

Sobre la calidad de la educación y su sentido democrático¹

Fernando Reimers y Eleonora Villegas-Reimers

Profesor de Educación Internacional, Estados Unidos.
Profesora, Estados Unidos.



Giovanni Cifuentes

¹ Este trabajo incorpora ideas desarrolladas por los autores en un informe presentado al Diálogo Regional en Educación organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo y publicadas en Fernando Reimers y Eleonora Villegas-Reimers: "Educación para la ciudadanía y la democracia: Políticas y programas en escuelas secundarias de América Latina y el Caribe". En Espínola, V. (editora): *Educación para la ciudadanía y la democracia en un mundo globalizado: una perspectiva comparativa*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, julio de 2005.

LA RELACIÓN ENTRE CALIDAD y sentido de la educación

Durante las últimas décadas, los esfuerzos de maestros, administradores educativos y otros actores interesados en la educación en América Latina han logrado colocar la preocupación por la calidad en el centro de la agenda educativa de todos los países en la región.

Logrado el acceso casi universal a la escuela, y el que los alumnos estén un número significativo de años en ella, es claro que los esfuerzos por ofrecer oportunidades de aprendizaje deben pasar de la preocupación por lograr el acceso a la escuela a la preocupación por garantizar que los alumnos aprendan.

Sin embargo, existe el riesgo de que esta preocupación por la calidad de la educación se convierta, en la práctica, en una inquietud autorreferida al interior de la escuela y de los sistemas educativos. Una comprensión autorreferente sobre la calidad significaría, por ejemplo, que las acciones destinadas a lograr mejoras en la eficacia de las escuelas –para que los estudiantes aumenten su desempeño– estuviesen sólo centradas en pruebas basadas en el currículo. Es decir, sin un examen crítico de la pertinencia de éste, sin un análisis de la adecuación de sus niveles de exigencia, sin una discusión de la correspondencia entre las competencias necesarias para expandir las opciones de las personas en la vida, y de las oportunidades que representa el currículo.

La siguiente caricatura ilustra lo que representaría esta visión limitada que iguala la calidad de la educación con el mejoramiento relativo de la eficacia escolar. Imaginemos un sistema en el cual grupos fundamentalistas lograsen que en el currículo de biología se enseñara la doctrina del “diseño inteligente” para explicar el origen de la vida, y lograrse eliminar las referencias a la teoría de la evolución. Supongamos que los profesores hiciesen un excelente trabajo enseñando dicha teoría y que, en pruebas de desempeño académico basadas en dicho currículo, la mayoría de los estudiantes demostrara conocer a cabalidad sus fundamentos. Desde una perspectiva autorreferente este sistema tendría altos niveles de calidad y sería injusto cuestionar su calidad evaluando a sus alumnos con pruebas sobre la teoría de la evolución, puesto que la enseñanza de dicha teoría no constituye un objetivo de su currículo.

Desplacemos ahora el análisis desde este ejemplo hacia otras competencias para evaluar la calidad de un sistema educativo. Por ejemplo, las competencias de lectura tal y como son evaluadas en las pruebas de PISA². Es claro que PISA define las competencias lectoras de forma amplia y exigente, evaluando competencias cognitivas de orden superior. Lo hace de este modo como resultado de un planteamiento conceptual que considera dichas competencias como necesarias para participar productivamente y para ejercer ciudadanía en sociedades basadas en conocimiento. Sin embargo, ¿son “justas” estas pruebas como indicadores de la calidad en sistemas educativos donde las oportunidades de aprendizaje –expresadas en los propósitos del currículo, los programas de estudio y libros de texto y en la relación entre profesores y estudiantes en las aulas– no están alineadas con una visión tan exigente de lo que significa la competencia lectora?

En este artículo argumentamos que –para ofrecer oportunidades de aprendizaje que efectivamente expandan las opciones y la libertad de las personas– dicho análisis sobre qué significa la calidad de la enseñanza y del aprendizaje no sólo es justo sino necesario. Nuestra tesis central es que la definición de la calidad de la enseñanza no puede estar desvinculada de la definición de los propósitos de la educación. Porque la enseñanza tiene o no calidad en función de algunos propósitos, de criterios normativos que reflejan visiones valóricas, así como relaciones de hecho entre lo que se aprende en la escuela y el contexto social en el cual deben desempeñarse los egresados de ella.

La calidad que distingue a escuelas y sistemas educativos auténticamente efectivos de aquellos efectivos sólo en un sentido autorreferente es aquella que tiene relación con estos propósitos, con las formas en que distintas opciones de política o estrategias pedagógicas contribuyen al logro de dichos propósitos y que es compartida por los actores centrales del sistema en los distintos niveles de operación. Esta conceptualización de la calidad –que la ata a una visión clara de la contribución al desarrollo de competencias con significación fundamentalmente fuera de la escuela– representa un desafío conceptual y político de orden superior en la conducción y gestión de la educación.

La tarea de definir y de negociar políticamente los propósitos de la educación es más compleja que la de lograr pequeños incrementos en el desempeño de las escuelas dentro de los parámetros establecidos, no cuestionados y expresados en el currículo existente. Desde esta perspectiva, la evaluación de programas e intervenciones educativas es también más compleja, porque reconoce que el juicio sobre la efectividad de diversos programas educativos debe referirse, necesariamente, a cómo estos efectos son valorados por distintos grupos de la sociedad.

De nuevo un ejemplo ilustra las implicaciones de esta perspectiva.

Supongamos un contexto en el cual la incidencia del sida es alta, más entre niñas jóvenes que entre niños. La evidencia indica que esta situación es resultado de que una proporción de ellas tiene relaciones sexuales con hombres de más edad. Supongamos, incluso, que la intervención de un programa educativo sobre los riesgos de contagio de sida debido a tener relaciones con hombres mayores tuvo dos efectos: una reducción en la tasa de contagio como resultado de una baja de las relaciones sexuales entre mujeres jóvenes y hombres mayores y, al mismo tiempo, un aumento en el porcentaje de jóvenes hombres y mujeres que tienen relaciones sexuales. La valoración por parte de los padres de estos alumnos/as sobre la conveniencia de introducir este programa en el currículo de la escuela dependerá del grupo de riesgo en que sus hijos estén. Para aquellos cuyas hijas pertenecen a un grupo de alto riesgo, un programa de este tipo puede permitir adquirir conocimientos y competencias que signifiquen la diferencia entre salud y enfermedad; sin embargo, para aquellos cuyas hijas e hijos no son activos sexualmente, la introducción de un currículo que aumente la probabilidad de que lo sean no tiene los mismos beneficios. Dado que el tiempo de instrucción es uno de los recursos más valiosos en la construcción de oportunidades educativas, y que el destinado a promover el desarrollo de ciertas competencias no puede destinarse al desarrollo de otras, es comprensible que distintos grupos esperen que el foco de



Magaly Robalino Campos

² PISA: *Programme for Indicators of Student Achievement* (en español, Proyecto Internacional para la Producción de Indicadores de Rendimiento de los Alumnos) establecido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

la escuela esté centrado en desarrollar aquellas competencias que consideren más importantes para sus hijos, y que es más difícil que éstos puedan desarrollar en otras instituciones. Lograr una negociación de los propósitos de la escuela –explícita y satisfactoria a los diferentes grupos– es una tarea más compleja y difícil que hacer una negociación tácita, y centrarse en los propósitos de la escuela ya establecidos en los planes y programas de estudio.

Pero, aun cuando los fines de la educación permanezcan implícitos y la discusión sobre la calidad de la educación sea autorreferida, la educación continúa siendo una actividad intencional, orientada por propósitos. Los fines de cualquier programa de estudios reflejan propósitos y una visión sobre qué es importante enseñar y cómo hacerlo. Ellos no pueden ser examinados críticamente cuando las intervenciones educativas son evaluadas en términos de sus efectos relativos en el desempeño de estudiantes, por medio de pruebas sobre las habilidades cognitivas que reflejan dicho currículo, si no van acompañados de una discusión más amplia sobre qué competencias evalúan dichas pruebas y de la significación de éstas en el contexto social en el que se desempeñan los estudiantes.

En este artículo sostenemos que un tipo fundamental de competencias que debería orientar la definición de calidad de la educación en América Latina, es el de aquellas que permiten ejercer de forma efectiva la ciudadanía en una sociedad democrática.

