

## La educación y su contribución a la gobernabilidad democrática (por Teóduo López Meléndez)

6 de Enero de 2010

Por Manuel de Puelles Bentez y Raúl Urzúa Fradermann

Educación gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos

Tal como se señaló el concepto de "Calidad Educativa" tiene muchos significados, y se trata de una idea política; dentro de esos significados, es posible afirmar que "Gobernabilidad es Calidad Educativa". Publico en este post la segunda Educación gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos, cuyos autores son Manuel de Puelles Bentez y Raúl Urzúa Fradermann, donde trata sobre la contribución de la Educación

### 2. La educación y su contribución a la gobernabilidad democrática

La educación está llamada a contribuir de distintas maneras a la gobernabilidad de la democracia. Desde luego, el acceso a la educación básica de calidad es una condición para la gobernabilidad de la democracia, y resolver los problemas de cobertura a ese nivel educacional, que aún sufren muchos de nuestros países, constituye la más alta prioridad. Hay también consenso en que, en cuanto formadora de los recursos humanos, condiciona en gran parte el éxito o el fracaso de los países en sus esfuerzos por lograr el desarrollo. En tercer lugar, se espera que juegue un papel central en la constitución y el reforzamiento de la ciudadanía. Por último, influye en las probabilidades de ascenso y promoción social de las familias y los individuos y afecta al grado de cohesión e integración sociocultural.

#### 2.1. Capacitación de recursos humanos o formación en valores: un falso dilema

El tema de la contribución de la educación a la gobernabilidad de la democracia ha estado prácticamente ausente de las preocupaciones de los especialistas, al menos en lo que se refiere a su identificación explícita. Sin embargo, de manera indirecta ha estado presente en casi todas las reuniones y estudios hechos para adecuar la educación a los nuevos contextos económicos, sociales, políticos y culturales de nuestra región. Así, el estudio de CEPAL-Unesco sobre la educación y el conocimiento en cuanto pilares de la transformación productiva con equidad, propone la ciudadanía y la competitividad como los dos objetivos estratégicos de su propuesta. Igualmente, la preocupación porque la educación contribuya a resolver problemas ligados con la gobernabilidad de la democracia ha estado presente, al menos implícitamente, en todas las Cumbres de Jefes de Estado de la Comunidad Iberoamericana y en las Conferencias Iberoamericanas de Educación convocadas por la OEI. Sin embargo, no puede desconocerse que el rol de formación de ciudadanos ha sido, en la práctica, minusvalorado frente al de formación de recursos humanos.

La contribución de la educación a la gobernabilidad de la democracia en sociedades con presencia cada vez mayor del mercado, va a depender en gran parte de su capacidad para contribuir a encontrar un equilibrio entre esas dos demandas, entre la dimensión instrumental-técnica y la ético-política. La construcción de ese equilibrio en el contexto político y cultural actual en el mundo, y muy especialmente en Iberoamérica, no puede desconocer que la cuestión de los valores cívicos es inseparable de la cuestión ética. Al mismo tiempo, no puede dejar de nutrirse de la larga experiencia histórica iberoamericana en la convivencia, en cooperación, entre distintas tradiciones culturales, raciales, religiosas.

La reivindicación del componente ético-político acaba de ser planteada con fuerza por Jacques Delors, Presidente de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI de la Unesco. Resumiendo los puntos centrales del Informe de esa Comisión, Delors sostiene que la capacidad de los sistemas educativos para convertirse en clave del desarrollo, exige que cumplan el papel de formadores de mano de obra calificada, pero «la educación no cumpliría su misión si no fuera capaz de formar ciudadanos arraigados en sus respectivas culturas y, no obstante, abiertos a las demás culturas y dedicados al progreso de la sociedad». A mayor abundamiento, al discutir algunas orientaciones de trabajo que tuvo en cuenta la Comisión que presidió, destaca en primer lugar «las relaciones de la educación con la cultura (la cultura concebida como un factor de conocimiento de sí mismo y de los demás), con la ciudadanía y, más generalmente, con el sentimiento de pertenencia a un grupo y con la cohesión social (hoy más débil que hace cincuenta años tanto en el Norte como en el Sur)». Después, naturalmente, las relaciones entre educación, formación, trabajo y empleo, las relaciones con el desarrollo y, finalmente, el papel central que cabe a la educación en el progreso».

