* así como la reciente guerra en Centroeuropa están provocando un cambio de tendencia. El abandono o menor estatus de la educación cívico-política se ha justificado con argumentos como: las cuestiones políticas son demasiado complicadas para que las comprendan los alumnos, no hay un cuerpo real de conocimientos que ofrecer, existe el riesgo de adoctrinamiento político, debe ser responsabilidad de los padres, etc.; lo que ha llevado en muchos países al predominio de enfoques curriculares de tipo legal-contenidista, por ejemplo, mediante la enseñanza de derechos y deberes del ordenamiento constitucional.

Algo tan básico como debatir qué tipo de ciudadano desea formar la escuela o tan concreto como mejorar la participación en los Centros, parecen hoy cuestiones pasadas de moda, más propias de los años setenta o de una etapa de transición política, pero hoy las cosas se han normalizado y hay otras preocupaciones más urgentes... Mientras tanto, los informes sobre la socialización política de los jóvenes hablan de indiferencia hacia la vida pública en general, de ignorancia política, de pragmatismo, de falta de un sentido de ciudadanía y donde la actitud básica queda bien reflejada en la frase este es *su/mi problema*. ¿En qué medida el sistema educativo está contribuyendo a mantener y prolongar el estado de moratoria política en que viven los jóvenes?

Son tres los principales enfoques de la educación cívica en la escuela:

la educación cívica como asignatura específica en el currículum; la educación cívica como parte integrante de todas las asignaturas, a modo de un tema transcurricular; y la educación cívica como responsabilidad del conjunto de la organización escolar.

Estos enfoques se corresponden con diferentes grados de compromiso que irían desde la transmisión de conceptos hasta la implicación activa del alumnado en la dinámica social que tiene lugar en los Centros y en su propia comunidad.

Las escuelas contribuyen a la socialización política de los alumnos básicamente a través de la forma en que están organizadas. La cultura general de la escuela implica un conjunto de valores políticos que como tales influyen en la cultura política de los jóvenes. La socialización política directa a través de asignaturas (educación cívica, estudios sociales) tiene, en general, poco impacto. Introducir nuevas asignaturas en el currículum relacionadas con la educación cívica o la *educación del ciudadano*, manteniendo la actual enajenación del alumnado respecto a lo que ocurre en la escuela y las aulas -y otras instituciones de las que forma parte-, sólo contribuirá a potenciar actitudes de cinismo, reforzando ese desdoblamiento esencial que caracteriza la experiencia escolar: lo que se dice tiene poco que ver con lo que se hace.

Lo que puede parecer sólo una recomendación general del diseño curricular es aquí el principio esencial: poner en relación los aprendizajes escolares con la experiencia viva de los alumnos. ¿Por qué vamos a estudiar los árboles en las planas hojas de un libro de texto cuando la escuela está rodeada de bosques?

Democracia formal y deserción provocada

A pesar de los casi veinte años de régimen democrático constitucional, no deja de ser una presunción el considerar que vivimos en una democracia consolidada. Veinte años de democracia parlamentaria no son tantos si tenemos en cuenta los cuarenta que duró la última sequía. Podemos reírnos de las democracias de los países nórdicos pero en nuestro país no se han sometido a consulta pública cuestiones tan importantes como el mapa autonómico o la entrada en la comunidad europea, y cuando se ha hecho -la entrada en la OTAN- ha sido cuanto menos dudoso el respeto hacia la soberanía popular.

Pero el problema no es tanto una cuestión de inercias del pasado como de pérdida del sentido profundo de la democracia: la igualdad real de acceso a los recursos de una sociedad. Si una sociedad genera privilegios y desigualdad la democracia sólo puede entenderse como una lucha permanente contra las inercias y perversiones de las organizaciones, formalmente democráticas.

No se democratiza la vida escolar o social solamente instaurando estructuras electorales. Es más, éstas pueden servir para legitimar a las élites en el poder. El hecho de que periódicamente haya elecciones en la vida política no aporta en la mayoría de los casos más que la legitimación de las prácticas autoritarias que ejercen los que detentan el poder durante el período interelectoral. La democracia representativa o contractual es legalista y burocrática; permite que una élite minoritaria decida por la mayoría, ante la pasividad de esa mayoría; con su énfasis en la elección del individuo da a la participación un sentido instrumental que sirve a intereses privados más que a un bien común o de desarrollo personal.

En organizaciones como las escolares, de estructura decisional ambigua, la participación como ritual formalista y al servicio exclusivo de la gestión forma parte de una concepción eficientista: facilita el consenso y contribuye a manejar la incertidumbre. Por eso es conveniente no olvidar la base ética de la participación, de forma que la eficiencia se ponga al servicio de la justicia y la igualdad.

La marginación social puede ser explicada en términos de no participación -exclusión- en los intercambios relevantes de una sociedad y, en consecuencia, la participación constituye un mecanismo para salir de la marginación, influir y decidir. Por ello, cabe preguntarse si la deserción actual no es inducida, ¿a quién beneficia la baja participación?.