**La educación continúa
siendo una actividad
intencional, orientada
por propósitos.**

UN SENTIDO DEMOCRÁTICO para la educación

En los comienzos del siglo XXI, los gobiernos democráticos de América Latina confrontan un desafío: el de hacer que la democracia funcione para el común de las personas. Encuestas de opinión señalan, por una parte, que el apoyo en América Latina hacia este sistema es frágil, y que la satisfacción con la democracia es aún más baja, como muestra la tabla del Anexo 1. En promedio, el apoyo y satisfacción con la democracia en América Latina es más bajo que en la Unión Europea, África, Asia e India, y en niveles comparables con los países de Europa oriental³. Igualmente, encuestas sobre tolerancia con la diversidad, requisito del funcionamiento de una sociedad democrática, revelan preocupantes indicios de intolerancia.

El desafío de la democracia está dado, en parte, por la evolución democrática de la región, que ha ampliado las expectativas sobre qué significa ser ciudadano y participar. De cara a estas expectativas más amplias, los gobiernos democráticos deben conseguir que las instituciones públicas y las normas sociales permitan la participación –efectiva, frecuente y en distintos niveles– de todas las personas. Por ejemplo, durante buena parte de los siglos XIX y XX, distintos grupos de personas –mujeres, indígenas, minorías raciales y en ocasiones las minorías religiosas– no tuvieron los mismos derechos políticos que los hombres blancos o mestizos de mayoría católica. A todas luces, estas desigualdades son inaceptables, vistas desde las aspiraciones de las sociedades más democráticas del siglo XXI. Frente a estos nuevos estándares de igualdad fundamental de todas las personas, a esta concepción más moderna de ciudadanía, resultan alarmantes las actitudes excluyentes e intolerantes ante los derechos políticos de algunos de estos grupos. Un caso es el de México, donde el 59% de los estudiantes de 14 años que, culminando la secundaria, están de acuerdo con la idea de que las mujeres deberían mantenerse al margen de la política, en comparación con 15% de jóvenes que opina lo mismo en otros países de la OCDE⁴. Estos datos indican que en la sociedad mexicana deben ser desarrolladas

con urgencia algunas actitudes básicas fundamentales para el funcionamiento de una sociedad democrática.



Giovanni Cluantes

³ Informe de prensa Latinobarómetro 2002. www.latinobarometro.org

⁴ Felipe Tirado y Gilberto Guevara: *Educación Cívica: Un Estudio Complementario*. Mimeografiado, 2005, p. 31.

Hacer que la democracia funcione para todas las personas requiere consolidar instituciones democráticas en el conjunto de significados y valores ampliamente compartidos por la mayoría de la población, así como en sus competencias para participar políticamente de forma efectiva. Es decir, requiere consolidar una cultura democrática en el sentido más amplio.

Una cultura democrática descansa, en parte, en las competencias y disposiciones de la mayoría de la población: en la valoración de la libertad propia y la de los demás; en la valoración de la justicia; en la internalización de un sentido de responsabilidad por el propio destino; en la comprensión de que la preservación de libertades individuales requiere de instituciones que atiendan al bien común; en el conocimiento generalizado de los derechos y obligaciones fundamentales de los ciudadanos; en el conocimiento de la Constitución, de las leyes, de las instituciones políticas y de la historia de las mismas; en la disposición a participar en los diversos espacios que afectan el destino de las personas –el familiar y vecinal, el comunitario, el del gobierno local y nacional– y en las competencias para deliberar y participar efectivamente.

Estas competencias para la participación democrática requieren de habilidades y disposiciones que permitan pensar por cuenta propia y en forma crítica, comunicarse adecuadamente, tener acceso y utilizar el conocimiento disponible sobre diversos temas, aprender continuamente, trabajar con los demás, comprender la importancia y los mecanismos de dicha participación, y entender y valorar las diferencias que distinguen a las sociedades cerradas y totalitarias de las sociedades abiertas y democráticas. Conocer las instituciones políticas y los espacios y formas de participación; poder informarse y comprender los principales temas de discusión de la agenda pública y entender el contexto histórico que les da significación; desarrollar altos grados de tolerancia por la diversidad y la capacidad de razonar sobre temas complejos en los que es esencial ponerse en el lugar del otro, y reconocer que hay intereses y puntos de vista legítimamente diversos que deben reconciliarse en una agenda de acción colectiva.

Estas competencias no son innatas, se adquieren y perfeccionan en distintas instituciones sociales: la familia, el trabajo, las entidades religiosas y las educativas. En ciertas familias, los niños aprenden observando a los adultos de su alrededor cómo participar políticamente, cómo contactar a funcionarios electos para exigir sus derechos, o cómo comunicar sus propias ideas y organizar a otros para avanzar propósitos comunes. En ciertas ocupaciones, igualmente, es posible desarrollar estas competencias. Por ejemplo, en la docencia es posible perfeccionar la capacidad de



Giovanni Cifuentes

comunicar ideas, organizar grupos y negociar intereses diversos. La práctica con los estudiantes permite a los profesores desarrollar habilidades y disposiciones fácilmente transferibles a la esfera política. Debido a estas competencias, que les permiten participar efectivamente, en muchos países los profesores conforman un grupo políticamente importante, no sólo por el número de votos que representan en las elecciones, sino por su capacidad de comunicación y de organización. En ciertas instituciones es factible aprender a reconocer y apreciar divergencias de puntos de vista y desarrollar la tolerancia por dicha diversidad. Pero, y de igual manera, en otras instituciones puede aprenderse a discriminar a las personas sobre la base de su raza, su género, su orientación sexual, su condición social de origen o su religión o cultura, todas formas de intolerancia incompatibles con la convivencia democrática.

De entre todas las instituciones que facilitan la adquisición y perfeccionamiento de destrezas para la convivencia democrática, la escuela es la que puede distribuir más equitativamente en todos los ciudadanos las competencias para participar efectivamente en una democracia.

El desarrollo de competencias para la ciudadanía democrática precisa una visión completa de lo que esto significa. Requiere pensar en los contenidos y propósitos de la educación en su sentido más amplio –en todas las asignaturas y en el conjunto de procesos que el currículo busca desarrollar–; reflexionar sobre cómo distribuir a los estudiantes en las instituciones educativas –cuántas oportunidades de interactuar con grupos diversos tendrán en sus particulares centros educativos–; balancear el papel de los padres, estudiantes y el Estado en la gestión del sistema educativo; así como de espacios cívicos donde distintos grupos puedan expresar y negociar sus intereses con relación a los propósitos de la educación.

Entiéndase que la visión amplia que estamos proponiendo es diferente a la distinción común que se hace al discutir si la educación para la ciudadanía democrática debe ser una asignatura en el currículo (educación cívica) o un eje transversal que cruce diferentes asignaturas. Proponemos que la formación para la ciudadanía democrática debe abarcar, ciertamente, ambos ámbitos, en tanto que el desarrollo de conocimientos y habilidades –como resultado de un foco deliberado en el currículo– es un aspecto fundamental de



Giovanni C. Fuentes

Educación para la ciudadanía democrática requiere pensar en forma integral y profunda la organización completa del sistema educativo.

educar para esta habilidad. Pero, a la vez, dicha educación debe ser mucho más que un foco explícito en el currículo. Debe reflejarse en el clima del aula y de la escuela –en cuanto que las didácticas activas promueven las competencias para la participación–, reflejarse en la gestión y organización de las escuelas –en cuanto a que la forma en que profesores y directores se relacionan entre sí y constituyen importantes lecciones cívicas con otros miembros de la comunidad–; atender a la asignación de estudiantes a distintas escuelas, para evitar la creación de sistemas educativos donde los estudiantes de menores ingresos, indígenas o inmigrantes son segregados en instituciones con maestros menos formados o experimentados, ya que esto envía un mensaje clarísimo en relación a la justicia en la asignación de recursos y esfuerzos de los servidores públicos. En fin, proponemos que educar para la ciudadanía democrática requiere pensar en forma integral y profunda la organización completa del sistema educativo.

En América Latina es importante reconocer que el educar para desarrollar competencias ciudadanas no es un foco alterno, o complementario, al énfasis del currículo en el desarrollo de destrezas académicas convencionales, dada la alta desigualdad de estas sociedades y la forma en la cual con frecuencia el sistema educativo refleja y reproduce esta desigualdad, por la vía de instaurar expectativas de logro diferentes para distintos grupos de estudiantes u ofreciendo condiciones de aprendizaje diversas a estudiantes de distinta condición social.