La gobernabilidad de la democracia en las condiciones de profundas transformaciones que experimentan nuestros países y el mundo exige una formación integral, que reconozca que ni la formación técnico-profesional y el énfasis en la eficiencia son contrarios a la democracia, ni los valores democráticos y la educación para la ciudadanía son opuestos al desarrollo. Contra esa creencia, la psicología y las ciencias sociales contemporáneas muestran que la atomización de los individuos, la pérdida del sentido del interés y el bien público (colectivo) no sólo constituyen una amenaza a la gobernabilidad de la democracia sino que afectan negativamente al funcionamiento de los mercados y a la sustentabilidad del crecimiento económico. Por lo mismo, la inculcación de valores ciudadanos y el refuerzo de la ciudadanía pasan a ser condiciones tanto para el desarrollo como para la gobernabilidad democrática.

#### 2.2. El sistema educacional en la formación de una cultura cívica democrática

Por socialización política puede entenderse el proceso por el cual las personas contribuyen a crear y hacer propia una cultura cívica. La socialización política es un proceso que empieza en la niñez temprana y que transcurre durante toda la vida. En ella influyen la familia, la escuela y, más generalmente, el sistema educativo, los medios de comunicación, los pares y el mismo quehacer político.

El sistema educativo contribuye a la creación y mantenimiento de una cultura cívica democrática en la medida en que cumple con la meta de conducir a:

- a) la adquisición de conocimientos acerca de cómo funciona el sistema político;
- b) la identificación con los valores democráticos;
- c) la disposición a respaldar la democracia;
- d) la disposición a participar políticamente;
- e) la capacidad de formarse un juicio crítico de las instituciones, los procesos y las elites políticas actuantes.

La ciudadanía democrática es resultado de una construcción progresiva a partir de la historia y la cultura de cada nación. Por eso, más que hacer un listado de los contenidos específicos de la educación para la democracia, es necesario identificar algunos valores universales y adaptarlos a las grandes orientaciones culturales de los países. Esos valores universales pueden ser articulados en relación a tres grandes ejes: los valores relativos a la tolerancia, la autonomía y los derechos humanos; los relacionados con la práctica de la deliberación conjunta, la solución pacífica de los conflictos y la responsabilización por las decisiones; finalmente, los relacionados con la solidaridad. Al especificar esos valores se hace necesario tomar en cuenta la presencia del multiculturalismo en el interior de las sociedades nacionales y del área en su conjunto, dando cabida y reconocimiento a culturas silenciadas o ausentes del sistema educativo, pero poniendo al mismo tiempo como límite el pluralismo y el respeto a valores específicos e irrenunciables en una sociedad democrática.

La escuela tiene tres instrumentos para contribuir a la gobernabilidad a través de la educación para la democracia y la ciudadanía, los cuales se sustentan en el principio fundamental de que los valores se aprenden en la práctica más que hablando de ellos. El primero es la relación pedagógica: la práctica de los valores democráticos requiere pasar de la educación frontal a la de autoestudio y aprendizaje cooperativo, en la cual hay que cumplir y poner reglas y es necesario cooperar y trabajar en grupo, deliberar, argumentar, construir lo común con la diferencia. El segundo son los premios y castigos de la escuela, entendiendo por ellos tanto los explícitos, que están incorporados en las reglas de disciplina y calificación, como los implícitos de premios y castigos culturales: qué valores son los que están subyacentes en la conducta de los docentes y en textos de estudio, cómo se valoran las etnias, el color de la piel, el género. El tercero es el universo simbólico del contexto del aprendizaje: si las escuelas y los mecanismos de supervisión reflejan un universo dominado por la sospecha y centrado en el control, que tiende a crear en los estudiantes una moral para las relaciones entre ellos y otra en relación con los supervisores; o si, al contrario, proporciona espacios de encuentro entre jóvenes y niños, entre diversidades.