El abandono de las ideas democratizadoras en educación guarda relación con la falta o precariedad de la participación en la vida social. La democracia organizativa es un sistema frágil, especialmente cuando no tiene una clara continuidad más allá de la organización. Al fin y al cabo, los Consejos Escolares funcionan como órganos democráticos hacia adentro, sin conexión con otras estructuras de participación dentro de un sistema escolar jerárquico.

Una asignatura pendiente: la democracia escolar

Se han democratizado formalmente los Centros pero los procedimientos habituales que se siguen para tomar decisiones -las importantes- dependen más de las estrategias micropolíticas que de los debates que se generan en los órganos representativos. Se han exagerado, puede que de manera interesada, las potencialidades democratizadoras de la LODE. La única función aparentemente *revolucionaria* de los Consejos Escolares en nuestro país, la elección del director, queda neutralizada con la composición de un Consejo Escolar dominado por el profesorado, que lo convierte en caja de resonancia de la política del director, especialmente en los centros concertados.

En la escuela, como en la sociedad, existe un concepto restringido de democracia y de comunidad educativa. La participación acaba en la votación y el Centro es propiedad

exclusiva de sus usuarios, cuando no de los profesores. Se dice que los profesores pierden autoridad cuando se implantan órganos participativos, pero ello ocurre cuando esa autoridad es una autoridad jerárquica y basada en el estatus y la imposición. En realidad, el Consejo Escolar, que formalmente tiene el poder político en el Centro, no lo ejerce. Es el profesorado, a través del Claustro o por procesos no formales quien decide. Eso sí, cuando hay que presionar a la Administración se recurre al Consejo Escolar o directamente a la Asociación de Madres y Padres de Alumnos (AMPA).

Por otra parte, si el profesorado es poco consciente del currículum oculto, los padres menos aún. La escasa participación de los padres, limitada a contactos ocasionales, está condicionada por una concepción restringida del impacto real que la escuela tiene sobre sus hijos y por una idea simplista del progreso escolar: aprobar sin problemas, adquirir conocimientos, superar los cursos. Cuando la escuela es entendida como un lugar de aparcamiento de los hijos o de adquisición de conocimientos con sentido utilitario es difícil promover la implicación de padres y madres.

El alumnado pasa varios años en unas instituciones cuya dinámica interna ignora. Muestra un desconocimiento casi absoluto de los órganos de su Centro, el Reglamento de Régimen Interno, sus propios representantes y las decisiones que éstos toman, apenas puede influir en la dinámica de las clases...

En resumen, puede decirse que el ámbito de la gestión se caracteriza por una democracia poco educativa, el curricular por una educación poco democrática, mientras que el de las actividades extraescolares suele quedar en el terreno del *laissez faire*.

Construir la participación

A veces la Administración es la menos interesada en que la participación funcione, potenciándose el acceso a la dirección por el sistema de libre designación, a cuyo mandato se da la misma duración que si fuera elegida. Hay profesores que no se presentan a la dirección pero que se alegran cuando son designados la Dirección Provincial, los mismos que después no se atreven a exigir a la Administración una sustitución de varios meses...

La Administración espera que los Centros funcionen democráticamente, pero en su relación con ellos muestra un escaso talante democrático. Es comprensible que la legislación marque unos mínimos de gestión participativa, pero ¿por qué establecer también unos máximos?. La Administración debería aceptar una diversidad de prácticas participativas que irían desde los modelos actuales hasta formas de auténtica autogestión.

La participación de los padres y alumnos necesita una estructura dinámica en la que apoyarse. En vez de sorprenderse de que la participación de los padres se canalice en la mayoría de los Centros a través de las AMPAs, lo que debe hacerse es potenciar estos cauces participativos como cauces independientes.

La participación necesita apoyos: tiempo, formación continuada de padres y profesorado, materiales guía, apoyo administrativo, intercambio de experiencias, sistemas de evaluación e incentivación coherentes con los principios democráticos...

La democracia depende también de la cultura de los Centros, de la voluntad de las personas, del talante de los equipos directivos. Hay Centros que tratan de agotar las posibilidades de un consenso antes de acudir mecánicamente a la votación. Hay Centros que fijan una mayoría cualificada para aprobar determinados temas importantes. Hay Centros de Primaria que siguen incluyendo a representantes de alumnos en el Consejo Escolar, facilitándoles su participación activa. Hay Centros donde padres, profesores y

alumnos colaboran habitualmente en la preparación y desarrollo de actividades educativas, siendo las reuniones formales sólo un momento más en esa colaboración. Hay Consejos Escolares donde se da información y se consulta previamente, donde se negocian las posturas y se consideran todas las propuestas, donde se concretan los acuerdos y se ponen en práctica, donde se evalúan resultados...

Un currículum para la educación cívica: la educación democrática

Enajenados del currículum institucional y entre tantos proyectos, asignaturas y componentes curriculares que han ido parcelando los saberes escolares y, en consecuencia, las prácticas profesionales de los docentes, es fácil caer en el olvido de lo básico: qué tipo de ciudadano queremos formar.