Más aún, debe proponerse que el desarrollo de competencias para la ciudadanía democrática incluye y orienta –da sentido– al énfasis en el desarrollo de destrezas académicas convencionales. Así, por ejemplo, en muchas

sociedades latinoamericanas los estudiantes cuyos padres tienen los más bajos niveles de ingresos, aprenden a leer de manera muy deficiente, o desarrollan limitadas competencias aritméticas o científicas. Esta segmentación del sistema educativo en la oferta de oportunidades de desarrollo de competencias fundamentales debe ser una preocupación esencial en los esfuerzos de ciudadanía, pues las competencias ciudadanas incluyen ciertamente estas formas cognoscitivas fundamentales para participar en el siglo XXI.

Este énfasis en dichas competencias fundamentales del modelo que proponemos en este trabajo da especificidad a una propuesta para desarrollar ciudadanía en América Latina. En la literatura más conocida sobre qué significa desarrollar ciudadanía en países de la OCDE, este acento en las competencias fundamentales no aparece, quizá como resultado de que la segmentación social en esta materia es menor en los países que la forman que en América.

INCORPORAR LA DISCUSIÓN sobre el sentido democrático de la educación en las reformas

Tres razones justifican el estudio de las acciones para desarrollar un sentido de ciudadanía democrática en la escuela secundaria. La primera es que la cultura democrática en América Latina está en transformación. Las expectativas de sectores crecientes de la población son que la democracia funcione y se profundice, para reflejar los intereses de la mayoría porque la legitimidad misma de la democracia descansa, en parte, en lograr dicha profundización. Este desafío no puede ser subestimado. ¿Cómo pueden las escuelas formar a jóvenes comprometidos con valores democráticos cuando otras instituciones –los sistemas de justicia, electoral, de partidos políticos; las instituciones productivas, las familias, las instituciones religiosas, por ejemplo– reflejan y reproducen valores y prácticas autoritarias? ¿Cómo promover las actitudes democráticas en contextos donde los gobiernos o las oposiciones políticas no autorregulan su participación con normas ajustadas a la práctica democrática?

Es claro que en procesos de cambio social más amplios la acción de las escuelas sólo puede contribuir parcialmente a la formación de una cultura democrática, porque otros cambios institucionales son esenciales. Sin embargo, las escuelas pueden facilitar y apoyar dichas transformaciones, aunque no puedan producirlas por sí solas. Frente a este desafío, la respuesta de las instituciones educativas es fundamental: las políticas que no sean parte de la solución serán –por omisión– parte del problema de no avanzar en la profundización de una cultura democrática.

Una segunda razón para plantearse la contribución de la escuela secundaria a una nueva cultura democrática en América Latina radica en el hecho de que su reforma está en el centro de la agenda educativa contemporánea de la región. Es previsible que, en las próximas décadas, los esfuerzos de las sociedades y los gobiernos latinoamericanos estén centrados en la universalización del acceso a la escuela secundaria, y con ello en la discusión deliberada de las preguntas de qué, para qué y cómo formar a los jóvenes en este nivel.

La discusión relativa a la función ciudadana de la escuela secundaria es parte, pues, de una discusión más amplia: qué hacer con la escuela secundaria en América Latina. Resulta apropiado que, al plantearse la universalización en el acceso y culminación de la educación secundaria, dicho debate se plantee en forma más general sobre cuáles han de ser los propósitos de dicha educación, una vez universalizada. Por lo mismo, es congruente con el desarrollo político de la región asumir que estos propósitos han de estar alineados con la construcción de la ciudadanía democrática.

Una tercera razón, para examinar en qué forma la escuela secundaria contribuye a la creación de una nueva cultura democrática, descansa en que el tema del desarrollo de la identidad social y ciudadana de los jóvenes representa una preocupación reciente y creciente en las sociedades de la región. Las instituciones extraescolares –como los medios de comunicación, las TIC, los movimientos sociales y, desde la otra orilla, los grupos criminales organizados– presentan abundantes oportunidades y estímulos que compiten por la atención y el interés de los jóvenes frente a la escuela. Es ante los jóvenes que las instituciones y prácticas educativas obsoletas y deficientes evidencian su fracaso de forma más palpable.

Frente a las pedagogías ineficaces de la escuela primaria, expresadas principalmente en el fracaso académico de los estudiantes y en las altas tasas de repitencia, la respuesta de los adolescentes es la deserción. Al preguntarles a muchos de ellos por qué lo hacen, su respuesta es simple: “porque no me interesa”. Para el joven es más fácil descubrir la falta de sincronía, irrelevancia y desconexión entre las prácticas de una escuela y un currículo decimonónicos y el mundo y la sociedad en la cual está inmerso. La creciente asertividad de los jóvenes supone en la escuela secundaria su renovación o el riesgo de desaparecer, de ser reemplazada por otras instituciones en las cuales los jóvenes encuentren la preparación adecuada, y el reconocimiento o la aceptación para enfrentar las demandas cambiantes de su mundo.



© UNESCO/Alberto Janguigüeres

La creciente asertividad de los jóvenes supone en la escuela secundaria su renovación o el riesgo de desaparecer, de ser reemplazada por otras instituciones.



© UNESCO/Dominique Roger

En la medida en que una de las dimensiones de este mundo es la política, que exige la definición de ciudadanía entre los jóvenes, una escuela secundaria sin relación con las tensiones y dilemas de formar identidad ciudadana –en un contexto de cambio de cultura política en América Latina– será percibida cada vez más como irrelevante y desconectada de las exigencias del mundo real en el que viven los adolescentes. En una época en la cual las brechas culturales intergeneracionales son cada vez más importantes, si la escuela no los ayuda a contestarse las preguntas sobre “¿quién soy?, ¿cuáles son las formas de avanzar en mis intereses en esta sociedad?, ¿cuáles son los espacios en los que puedo participar?”, y si tampoco aborda los problemas complejos que confronta la ciudadanía en sociedades democráticas, estará cada vez más desfasada de las preocupaciones de las generaciones jóvenes. Es fundamental que la escuela prepare a los jóvenes para tomarse a sí mismos históricamente en serio, así como para comprender el nexo entre el desarrollo de los acontecimientos públicos y su propia responsabilidad personal.

UN MODELO para conceptualizar la educación para la ciudadanía democrática

De la definición de las competencias y disposiciones para la ciudadanía democrática, tal y como las hemos expuesto anteriormente, se desprende una conceptualización de las experiencias escolares que contribuyen a que este proceso sea integral y sistémico, acumulativo, y centrado en las experiencias cotidianas de los jóvenes en la escuela⁵.

Educación para la ciudadanía integral y sistémica

La integralidad de la educación para la democracia está referida a la movilización de todos los espacios de la escuela para incidir en los dominios del desarrollo de los jóvenes: cognitivo, social, emocional, valórico y actitudinal. Esto sólo es posible al pensar en la educación en sentido amplio; es decir, no sólo como los contenidos o procesos

que se desarrollan en un sentido estricto en una asignatura, sino como el conjunto de experiencias que, en su totalidad, tienen lugar en la escuela y las cuales derivan de la cultura escolar en sentido general, de la composición sociodemográfica del universo estudiantil, de los modelos de rol que constituyen el cuerpo docente y administrativo, de la forma en que está organizada la utilización del tiempo y las relaciones interpersonales en la institución escolar⁶. Esto quiere decir que es difícil enseñar relaciones democráticas –aun si la discusión de las mismas es un tema explícito del currículo– en instituciones caracterizadas por relaciones autoritarias. No será eficaz enseñar el respeto a los derechos humanos en una asignatura si la escuela está caracterizada por relaciones de género irrespetuosas. No es posible promover una cultura de apego a la legalidad incorporando contenidos en el currículo para ello si los estudiantes saben que una proporción de los maestros tienen sus cargos como producto de pago de sobornos o de tráfico de influencias. En particular, cuando se enseña a adolescentes, es fundamental que haya un buen alineamiento entre los propósitos de la escuela y del currículo en los diferentes niveles de organización de la institución escolar.