Para que el sistema educativo forme en valores es necesario que el maestro no se limite a ser un transmisor fijo sino que cree valores junto con los alumnos. La pedagogía democrática supone un profesor animador y vivir la tolerancia y solidaridad en la escuela. Esto implica un proceso de formación continua de nuestro profesorado, pero también una reivindicación del papel y la posición del profesor.

#### 2.3. El sistema educativo y otros agentes de socialización

La responsabilidad de la escuela como agente de socialización es compartida con otros agentes, entre los cuales se encuentran las familias, las imágenes culturales transmitidas por los medios masivos de comunicación y los pares.

La familia es el primer agente de socialización y ciertamente influye también en la socialización política temprana de los niños. Su influencia se ejerce tanto por la inculcación de valores sociales, democráticos o no democráticos, como por la influencia que tienen las ideologías y el comportamiento político de los padres y, más generalmente, de los miembros de la familia sobre los hijos. La creación de una cultura cívica democrática y la socialización en ella se facilita cuando es aceptada tanto por la familia como por la escuela. En todo caso, el papel de la escuela en la socialización política se ve reforzado si los padres son invitados a colaborar con ella en la definición de los contenidos de los programas, y si los puntos de diseño son discutidos democráticamente entre los padres de familia y la escuela. Sin embargo, no puede ignorarse que las familias, así como otras estructuras tradicionales de cohesión (comunidades campesinas, identidades locales), están siendo redefinidas por el cambio en curso y requieren apoyo desde la institucionalidad educativa para cooperar en la construcción de la democracia. La participación de los padres en ese esfuerzo de la escuela es, por eso, una forma de socialización de ellos mismos en los valores y las prácticas democráticas.

En las sociedades modernas los ciudadanos permanecen ajenos al ámbito político y se contactan con él sobre todo mediante los medios de comunicación. El efecto de esos medios y en especial de la televisión sobre la formación de valores y actitudes es, en este momento, objeto de debate. Sin embargo, más allá de él, puede coincidir en que una confluencia de los medios de comunicación y el sistema educativo en un esfuerzo conjunto de formación de una cultura cívica democrática, tiene más posibilidad de lograr los objetivos perseguidos que si transmiten valores y emiten mensajes contradictorios. De allí que la colaboración de esos medios con el sistema educativo en una estrategia global de educación para la democracia sea un factor importante para el éxito de la misma.

El papel socializador de la escuela se ve desafiado por los grupos de pares. El proceso de globalización y los rápidos y profundos cambios por los que están pasando nuestras sociedades ha hecho que hayan adquirido un papel central en la socialización de los jóvenes. Esa socialización está marcada por los escenarios en que les ha tocado nacer y empezar a vivir (diversas formas de autoritarismo, estancamiento económico, guerra civil, desindustrialización, fragilidad de la institucionalidad democrática), y ha estimulado movilizaciones juveniles y contradicciones culturales. Las polarizaciones educativas y ocupacionales han traído como consecuencia valoraciones conflictivas y diversas del significado político de la democracia para jóvenes de distintos estratos sociales. Algunos muestran pérdida de interés en la política, un deterioro de la opinión sobre la misma, una valoración negativa de las instituciones y una aceptación apática de su necesidad. Otros, en cambio, impulsan transformaciones en los ideales políticos y adelantan reivindicaciones y estilos democráticos motorizados por valoraciones que le otorgan importancia a la tolerancia en las creencias, la permisividad en virtudes privadas y a la crítica y el pluralismo en la valoración de la vida colectiva. Igualmente, una mentalidad cosmopolita, abierta a la influencia del mundo exterior y de confianza en la diversidad, con más seguridad en sí y más esperanzada en el futuro de sus sociedades, concediéndole importancia a la igualdad y valorando el trabajo en parámetros que insisten en la autonomía más que en el utilitarismo".