La democracia, como principio político y como innovación educativa, requiere modificar numerosas condiciones organizativas, implica un proceso de aprendizaje organizacional y es a la vez la base del aprendizaje organizacional. Muchas de las iniciativas dirigidas a lograr un marco institucional consensuado a partir de un conjunto de criterios educativos básicos se han diluido por falta de una base participativa real.

La educación para la participación, que no aparece como tema transversal en la LOGSE (ni debe aparecer), constituye la base para la organización de la convivencia en un Centro escolar así como de cualquier enfoque transversal de educación cívica. Los principales valores educativos son a la vez condiciones y efectos de la participación: relaciones de igualdad, no discriminación, tolerancia, diálogo, redistribución del poder y la responsabilidad...

La participación constituye el principal método para transformar el currículum institucional de los Centros al alcance de sus actores, para lo cual es necesario plantearse la participación como uno de los objetivos educativos básicos que informa el proyecto de un Centro. Reconstruir la escuela mediante la participación implica:

- Compaginar la gestión democrática del Centro con la aplicación de una pedagogía participativa en el aula.
- Democratizar el debate sobre la calidad educativa trasladándolo a los propios Centros. Los modelos de calidad educativa definidos por expertos y evaluadores externos sirven de poco más que para hacer rankings.
- Diseñar un proyecto cultural comunitario que recoja propuestas de coordinación de los diferentes servicios educativos, sociales y de salud así como acciones conjuntas con recursos educativos del entorno: servicios sociales, programas de garantía social, escuelas taller, asociaciones, O.N.Gs...
- Considerar las escuelas como lugares en transformación y de transformación social que se preocupan por las condiciones de injusticia y desigualdad social.
- Asumir la democratización como un criterio de calidad educativa y de evaluación de los Centros y de los equipos directivos. Al respecto no parece muy coherente que se acredite a directores que están obstaculizando la participación.

La participación como elección o el paradigma del cliente

No podemos ignorar que hacer hoy propuestas de democratización es ir contracorriente. La transcripción de conceptos del ámbito empresarial al educativo hace que principios como la

participación se encuentren devaluados –no son productivos–. Asistimos al abandono de los discursos sobre la democratización educativa, sustituidos por una nueva ideología de la eficiencia, donde el mercado se erige en el principal instrumento regulador de las relaciones sociales, todo ello, claro está, bajo el discurso retórico de la calidad.

Desde la óptica neoliberal la calidad es entendida como mecanismo de diferenciación social, como un privilegio y no como un derecho. Detrás del referente de la calidad educativa se esconde un ataque a los espacios públicos sociales y escolares, lo que, en otras palabras, significa calidad de unos pocos con dinero de todos.

El énfasis en los derechos individuales del mercado lleva asociado un determinado concepto de participación. Ya no es ésta una participación directa en la gestión de la organización, como coproductor; sino indirecta, como consumidor que elige, que manifiesta sus predilecciones. La participación del cliente consiste en *elegir la educación*, es decir, en elegir representantes, enseñanza religiosa (esto es, una asignatura) o, en el mejor de los casos, Centro. La buena gestión se dirige a conocer las preferencias y gustos de padres y alumnos para satisfacerlos mejor, más que a facilitar su intervención directa en la organización del Centro.

Otra falacia es que la libertad de elección contribuye a mejorar la calidad educativa. La libertad de elección lleva a lo sumo a una competencia de los Centros por conseguir alumnos, esto es, por mejorar su imagen no la calidad de enseñanza, no implica necesariamente una mejora de la oferta educativa.

Estas tendencias, que no son nuevas, encuentran ahora un contexto favorable a su expresión, una mayor legitimación en el discurso político y social dominante. Es curioso observar cómo la nueva clase política que ha accedido a cargos y posiciones de responsabilidad mediante sistemas democráticos no tiene escrúpulos a la hora de socavar la base democrática que la legitima como autoridad.

Ahora que se confunde servicio público con servicio al cliente, es más necesario que nunca redefinir lo público, de forma que sea un espacio social de debate, de intercambio de ideas y de gestión colectiva. Es preciso relacionar democracia y participación con la igualdad de oportunidades y no con la elección de productos en el mercado. La calidad educativa no es un producto mercantil sino un derecho de la mayoría, un factor indisociablemente vinculado a una democratización radical de la educación.

La participación puede ser una de las vías más eficaces para contrarrestar la actual corriente privatizadora del conocimiento social y las políticas de exclusión y segregación socio-educativa que se promueven desde las nuevas ideologías del *Estado mínimo*. Democratizar la escuela es democratizar el acceso al conocimiento. La existencia de la democracia en la escuela pública se relaciona directamente con su carácter plural y heterogéneo. En realidad, los que achacan a la democracia los males de la escuela pública atentan no contra la democracia escolar sino contra la razón de ser de la propia escuela pública, queriendo convertirla en monolítica, jerárquica y discriminadora.