El carácter sistémico de la educación para la ciudadanía democrática se refiere a la interdependencia y a las sinergias que surgen en la acción simultánea en los distintos espacios señalados anteriormente. Así, las concepciones de igualdad de género que pueden aprender los jóvenes son influenciadas simultáneamente por los contenidos explícitos del currículo, por el currículo oculto en las prácticas docentes –el tiempo, la atención y el estímulo que reciben hombres y mujeres jóvenes–, por los modelos de rol que tienen en la proporción de maestros, directivos y supervisores que son hombres y mujeres, en las relaciones de género que existen entre el personal docente y en la cultura escolar en su sentido más amplio⁷. En aquellas instituciones educativas donde los avances de índole sexual de profesores y directivos sobre alumnas y alumnos no sean severamente contenidos y sancionados, esto –en combinación con qué oportunidades existen para maestras y maestros, junto con el currículo y los procesos de instrucción– configurará una poderosa lección moral sobre las relaciones de género aceptadas en la institución escolar.

⁵ Para una discusión más detallada de este modelo véase F. Reimers y E. Reimers: *Open Schools, Open Societies. The Challenges of Educating for Democracy in Latin America*. En J. Harrington y J. Kagan: *Westview Press*. En prensa.

⁶ Esta diferenciación entre el enfoque minimalista de la educación cívica tradicional y el enfoque maximalista de la formación ciudadana es discutida por David Kerr (2002): *An International Review of Citizenship in the Curriculum*. En Steiner-Khamsi, G., Torney-Purta, J., y Schwilole, J. (eds.): *New Paradigms and Recurring Paradoxes in Education for Citizenship: An international comparison*. Londres, Elsevier Science Ltd.

⁷ Para un análisis del papel de las desigualdades de género en la gestión escolar en México, véase Reimers, F.: *Principally Women. Gender in the Politics of Mexican Education*. En Randall, L. (ed.): *The Changing Structure of Mexico* (en prensa).



Educación para la ciudadanía democrática acumulativa

El carácter acumulativo de la educación para la democracia tiene relación con la medida en que los aprendizajes –a lo largo del continuo de desarrollo de los estudiantes– descansan sobre aprendizajes anteriores, formando así cadenas de oportunidades donde lo que se aprende en un momento facilita, o dificulta, aprendizajes subsecuentes. Por ejemplo, uno de los aprendizajes más básicos y fundamentales para valorar la propia libertad es que cada persona pueda descubrir su propia “voz”, su capacidad de articular ideas, de expresarlas; es decir, descubra su propia individualidad. Experiencias muy tempranas facilitan el hallazgo de esta voz: tener oportunidades de ser escuchado, poder escribir ensayos que reflejen un punto de vista propio, poder leer textos que reflejen los intereses propios. En fin, recibir atención como persona.

En la medida en que los niños y luego los jóvenes puedan encontrar en las escuelas experiencias que les comuniquen que son valorados como personas individuales, que son respetados, será más fácil que encuentren esa voz y que aprendan a respetar la individualidad y la libertad de los demás. La ausencia de estas experiencias tempranas hará más difícil descubrir la propia capacidad de pensar, el desarrollo de ideas originales o la valoración de la libertad. Esta concatenación y carácter acumulativo de los aprendizajes escolares tiene una clara expresión en la adquisición de las competencias básicas de lectoescritura. Sin la capacidad de leer con altos niveles de comprensión, en momentos posteriores de sus trayectorias educativas les será imposible estudiar en profundidad historia y difícil seguir las deliberaciones sobre asuntos públicos. Sin las competencias fundamentales de comunicación no es posible construir oportunidades más avanzadas de educación ciudadana.

Educación para la ciudadanía democrática cotidiana

Si bien compartimos la tesis de John Dewey de que se enseña en la manera en que se enseña, pensamos que los propósitos de la escuela –incluyendo la medida en que éstas promueven una cultura democrática– se expresan también en a quién enseñan, qué intentan enseñar, cuán bien lo enseñan, quién lo enseña, en qué clima escolar y en qué contexto sociocultural.

Los propósitos cívicos de la escuela manifiestan todos estos aspectos del proceso educativo, no sólo en los objetivos abiertos y explícitos de las políticas educativas y del currículo ni en los contenidos de los libros de texto. En consecuencia, para examinar en qué medida las escuelas preparan a los jóvenes para la ciudadanía democrática, es necesario tener una mirada amplia y profunda que vaya más allá del análisis de los contenidos de las asignaturas de educación cívica.

El desarrollo de competencias para la ciudadanía democrática no es una alternativa al desarrollo de competencias académicas.



A continuación explicamos los componentes de este marco conceptual para analizar la relación entre educación y desarrollo de cultura democrática. Al hacerlo presentaremos información derivada de la encuesta del Latinobarómetro –referida anteriormente–, así como información complementaria de otras fuentes cuando sea pertinente. Presentamos un análisis más detallado de los resultados de dicha encuesta en una sección posterior.

Las experiencias escolares que ayudan a los estudiantes a desarrollar las destrezas y disposiciones consistentes con el participar y mantener sociedades democráticas resultan de un sistema de oportunidades interrelacionado, en el que cada nivel de posibilidad facilita oportunidades subsiguientes para desarrollar las capacidades y disposiciones para ser libre.

A nivel micro, y en el centro de este sistema integrado de oportunidades, están las posibilidades de interacción social y de experiencias de los estudiantes, y de ellos con los docentes, que presentan a los jóvenes medios de elegir en forma congruente con sus aspiraciones de corto y largo plazo. Junto a las múltiples oportunidades para aprender a elegir, hay otras para desarrollar destrezas que son esenciales para funcionar en una sociedad moderna compleja. Los jóvenes necesitan, por ejemplo, desarrollar la capacidad de leer a altos niveles de comprensión, esencial para participar efectivamente en la mayoría de las sociedades modernas en el siglo XXI, y porque esta capacidad abre otras oportunidades⁸. Aprender a leer y a escribir, y mantener y perfeccionar esta habilidad, ofrece amplias oportunidades para fomentar el ejercicio de la libertad.

Los niños y los jóvenes pueden leer materiales diversos, tener la oportunidad de escribir a partir de sus intereses o no hacerlo. En una visita que realizamos en el año 2003 a algunas escuelas medias en el sur de Chile, en las que el Programa Enlaces apoyaba salas para la enseñanza de

tecnología, varios de los estudiantes expresaron que lo más valioso para ellos del tiempo que destinaban a esta actividad consistía en que era la única en la que podían hacer proyectos de investigación que respondieran a sus intereses. En este contexto, el aprendizaje del uso de Internet, o de plataformas sencillas de procesamiento de palabras y de presentación de ideas, es un instrumento para innovar permitiendo a los estudiantes aprender a partir de sus intereses. En visitas a escuelas realizadas en el año 2005 en San Luis Potosí (México), constatamos cómo la implementación del Programa Nacional de Lectura –que proporcionó cuentos infantiles y literatura diversa a escuelas públicas– posibilitaba en algunos casos que cada estudiante tuviese oportunidad de escoger qué textos leer, una forma importante no solamente de estimular la práctica de la lectura, sino de reconocer y legitimar los diversos intereses de los niños.

El clima pedagógico y el tipo de didácticas en uso en las escuelas, los estándares académicos –y la calidad de la educación en el logro de dichos estándares–, son aspectos fundamentales en una agenda de educación para la democracia. Como mencionamos anteriormente, el desarrollo de competencias para la ciudadanía democrática no es una alternativa al desarrollo de competencias académicas. Por el contrario, las competencias para ejercer ciudadanía en sociedades complejas requieren de destrezas académicas.

Este nivel medular para el desarrollo de competencias democráticas no fue incluido en la encuesta que aquí reportamos, y debería ser un área prioritaria para una agenda de investigación futura.

⁸ En este sentido es de hacer notar que las competencias lectoras representan un objetivo móvil, dependiendo de cuál es el nivel de competencia que permite participar. La concepción decimonónica que define la habilidad lectora como la habilidad de leer y escribir el propio nombre o un párrafo sencillo, tal vez apropiada a las exigencias de ciudadanía de hace dos siglos, claramente no permite participar en una sociedad basada en el conocimiento. Esta es la justificación de que el estudio comparado de la OCDE, el estudio de Pisa, mida niveles avanzados de comprensión lectora, los cuales son bajos en todos los países de la OCDE, y particularmente bajos en los cinco países latinoamericanos que participaron en dicho estudio.