La evidencia empírica muestra que la marginación de amplios sectores de la juventud urbano popular y campesina y la propensión a integrarse en los aparatos de la economía de la droga, en movimientos armados y en organizaciones criminales, está ligada al fracaso escolar temprano y a la precarización laboral. Por otro lado, muestra también que mantenerse dentro del sistema educativo contribuye a que los jóvenes desarrollen una cultura cívica democrática que, aunque crítica con el sistema social y político, no tiene una visión catastrofista del futuro, es tolerante, concede importancia a la igualdad y rechaza las formas autoritarias de resolución de conflictos. En suma, pareciera haber en los jóvenes mismos un gran potencial a ser movilizado para reforzar una estrategia global de educación para la democracia.

#### 2.4. La educación como medio de movilidad e integración social

Una demanda general que cruza todos los estratos sociales medios y bajos de los países es que la educación sirva como un canal para la movilidad y el ascenso social, si no propio, al menos de los hijos. Los estudios hechos en América Latina muestran que, al menos por tres décadas, entre 1950 y 1980, el principal canal de movilidad social fue efectivamente el sistema educativo. Los aumentos sustantivos que experimentó en esas décadas el acceso a la educación pública dieron impetu a un proceso de movilidad ascendente de las generaciones jóvenes, llevó a una considerable expansión de las clases medias y fue un factor importante de integración social. Al mismo tiempo, la creencia de que un mayor nivel educativo conduciría a mejores ocupaciones pasó a ser un elemento de la cultura urbana y se convirtió en la expectativa normal de todos los estratos sociales.

Aparentemente, los niveles educativos continúan siendo un factor que condiciona el nivel de ingreso de las personas con posterioridad a 1980. Por ejemplo, las caídas más fuertes en ingreso durante la década de los 80 afectaron a jóvenes con poca educación formal, relegados a ocupaciones de poco prestigio y bajo ingreso o, en el caso de las mujeres, a permanecer excluidas del mercado de trabajo. Al contrario, niveles educativos más altos seguían siendo un canal para acceder a más ocupaciones y de mejores ingresos. Sin embargo, una serie de factores ha contribuido al debilitamiento de la educación formal como camino para la movilidad social. Uno de ellos es el éxito experimentado por los países en aumentar el número de años promedio de educación formal: mientras más alto es ese nivel promedio, más lo es también el umbral sobre el cual la educación hace una diferencia en cuanto a oportunidades de movilidad social ascendente. Un estudio reciente sobre la materia encontró que en las zonas urbanas se necesitan 10 o más años de estudio "y predominantemente el ciclo secundario completo, para acceder a importantes alternativas de bienestar, que se traducen en más de un 80% de probabilidad de no caer en la pobreza". Igualmente, dentro de una tendencia general a un aumento en los ingresos por trabajo de la población adulta en los años noventa, quienes experimentaron aumentos mayores son los que tienen niveles educativos de 10 y más años». El problema está en que el aumento de años de educación formal es compatible con el hecho de que un alto porcentaje de jóvenes entre 15 y 19 años (que llega en algunos países al 40%) no alcanza ese nivel y ni siquiera el de la educación primaria completa. Por otro lado, el crecimiento más lento de las oportunidades ocupacionales respecto al experimentado por los niveles educativos ha contribuido a incrementar los requisitos de acceso a muchas ocupaciones, incluyendo algunas comparativamente mal remuneradas. Este «credencialismo» ha hecho que aun cuando alcanzar el nivel promedio de educación aumenta la probabilidad de obtener trabajo y disminuye la de caer en la pobreza, ese nivel no garantiza por sí mismo la movilidad social.