Además de estas experiencias cotidianas para desarrollar las capacidades de ser libre y de hacer elecciones, el currículo de instrucción puede desarrollar –específicamente– las destrezas y disposiciones para la ciudadanía democrática abriendo momentos explícitos en los cuales los estudiantes puedan reflexionar o aprender contenidos que les ayuden a comprender qué es necesario para que funcionen relaciones o sociedades democráticas. Bien por medio de una asignatura destinada abiertamente a este propósito o de modo integrado y transversal en varias de ellas, los estudiantes pueden aprender cuáles son los derechos humanos universales; en qué medida éstos están protegidos o no en las leyes e instituciones en su sociedad en el presente y en el pasado; aprender y reflexionar sobre la diversidad; aprender y discutir sobre participación en el ámbito local, estatal y nacional; discutir sobre el desempeño de líderes electos; conocer las instituciones políticas y su historia. Estos constituyen los contenidos más tradicionales de la educación cívica centrada en el estudio de las instituciones democráticas; otros contenidos pueden centrarse en el estudio de la diversidad cultural de un país, las relaciones de género y de la sexualidad, o materias complejas que incidan sobre la identidad, individualidad y su relación con los demás.

Para guiar estas oportunidades, los maestros deben estar bien educados y preparados para modelar frente a los estudiantes qué significa pensar por cuenta propia, valorar la libertad de investigación y la independencia de pensamiento y apreciar y respetar la diversidad y los derechos de los demás. Hay datos que indican que los maestros –en varios países de América Latina–, no constituyen modelos de rol particularmente tolerantes o democráticos. Una encuesta a maestros de escuelas públicas, realizada en México, arrojó que el 29% menciona como obligación ciudadana el respeto a la ley, y que sólo el 18% el respeto al derecho ajeno. Únicamente el 41% consideró que el pueblo debe obedecer siempre las leyes⁹; uno de cada cinco de dichos maestros no aceptaría que un indígena o una persona de otra raza viviera en su casa; un tercio no permitiría que una persona de otra religión viviera en su casa, y dos de cada cinco no dejarían que un homosexual viviera en sus casas. Estas actitudes de los maestros mexicanos reflejan, y contribuyen a reproducir, actitudes intolerantes similares en la población en general. Una encuesta nacional sobre discriminación en la sociedad mexicana reveló que nueve de cada diez mujeres perciben que existe discriminación por condición de ser discapacitados, indígenas, homosexuales, personas mayores, minorías religiosas y extranjeras. Una de cada tres reporta haber sido discriminada en el último año, y también una de cada tres indica que ha sido segregada en su trabajo¹⁰.

Encuestas recientes a maestros en Argentina, Perú y Uruguay ilustran también altos niveles de rechazo a la diversidad. Los más altos porcentajes de discriminación negativa son, como en el caso de México, contra los homosexuales. El 20% de los maestros en Uruguay, el 34% en Argentina y el 55% en Perú no aceptarían tener homosexuales como vecinos. Hay también un fuerte rechazo sobre la base de la nacionalidad, la etnia o la condición social de origen. El 11% de los maestros de Uruguay, el 15% de los de Argentina y el 38% de los de Perú discriminan contra personas sobre la base de su nacionalidad o etnia. Hay también discriminación contra los habitantes de las “villas miseria” entre el 16% de los maestros de Perú, el 33% de los maestros de Uruguay y el 52% de los maestros de Argentina¹¹. Hay rechazo no sólo hacia personas originarias de países vecinos, sino hacia inmigrantes de otras latitudes y personas sobre la base de su religión. Alrededor del 19% o el 20% de los maestros de Perú discriminan contra personas árabes y judías, contra japoneses, chinos, ecuatorianos, paraguayos y chilenos. Los niveles de discriminación sobre esta base son más bajos en Argentina y Uruguay. En Argentina, el 9% de los maestros discrimina contra los bolivianos, el 6% contra los chilenos y el 4% contra los árabes, judíos, japoneses, ecuatorianos y paraguayos.

Es este aspecto, el desarrollo directo de conocimientos y actitudes cívicas es comúnmente identificado con educación para la ciudadanía. Dimensión sin duda muy importante pero, como hemos explicado, insuficiente. Parte esencial de la formación ciudadana es el desarrollo de competencias cognitivas, expresadas –entre otras formas– en el conocimiento profundo de la historia de un país, de los movimientos sociales y de los cambios políticos con consecuencias sobre el carácter democrático de la sociedad. Las áreas disciplinarias más directamente relacionadas con el desarrollo de estas competencias son historia, estudios políticos y educación cívica. Sin embargo, las competencias que hacen a la ciudadanía pueden y deben ser trabajadas transversalmente, en el resto de las asignaturas del currículo, así como en actividades complementarias que estimulen la disposición a la acción y que incidan sobre las esferas actitudinal y valórica. El aprendizaje en servicio (*service learning*), por ejemplo, es una forma de involucrar a los estudiantes en el análisis y solución de desafíos locales y de integrar estas formas de apoyo y participación con su aprendizaje académico.

⁹ Fundación En Este País. México, 2002.

¹⁰ Secretaría de Desarrollo Social. México (2005): Encuesta Nacional sobre Discriminación.

¹¹ Tenti Fanfani, Emilio (2003): Les immigrés à l'école. La xenophobie des enseignants en Argentine, Perou et Uruguay. Buenos Aires, Instituto Internacional de Planificación de la Educación, p. 4.

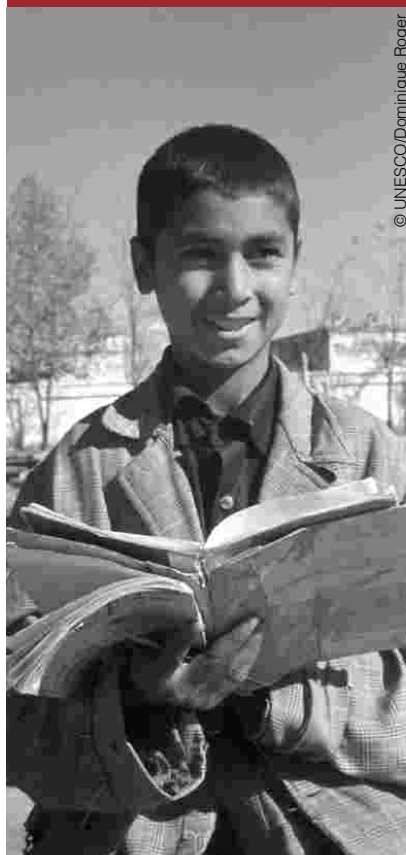
No existe información sistemática sobre el grado de conocimiento pertinente a la ciudadanía democrática en todos los países de América Latina. Sin embargo, los datos parciales sugieren que es necesario profundizar los esfuerzos que existen en esta materia. En 1998, Chile y Colombia participaron en un estudio internacional sobre conocimiento y actitudes cívicas de los estudiantes en la escuela secundaria. Apenas la mitad de los jóvenes chilenos y el 77% de los colombianos podían identificar correctamente entre cuatro opciones de respuesta quién debería gobernar en una democracia. Considerando que es posible acertar correctamente aun sin conocer nada, 25% de las veces estos bajos porcentajes de estudiantes que conocen que en una democracia gobiernan los representantes electos por el pueblo son preocupantes. Lo es también el que un tercio de los estudiantes chilenos consideren que en una democracia deben gobernar los expertos¹².

En México, la proporción de egresados de bachillerato que piensa que en un sistema democrático deberían gobernar los expertos es del 50%, y apenas el 41% identifica como correcta la opción que señala a los representantes elegidos popularmente¹³. Es igualmente bajo el conocimiento del contenido de las constituciones; de la función de las organizaciones cívicas, las leyes, las elecciones periódicas, los partidos políticos y el Congreso; la identificación de ejemplos de corrupción y la función de la diversidad de prensa. En el mismo país, uno de cada tres maestros indica que los egresados de secundaria son personas que tratan de evadir las normas (37%), prefieren competir que cooperar con los demás (33%) y valoran más sus intereses que los de la comunidad (27%)¹⁴.

Los esfuerzos más claros por introducir asignaturas específicas para la educación para la democracia están en Chile, Colombia y México. En Chile, el Ministro de Educación dispuso en 2004 una comisión nacional de alto nivel para evaluar en qué medida el currículo promovía la ciudadanía democrática. “La comisión invitó a entregar su juicio evaluativo sobre el currículo de formación ciudadana a un amplio espectro de actores, incluido el Ministerio de Educación, sostenedores privados de educación, expertos del mundo de la investigación –tanto nacionales como extranjeros–, formadores de profesores y parlamentarios. Las principales propuestas de la comisión fueron: a) la definición concordada por todos los sectores de un concepto de ciudadanía democrática, que integró conceptos y énfasis propios de las tradiciones liberal (titularidad de derechos que hacer valer

frente al Estado), democrática (la ciudadanía como pertenencia a una comunidad que se autogobierna) y republicana (la ciudadanía como un ámbito de virtudes específicas); b) necesidad de ajustes a la secuencia planteada para la formación ciudadana en el nuevo currículo vigente desde 1998 –enfazando un cierre al final de la educación media centrado en institucionalidad democrática–; c) reparo de dos vacíos observados en el currículo –educar acerca de riesgos para la democracia, y sobre conductas antisociales y fundamentos del sistema penal–, así como enriquecimiento de los contenidos sobre economía, observados como insuficientes; y d) sugerencias metodológicas sobre enseñanza escolar de la ciudadanía, centradas en un abordaje que combina clases lectivas y estudio formal tradicional, con debates y experiencias de servicio a la comunidad y de participación en instancias de gobierno estudiantil”¹⁵.

Las competencias que hacen a la ciudadanía pueden y deben ser desarrolladas transversalmente, en el resto de las asignaturas del currículo, así como en actividades complementarias.



© UNESCO/Dominique Roger

¹² Torney-Purta y Amadeo, 2004, pp. 50-51.

¹³ Tirado y Guevara, 2005, p. 23.

¹⁴ En Este País, 2002.

¹⁵ Respuesta del Ministerio de Educación de Chile a la Encuesta del Diálogo Regional.

Si bien en la región hay esfuerzos incipientes para promover la vinculación de la comunidad con las escuelas, están concentrados en la educación primaria.

En Colombia hay un programa de competencias ciudadanas, transversal en todas las áreas del currículo y con atención especial en la asignatura de ciencias sociales. Este programa “busca que toda la comunidad educativa se comprometa con el desarrollo de habilidades cognitivas, socioafectivas y comunicativas para mejorar la convivencia pacífica, la participación y responsabilidad democrática y la valoración de las diferencias”. La definición de estándares de competencias ciudadanas, la inclusión de dichas competencias en el Sistema Nacional de Evaluación, el énfasis en la formación de ciudadanía como prioridad política y el apoyo de estas prioridades con estrategias de identificación de experiencias locales y difusión de experiencias internacionales han estimulado una variedad de acciones prometedoras en las escuelas colombianas. Recientemente, su Ministerio de Educación, en colaboración con la Fundación Empresarios por la Educación, publicó el informe “Quince experiencias para aprender ciudadanía... y una más”, que difunde algunas de las mejores prácticas en esta materia y es un excelente ejemplo sobre una manera de reconocer y difundir la innovación pedagógica que han desarrollado grupos de maestros de escuela en esta área¹⁶.

En México, la educación para la democracia se refleja en una asignatura obligatoria de formación cívica y ética, cuyo objetivo es “proporcionar elementos conceptuales y de juicio para que los jóvenes desarrollen la capacidad de análisis y discusión necesaria para tomar decisiones personales y colectivas que contribuyan al mejoramiento de su desempeño en la sociedad. Se busca que los alumnos aprendan a considerar y asumir su entorno social como un ambiente propicio para el ejercicio de actitudes comunitarias y cívicas”¹⁷. Además, seis entidades implementan la asignatura de formación ciudadana hacia una cultura de la legalidad, planteada como una iniciativa de los responsables del sector educativo en el estado de Baja California frente a fenómenos como la corrupción, la delincuencia y el crimen organizado. El programa apoyó la introducción de una asignatura optativa en el plan de estudios que permitiera a los alumnos la reflexión y la adopción de una cultura de la legalidad. Por otra parte, el Instituto Federal Electoral ha jugado un importante papel en el desarrollo de currículo para



la formación de ciudadanía democrática en las escuelas, preparando materiales –en colaboración con el Center for Civic Education– que han sido difundidos en el país e integrados en el Sistema Nacional de Actualización Profesional de los Maestros. Dichos contribuyen a la promoción profesional de los docentes. Los esfuerzos de formación de personal docente aún son modestos, dadas las dimensiones del país y de los desafíos de consolidar una cultura democrática. Existe una licenciatura en Educación Secundaria con especialidad en formación cívica y ética, pero la mayoría de los profesores que enseñan esta asignatura en la escuela secundaria no son egresados de dicha especialidad.

Además de las oportunidades específicas en el currículo para formar competencias para la vida en democracia, es necesario que estas oportunidades estén insertas en un contexto institucional que respete a los jóvenes y a sus familias. Si bien en la región hay esfuerzos incipientes para promover la vinculación de la comunidad con las escuelas, están concentrados en la educación primaria. En secundaria son escasas las oportunidades para que los jóvenes participen directamente en actividades que les permitan desarrollar habilidades de negociación, de concertación y de gestión. Las reformas de la educación secundaria en curso en varios países de la región son una excelente oportunidad para invitar a los jóvenes a participar en la definición de los propósitos de la escuela para lograr el desarrollo de competencias que permitan una efectiva ciudadanía democrática.

¹⁶ Ministerio de Educación Nacional y Fundación Empresarios por la Educación (2004): *Quince Experiencias para Aprender Ciudadanía... y Una Más*. Bogotá (Colombia).

¹⁷ Respuesta del Ministerio de Educación de México a la Encuesta del Diálogo Regional.

A su vez, estas relaciones entre jóvenes, docentes y comunidades están insertas en un sistema de normas institucionales que gobiernan la gestión escolar influyendo en la selección de maestros, el nombramiento de directores y el clima social de la escuela. En algunas ocasiones, estas normas tácitas contradicen abiertamente una cultura de respeto a la legalidad y la democracia, por ejemplo cuando los maestros

compran las plazas, los directores o supervisores requieren favores sexuales de las maestras o estudiantes, los sindicatos o partidos políticos exigen a los profesionales de la docencia participación en actividades ajenas a las específicas de la escuela a cambio de apoyo para poder llevar a cabo su tarea.

En los contextos en que son llevadas a cabo prácticas ilegales en las escuelas –venta de calificaciones, cobro de cuotas ilegales–, la cultura institucional refleja así las tensiones entre tratar de consolidar valores democráticos modernos y los valores autoritarios tradicionales contrarios a la democracia que presenta. No es de extrañar, entonces, que la encuesta sobre educación cívica administrada a jóvenes de entre 14 y 17 años en Chile y Colombia mostró su incapacidad de reconocer “algunas amenazas para la democracia, como la corrupción, el nepotismo y el control de los medios de comunicación”¹⁸. Dicho estudio señala repetidamente que los estudiantes experimentaron el conocimiento cívico como teórico, como desconectado de su realidad inmediata. En relación con los datos de Estados Unidos, encuentra la mayor brecha entre los estudiantes chilenos y colombianos en la capacidad de interpretar los principios cívicos representados en situaciones concretas cotidianas –como artículos de

diarios, panfletos o historietas–, y no en el conocimiento de hechos básicos que caractericen a la democracia en teoría¹⁹. El que la institución educativa esté gobernada por códigos no democráticos que contradicen los contenidos explícitos del currículo de educación cívica, probablemente explique que los jóvenes latinoamericanos aprendan a ser ciudadanos “en teoría” pero no en la práctica.

En una encuesta reciente llevada a cabo en El Salvador sobre las formas en que los ciudadanos comunes experimentan situaciones de corrupción de modo más frecuente, un gran porcentaje señaló que su mayor experiencia directa radicaba en la solicitud de pagos ilegales en escuelas públicas, dos veces más que la solicitud de sobornos en centros de salud, tres veces más que la solicitud de sobornos en ministerios o que la solicitud de sobornos por parte de la policía²⁰. Este hallazgo no indica necesariamente que la corrupción sea más elevada en el sistema educativo de El Salvador que en otros países; acaso tan sólo que éste es uno de los pocos países en los que ha habido la intención de estudiar empíricamente las manifestaciones de la corrupción en la gestión educativa y de otros servicios públicos. En esta encuesta, las personas con mayores niveles de escolaridad están más inclinadas a pensar que la corrupción es necesaria para enriquecerse. En efecto, el 33% de los graduados universitarios está de acuerdo con la afirmación “para hacerse rico es necesario ser corrupto”, en comparación con el 30% de quienes han completado el bachillerato, con el 25% de quienes han completado la escolaridad básica y con el 22% de quienes han completado la primaria²¹. Dicho estudio señaló, en forma diáfana, la relación entre la extensión de la corrupción y la desilusión sobre la democracia: “Una consecuencia directa de la corrupción es la desilusión que sobre la democracia puede generar en la ciudadanía. La Encuesta del Milenio 2000 de Gallup Internacional, que entrevistó a cerca de 57 mil personas en 60 países, comprobó que allí donde hay mayor corrupción, mayor es la desilusión con la democracia”²².