En la actualidad, la movilidad social ascendente, y en especial la movilidad hacia cargos de responsabilidad directiva, pareciera depender más de la calidad de la educación que de la cantidad de años de estudio. A pesar de los esfuerzos hechos por los gobiernos para disminuir las diferencias de calidad entre la educación pública y la privada, la evolución del sistema educativo formal no parece haber evolucionado hacia una mayor igualdad de oportunidades educativas. Al contrario, la creación de diversos tipos de establecimientos que ofrecen servicios de muy desigual calidad a distintos grupos sociales, dependiendo de su capital educativo y su nivel de ingreso, y que responde a diversas demandas del nuevo mercado ocupacional creado a raíz de la mundialización de la economía, ha creado mayores dificultades para la movilidad social de quienes provienen de hogares que no han podido financiar los estudios de sus hijos. La carrera por el éxito profesional y el logro de posiciones de mando en el sector privado y, en menor grado, en posiciones de alta responsabilidad del sector público, se corre por una pista de difícil acceso para quienes no tienen los medios económicos para adquirir las calificaciones necesarias.

El aumento de las desigualdades en cuanto a las oportunidades de acceso a las instituciones educativas de mejor calidad, así como la brecha más amplia que separa las instituciones a que tienen acceso las elites y las disponibles para quienes no tienen los medios para pagarlas, puede llevar a la constitución o, más bien, al reforzamiento de una elite tecnoburocrática, internamente homogénea a pesar de pertenecer a partidos políticos diferentes, cuyos miembros podrían dirigir sin contrapeso el país, sea por sus posiciones en el sector privado, sea por ocupar cargos claves en el Estado. Además de afectar negativamente a la integración de nuestras sociedades, esa tendencia no contribuye a reforzar la legitimidad de las instituciones democráticas ni la participación organizada de la ciudadanía, socavando así dos de los pilares sobre los cuales se apoya la gobernabilidad a largo plazo de la democracia.

El efecto de la educación formal está condicionado por factores externos a ella y, en nuestro caso, por las grandes desigualdades sociales que caracterizan nuestras sociedades. En esas circunstancias, no se puede esperar que la escuela pueda crear igualdad por sí misma donde ella no existe. Aunque la experiencia indica que políticas focalizadas de apoyo educativo a los estratos más necesitados pueden producir efectos positivos no despreciables, una estrategia eficaz de constitución de ciudadanía y reforzamiento de la cohesión social requiere integrar las políticas educativas con otras económicas y sociales que ataquen conjuntamente las desigualdades iniciales.

Si la educación va a contribuir a hacer más gobernable la democracia en Iberoamérica, tendrá que centrar los esfuerzos en dejar de ser «la región más inequitativa del mundo en términos de distribución del conocimiento». Si bien no es realista aspirar a lograr una igual calidad para todos, corresponde al Estado velar porque la educación pública y privada cumpla con estándares mínimos de calidad.

Sin embargo, la fijación de esos estándares, el apoyo de insumos básicos (tiempo del profesor y del director de la escuela, textos de estudio, local adecuado, etc.) y el mejoramiento o reemplazo de las técnicas pedagógicas, no son suficientes para disminuir las grandes desigualdades en la distribución del conocimiento, ni tampoco para revertir la tendencia a que la educación pierda su carácter de canal de movilidad social. Para que ocurran ambas cosas se requeriría suprimir las barreras que limitan actualmente el acceso a la educación media completa y superior. Esto exige que el Estado asuma la responsabilidad de proporcionar educación media de excelencia abierta a todos, independientemente del nivel socioeconómico familiar, y de establecer un sistema de becas que permita continuar estudios universitarios a los alumnos destacados de ella que estén motivados para hacerlo. Parte importante de esas becas podría ser financiada por el sector privado si el Estado crea los incentivos económicos adecuados. También, la exigencia de la igualdad de oportunidades en la distribución del conocimiento hace necesario que el Estado estimule y apoye los esfuerzos de las universidades estatales para modernizar su gestión y ofrecer educación de alta calidad, sin perder el carácter de canales de integración y movilidad social que tradicionalmente han cumplido en la región.