¹⁸ Judith Torney-Purta y Jo-Ann Amadeo (2004): *Fortalecimiento de la Democracia en las Américas a través de la Educación Cívica*. Washington DC, Organización de Estados Americanos, p. 66.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ José Miguel Cruz y Álvaro Martín de Vega: *La Percepción sobre la Corrupción en las Instituciones de El Salvador. Los Ciudadanos Hablan sobre la Corrupción*. San Salvador, Universidad Centro Americana, Instituto Universitario de Opinión Pública, p. 58. El 16% de los encuestados reportaron haber sido víctimas directas de solicitudes de soborno en escuelas públicas.

²¹ *Ídem*, p. 45.

²² *Ídem*, p. 17.

Las escuelas que respetan a los estudiantes y a sus familias, y que modelan para ellos respeto, apertura y transparencia, son comunidades fuertes, enfocadas en el aprendizaje.

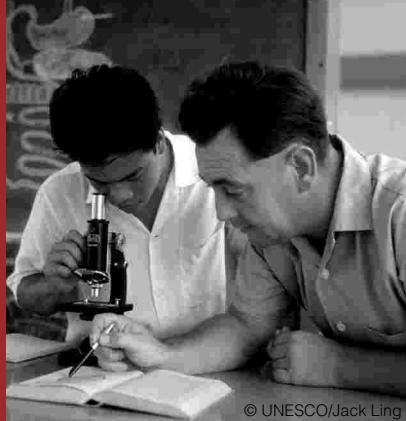


No era parte del propósito de la encuesta analizada en este informe explorar estos aspectos de la cultura institucional de la escuela en el sentido más amplio. Pero el estudio de estas normas –específicamente de cómo las prácticas administrativas de la gestión educativa reflejan o desvirtúan propósitos democráticos– debe ser una prioridad en la agenda de investigación sobre este tema en la región.

Las escuelas que respetan a los estudiantes y a sus familias, y que modelan para ellos respeto, apertura y transparencia, son comunidades fuertes, enfocadas en el aprendizaje, administradas de forma transparente para el logro de propósitos públicos. A su vez –si van a contribuir al desarrollo de una cultura democrática–, escuelas que son comunidades fuertes y que brindan a todos los niños oportunidades de aprender a niveles de excelencia, y sobre todo oportunidades de elegir, operan en un sistema mayor de instituciones y aspiraciones sociales comprometido con brindar experiencias similares a todos los alumnos.

El sistema de interdependencias que hemos descrito incluye experiencias de alta calidad y consistentes a nivel micro que permiten internalizar la capacidad de elegir, que permiten a los estudiantes descubrir y desarrollar su propia voz, lo que incluye oportunidades en el currículo para aprender sobre la democracia y libertades, y requiere de maestros bien preparados para modelar y valorar la libertad de hacer investigación por cuenta propia y la independencia de criterio. Estas escuelas se relacionan con los jóvenes y sus comunidades de forma respetuosa, y tienen maestros y directivos escolares que demuestran ellos mismos que pueden relacionarse entre sí de forma respetuosa, honesta y abierta en el microcosmos de la escuela y en la gestión de la micropolítica escolar. Igualmente, estas escuelas requieren de un compromiso social mayor de educar a todos a niveles de excelencia y para la vida en democracia. Estas condiciones interdependientes forman un sistema de círculos concéntricos de influencia, al centro del cual están las experiencias de los jóvenes en la escuela; y, en el círculo más externo, el compromiso de la sociedad en educar a todos los jóvenes con niveles de excelencia.

Más que unidireccionales, las relaciones entre los componentes de este sistema son de interdependencia, puesto que hay ciclos de retroalimentación de cada elemento al resto, y también ciclos de realimentación de los resultados de cada nivel que –en el tiempo– impactan a otros componentes. Por ejemplo, a medida que los jóvenes tienen en la escuela experiencias que les permitan valorar las diferencias y la libertad, se comprometerán más con apoyar una educación de alta calidad para todos. A su vez, este mayor compromiso social con una educación de calidad posibilita experiencias de mayor calidad a nivel micro.



© UNESCO/Jack Ling

CONCLUSIONES y sugerencias

En América Latina, y durante la última década, los esfuerzos recientes de reforma educativa se inspiran en buena parte en el deseo de responder a las aspiraciones democráticas de dar a todos los ciudadanos igualdad de oportunidades para participar en economías y sociedades basadas cada vez más en conocimientos.

Los esfuerzos por universalizar el acceso a la educación secundaria, las políticas de discriminación positiva para reducir las brechas en la calidad de la educación, y el énfasis en mejorar las competencias básicas de los egresados de primaria y secundaria, reflejan la aspiración de preparar a un nivel básico para participar y deliberar en sociedades democráticas.

Esta forma de entender la relación entre educación y democracia está justificada parcialmente en estudios empíricos. Una investigación sobre el nexo entre educación y actitudes democráticas basado en una encuesta administrada en 48 países –incluyendo Chile, Costa Rica y México–, encontró que las personas con más años de escolaridad eran las que tenían actitudes más democráticas²³. Otro estudio sobre el mismo tema, pero realizado en dichos tres países latinoamericanos, concluyó que si bien la mayoría de los adultos encuestados no confiaban en las otras personas (lo cual sugiere un bajo nivel de cultura cívica), el 30% que confía en los demás tenía niveles educativos mayores y más probabilidades de haber culminado estudios secundarios y universitarios²⁴. En estos tres países, el nivel de confianza interpersonal es bajo; pero lo es más entre quienes tienen menor escolaridad y en los países con poblaciones con menor nivel de escolaridad. Una relación semejante entre educación y confianza interpersonal fue hallada por Robert Putnam en Estados Unidos²⁵. En una encuesta administrada

en 17 países en 2002, en promedio sólo el 19% dijo que era posible confiar en la mayoría de las personas; estas cifras varían desde el 3% en Brasil, país que tiene los indicadores educativos más bajos de la región, al 36% en Uruguay, nación con altos indicadores educativos en la zona²⁶.

Pese al convencimiento de que educar a todas las personas con altos niveles de calidad es una condición necesaria para la ciudadanía democrática, el reconocimiento de la necesidad específica de profundizar en la definición de las competencias esenciales para la ciudadanía democrática, en la identificación de las metodologías más apropiadas para desarrollarlas, y en los sistemas de apoyo y evaluación para llevarla a escala, dichas metodologías constituyen un debate más reciente. En la mayoría de los países, este ha sido un debate más de especialistas que uno generalizado a todas las comunidades de educadores en sentido amplio, y menos aún a los diversos grupos de interés que convergen alrededor del tema educativo. La educación para la formación de la ciudadanía democrática es, en América Latina, un tema incipiente y escasamente basado en el análisis de evidencia empírica sobre qué funciona y con qué resultados.

Algunos Ministerios de Educación han formado comisiones de estudio para analizar el tema y formular propuestas. No son conocidos aún los resultados de la labor de dichas comisiones reflejados en prácticas docentes innovadoras y menos aún en competencias de los estudiantes que hayan demostrado ser particularmente prometedoras. Por el contrario, el análisis de las competencias cívicas de jóvenes de entre 14 y 17 años en Chile y Colombia y de jóvenes de 14 años en México señala importantes carencias, mayores en los casos de Chile y México que en el de Colombia. Si bien los estudiantes colombianos, y en menor grado los chilenos y los mexicanos, conocen las características ideales de una democracia formal, tienden a ver dicho conocimiento como ajeno a su propia realidad²⁷. Estos estudios señalan, en particular, un déficit en la educación cívica en la escuela primaria. Señalan igualmente la incapacidad de los jóvenes de reconocer como impedimentos a la democracia prácticas como la corrupción o el nepotismo. Uno de los estudios señala que los profesores, tanto en Colombia como en Chile, están deficientemente preparados para formar para la ciudadanía democrática, que consideran que sería mucho más efectivo un enfoque integrado a lo largo de todo el currículo, y no en una asignatura específica, y que tienden a apoyarse principalmente en el estudio de documentos originales como las constituciones de los países, lo cual sugiere una forma tradicional y limitada de apoyar la adquisición de conocimiento sobre la institucionalidad democrática, pero no la capacidad de participar democráticamente.

²³ Moreno, A. (2001): *Democracy and Mass Belief Systems in Latin America*. En Roderick Ai Camp (ed.): *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 27-50, p. 35.

²⁴ Power, T. y Clark, M. (2001): *Does Trust Matter?* En Roderick Ai Camp (ed.): *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 51-70, p. 59.

²⁵ Putnam, R. (1995): *Tuning in, Tuning out: The Strange Disappearance of Social Capital in America*. *Political Science and Politics*, 27(4), p. 665. Citado en Power y Clark, ver nota 15.

²⁶ Latinobarómetro, 2002. Reporte de prensa. www.latinobarometro.org.

²⁷ Judith Torney-Purta y Jo-Ann Amadeo (2004): *Strengthening Democracy in the Americas through Civic Education*. Washington DC, Organización de Estados Americanos, p. 48. Véase también Felipe Tirado y Gilberto Guevara: *Educación Cívica: Un estudio Complementario*, 2005, p. 31.

¿Qué opciones permitirían avanzar en la formación de ciudadanía democrática desde la escuela?

1. **Definir** las competencias que hacen efectiva a una ciudadanía democrática. Es necesario continuar desarrollando y promoviendo la discusión sobre las competencias que hacen a la ciudadanía competente. La evaluación misma de la democracia y su calidad es un proceso. Costa Rica lleva a cabo un interesante proyecto, la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, cuyo propósito es ponderar las expectativas de los ciudadanos en relación a ésta²⁸. Sobre la base de este tipo de estudios será posible operacionalizar las competencias y disposiciones necesarias para la ciudadanía efectiva. México ha realizado en el último tiempo un importantísimo estudio sobre discriminación, cuyos resultados fueron difundidos por medio de la prensa. Este tipo de iniciativas es muy valioso para estimular la discusión pública sobre los componentes específicos de la ciudadanía democrática.
2. **Identificar** las brechas entre las competencias de una ciudadanía efectiva y los conocimientos, habilidades y actitudes de los estudiantes y egresados del sistema escolar. Trabajos de investigación –como el Estudio Internacional de Educación Cívica– brindan información muy valiosa sobre los conocimientos y disposiciones cívicas de los alumnos. Lamentablemente, sólo dos países latinoamericanos –Chile y Colombia– han participado en dichos estudios, y más recientemente México ha incorporado algunas preguntas de dicha investigación a una evaluación de egresados de bachillerato. Estos –así como encuestas periódicas tipo Latinobarómetro– estudios de opinión, como aquel sobre corrupción discutido en este trabajo y realizado en El Salvador, permiten comprender en qué medida hay correspondencia entre las demandas que la democracia hace sobre la ciudadanía efectiva y las competencias y visiones de los ciudadanos concretos en cada país. Conocer las brechas entre las demandas de la democracia y los resultados que produce el sistema educativo permitirá definir propósitos específicos para la formación ciudadana en la escuela.
3. **Promover** foros democráticos para negociar los propósitos de la educación secundaria. Como han señalado los teóricos del estudio de la educación democrática, no hay una sola manera de definir de qué forma educar para ésta²⁹. Es por ello que una teoría democrática se orienta a formas participativas de definir los propósitos de la escuela. Los esfuerzos en curso de expansión de la escuela secundaria en América Latina son una excelente oportunidad de capitalizar dicha expansión para adelantar formas abiertas y amplias de definición y de discusión sobre los propósitos de la escuela.
4. **Identificar** en la escuela cuáles son las experiencias que contribuyen al desarrollo de competencias de ciudadanía democrática en el contexto latinoamericano, lo que requiere un ambicioso trabajo conceptual y de investigación. Congruentemente con la tesis de que hemos avanzado en que la educación ciudadana trasciende una asignatura en el currículo, será necesario estudiar las pedagogías en uso en las escuelas, las formas y oportunidades de participación de los estudiantes en los centros educativos, y los efectos de las mismas en el desarrollo de competencias, habilidades y capital social.
5. **Realizar** investigaciones comparadas y analizar evidencia empírica entre varios países y a lo largo de amplios períodos históricos, que permita una mejor conceptualización sobre las formas efectivas de educación ciudadana.

© UNESCO/Victor Manuel Camacho Victoria



²⁸ Proyecto Estado de la Nación: *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. San José (Costa Rica).

²⁹ Amy Gutmann (1987): *Democratic education*. Nueva Jersey, Princeton University Press.

6. **Preparar** programas específicos para la educación ciudadana y materiales educativos que puedan apoyar a los docentes y estudiantes en actividades de probada efectividad. En particular, profundizar el estudio de la historia y del gobierno, incorporando contenidos comparados que documenten de qué manera la participación y acción social y de los individuos han promovido la democratización de las sociedades (por ejemplo, estudiando el movimiento de derechos civiles en Estados Unidos, o la caída del régimen del *apartheid* en Sudáfrica); estudiar procesos históricos que han resultado en la reducción de las libertades y derechos ciudadanos (el surgimiento del nazismo en Alemania y los genocidios recientes de Ruanda y Darfur, entre otros); igualmente, incorporar el estudio comparado de los regímenes autoritarios en América Latina y sus efectos en las libertades de las personas y en sus derechos.
7. **Crear** programas de formación de profesores y directivos y administradores escolares para desarrollar competencias que les permitan apoyar una educación ciudadana de alta calidad.
8. **Desarrollar** y evaluar experimentos específicos para la formación de programas de educación ciudadana innovadores –que puedan ser ensayados en el marco de las reformas de educación secundaria de diversos países de la región–, con el fin de probar el conocimiento más actualizado sobre el material, y permitir evaluar a escala la factibilidad y costos de llevar a cabo dichas experiencias. Por ejemplo, evaluar modelos de educación en servicio (*service learning*) y estudio de la historia.
9. **Crear** redes de investigación y práctica que articulen a investigadores y a comunidades amplias de educadores en varios países de la región y con países de otras partes del mundo, con el fin de intercambiar conocimiento basado en la práctica en este campo.
10. **Planificar** e implementar programas continuos de desarrollo profesional para los maestros, con un foco en educación ciudadana y para la democracia. Ningún programa innovador será completamente exitoso, si los maestros que lo van a implementar no están bien preparados en el área. **e**

Anexo 1

Porcentaje de personas que indican que la democracia es preferible a otras formas de gobierno y que están satisfechas con ella

	La democracia es preferible a otras formas de gobierno							Satisfacción con la democracia
	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2002
Argentina	76%	71%	75%	73%	71%	58%	65%	8%
Bolivia		64%	66%	55%	62%	54%	52%	24%
Brasil	41%	50%	50%	48%	39%	30%	37%	21%
Chile	52%	54%	61%	53%	57%	45%	50%	27%
Colombia		60%	69%	55%	50%	36%	39%	11%
Costa Rica		80%	83%	69%	83%	71%	77%	75%
Ecuador		52%	41%	57%	54%	40%	47%	16%
El Salvador		56%	66%	79%	63%	25%	40%	38%
Guatemala		51%	48%	54%	45%	33%	45%	35%
Honduras		42%	63%	57%	64%	57%	57%	62%
México	49%	53%	52%	51%	45%	46%	63%	18%
Nicaragua		59%	68%	72%	64%	43%	63%	59%
Panamá		75%	71%	71%	62%	34%	55%	44%
Paraguay	52%	59%	44%	51%	48%	35%	41%	7%
Perú	52%	63%	60%	63%	64%	62%	55%	18%
Uruguay	80%	80%	86%	80%	84%	79%	77%	53%
Venezuela	60%	62%	64%	60%	61%	57%	73%	40%

Fuente: Latinobarómetro. Citado en *The Economist*, 28 de julio de 2001, volumen 360, número 8232. Cifras para 2002 de Latinobarómetro: *Informe de Prensa Latinobarómetro 2002*. Apoyo a la democracia es el porcentaje de personas que estuvieron de acuerdo con el texto: "la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno". La satisfacción con la democracia es el porcentaje de personas que dijeron que estaban "muy satisfechas" o "satisfechas" con la forma en que la democracia funciona en sus países. www.latinobarometro.org