#### 2.5. El papel de la educación superior

Los establecimientos de educación superior tienen un papel importante que desempeñar en defensa de la democracia, en el establecimiento de paradigmas de su funcionamiento y en el análisis crítico de su desarrollo. Sin embargo, como reconoce una publicación reciente de la Unesco sobre el tema, «se precisa una nueva visión de la educación superior que combine las demandas de universalidad de la educación superior y el imperativo de una mayor pertinencia para responder a las expectativas de la sociedad en que opera. Esta visión recalca los principios de libertad académica y autonomía institucional e insiste al mismo tiempo en la necesidad de responder ante la sociedad». Igualmente, la Unesco subraya que para que las universidades contribuyan al desarrollo y la gobernabilidad de la democracia es necesario que el Estado reconozca que «todo auténtico centro de educación superior, sea cual fuere su forma de propiedad», tiene un cometido de índole principalmente pública» y que, por consiguiente, el apoyo público a la educación superior sigue siendo esencial para que esta pueda desempeñar su misión educativa, social e institucional.

Más en concreto, la universidad contribuye a la gobernabilidad de la democracia; en primer lugar, en la medida en que ella esté abierta a todos los que tienen las calificaciones de entrada y postulan a ella, con independencia de su origen social. Lograr este objetivo es tanto una contribución a la movilidad social como a la democratización de las elites políticas, la gran mayoría de cuyos miembros son egresados universitarios o han cursado algunos años de educación a ese nivel.

En segundo lugar, la universidad juega un papel irremplazable en la impostergable tarea de preparar al profesorado que tendrá la responsabilidad de la educación democrática y en valores en los otros niveles educativos.

En tercer lugar, es necesario que la educación para la democracia forme parte de la educación de todo estudiante universitario. Para esto, entre otras medidas, se requiere introducir en los programas actividades que permitan a los alumnos examinar y discutir la dimensión ética del desarrollo y la democracia, así como la de las distintas disciplinas profesionales, y crear instancias que permitan a alumnos y profesores dialogar con dirigentes políticos en un ambiente de pluralismo y respeto.

En cuarto lugar, las universidades están llamadas a contribuir a introducir la perspectiva de largo plazo en la discusión política, mediante la investigación de problemas que puedan afectar a la sustentabilidad del desarrollo y la gobernabilidad de la democracia.

Finalmente, la universidad hace una contribución a la cultura cívica democrática con un ejercicio democrático de la autoridad universitaria, creando espacios en donde los problemas internos puedan ser debatidos con respeto a los valores democráticos y las prácticas democráticas.

En suma, el sistema educativo va a acrecentar su contribución a la gobernabilidad de la democracia en la medida que la formación ética de los estudiantes y la educación para la democracia, vistas como parte integral de los esfuerzos por consolidar y dar sustentabilidad al desarrollo y la democracia, sean constitutivas del currículo y de las actividades extraprogramáticas a lo largo de todos los niveles educativos, desde el preescolar hasta el de la educación superior; que ese esfuerzo se haga incorporando a él a la familia, los medios de comunicación, los propios educandos y los actores políticos y sociales; que el Estado asuma su responsabilidad de dar una mayor igualdad de oportunidades asegurando no sólo una educación pública primaria sino también secundaria de calidad, y la oportunidad de que todos los que tengan los requisitos y estén interesados en hacerlo, puedan acceder a la educación universitaria; que las universidades incluyan la formación ética y la educación para la democracia como responsabilidades al mismo nivel que las de formar profesionales y científicos y de investigar, así como de asumir el desafío de servir de soporte intelectual a los otros niveles educativos en ese esfuerzo, y de ser capaces de orientar a la ciudadanía y los actores políticos acerca de las consecuencias a mediano y largo plazo de tendencias actuales y de contribuir a la búsqueda de alternativas a ellas o de solución a los problemas que puedan plantear para el desarrollo y la gobernabilidad democrática. Ese esfuerzo exige la incorporación activa del profesorado y una mayor comunicación con los niveles técnicos de los

ministerios de educación, abriendo para esto nuevos canales de participación en el diseño, la gestión y la evaluación de los programas.

*Manuel de Puellas Benítez es catedrático de Política de la Educación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.*

*Raúl Urzúa Fradermann es director del Centro de Análisis y Políticas Públicas (CAPP) de la Universidad de Chile y profesor titular de la Facultad de Sociología de dicha Universidad.*

<http://www.rieoei.org/oeivirt/rie12a05.htm>