

Cohesión Social en América Latina:
Bases para una Nueva Agenda Democrática



**Educación, Socialización
y Formación de Valores Cívicos**

Denise Vaillant

2008

Este trabajo fue escrito en 2007 como contribución al proyecto *Nueva Agenda de Cohesión Social para América Latina*, realizado por el iFHC-Instituto Fernando Henrique Cardoso y el CIEPLAN-Corporación de Estudios para Latinoamérica. El proyecto fue realizado gracias al apoyo de la Unión Europea y el PNUD. Las informaciones y opiniones presentadas por los autores son de responsabilidad personal y no expresan necesariamente, ni comprometen, a las instituciones asociadas al proyecto.

Coordinadores del proyecto: Bernardo Sorj y Eugenio Tironi.

Equipo Ejecutivo: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman, Bernardo Sorj, Eugenio Tironi y Eduardo Valenzuela.

ISBN: 978-85-99588-21-5

Copyright ©: iFHC/CIEPLAN. 2008. San Pablo, Brasil, y Santiago de Chile.

El texto, en parte o en su totalidad, puede ser reproducido para fines no comerciales dentro de los términos de la licencia de Creative Commons 2.5
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/deed.es_CL



Educación, socialización y formación de valores cívicos

Denise Vaillant*

Síntesis

En los últimos años hemos asistido a un avance muy fuerte de las nuevas tecnologías de producción, a cambios en los modos de trabajar, a la globalización económica, la desregulación, la crisis del Estado. Estos cambios están relacionados con la importancia cada vez mayor del conocimiento en las actividades productivas.

Al principio, todos creíamos que eso sería positivo, que una sociedad y una economía basadas en el conocimiento iban a ser más democráticas que las basadas en recursos naturales, en el capital, en la fuerza de trabajo, o cualquiera de los factores tradicionales de producción. Pero una serie de indicadores están mostrando que la incorporación y el uso intensivo de las nuevas tecnologías de producción pueden provocar mucha más inequidad que en el pasado. Empiezan a aparecer nuevos fenómenos de desigualdad, una polarización social cada vez mayor, la exclusión como fenómeno social.

Y es aquí donde aparece la discusión sobre cómo educar para la ciudadanía democrática en América Latina. Se trata de uno de los debates más viejos desde que existen sistemas nacionales de educación pública. Y también una temática que constituye una categoría muchas veces “residual” donde se colocan un sinnúmero de problemáticas y cuestiones. Pero es, sin duda alguna, un asunto que está en el “espíritu de los tiempos”. Todo el mundo habla y opina.

¿Qué nos proponemos demostrar ?. La hipótesis que subyace en este documento es que la temática de educación y la formación en valores en América Latina presenta una de las “patologías” más peligrosas para cualquier sistema educativo: ha ganado su lugar en

* Es Doctora en Educación de la Universidad de Québec à Montréal, Canadá y tiene una Maestría en Planeamiento y Gestión Educativa de la Universidad de Ginebra, Suiza. Ocupó varios cargos de responsabilidad en la Administración de Educación Nacional de Educación Pública en Uruguay. Catedrática de Políticas Educativas en varias universidades, consultora de UNESCO y otros organismos internacionales y autora de numerosos artículos y libros referidos a la temática docente. Es actualmente Coordinadora del Programa sobre Desarrollo Profesional Docente en América Latina de PREAL. E-mail: defe@adinet.com.uy

el discurso pero se encuentra virtualmente marginalizada en las prácticas cotidianas de las instituciones educativas. El trabajo busca entender la formación ciudadana en un sentido más amplio que el tradicional —no como una simple cátedra de educación cívica sino como una forma de vida en el sistema educativo— y discutir opciones para lograrlo.

En la primer sección hemos delimitado el tema. La noción de educación abarca todo lo que ocurre en la escuela pública y privada; en el currículo formal pero también en el “oculto”; lo que ocurre dentro del sistema escolar pero también fuera del mismo, en ámbitos formales e informales. Más específicamente la educación escolar, supone la puesta en marcha de escenarios institucionales (los centros educativos) y actividades (de enseñanza y aprendizaje) con una función y unas finalidades orientadas al conjunto de la población.

En este trabajo nos referiremos a la educación escolar, y más concretamente la educación escolar básica y obligatoria que es en realidad una, entre otras muchas, de las prácticas sociales para llevar a cabo la tarea de socialización. La educación escolar, más que ningún otro ámbito, tiene como una de sus funciones cruciales la de formar ciudadanos. Es decir, desarrollar en las personas la creencia en el ideal democrático y promover su puesta en práctica. La educación tiene el potencial de lograr que la democracia se afiance en la base cultural de la sociedad, y esta es una oportunidad que no se debe desperdiciar

En el marco conceptual del trabajo plateamos también la discusión acerca de la supuesta “neutralidad” de la educación en valores. Se trata de un extenso y complejo asunto que ha suscitado polémicas de diversa índole. Nuestra posición es que la educación conlleva una dimensión normativa y siempre supone (sea explícita o no) una escala de valores. La estructura de la institución, su concepción organizativa, el relacionamiento docente-alumno, las estrategias de enseñanza y de evaluación adoptados por el centro educativo, todos ellos expresan una visión del mundo axiológicamente impuesta

Los valores que cementan una sociedad democrática se aprenden -o no se aprenden- a través de un proceso de socialización en el que intervienen varios agentes. Hoy la escuela ha perdido el papel privilegiado que ocupaba anteriormente en el proceso de

socialización y se encuentra en crisis. Para superar esta crisis hay quienes argumentan que la escuela debería jugar un papel más activo en la construcción de valores democráticos. Y para que esto sea posible la educación para la ciudadanía no debería reducirse a un conjunto de valores éticos y cívicos, sino que cabe entenderla mejor como el “currículum básico” indispensable que todos los ciudadanos han de poseer al término de la escolaridad obligatoria (capital cultural mínimo y de competencias necesarias para moverse e integrarse en la vida colectiva), lo que comprende también - sin duda- los comportamientos y actitudes propios de una ciudadanía activa.

Pasar de una visión tradicional de la educación cívica a una ampliada consiste en entender que ella requiere promover el desarrollo de competencias (conocimientos, habilidades y actitudes) para participar cívica y políticamente. Hacerlo implica incidir sobre varios ámbitos de lo educativo: educar a todos con altos niveles de calidad, incluir contenidos explícitos de los programas (en asignaturas específicas de educación cívica, de historia y de gobierno, así como sobre los ejes transversales del currículum) y, finalmente, atender el clima escolar y pedagógico y la organización escolar.

En la segunda sección nos referimos a los problemas básicos de las escuelas latinoamericanas y a los deficientes mecanismos y procesos de instrucción. Muchos estudiantes no logran adquirir las competencias mínimas de lecto-escritura o de razonamiento matemático o científico por lo que difícilmente podrán desarrollar su voz y acción políticas.

Los sistemas educativos latinoamericanos tienen una serie de tareas pendientes que reclaman adecuada atención: universalización de la cobertura preescolar, básica y media; incorporación de sectores excluidos del sistema escolar; mejora de la calidad y de los resultados de la enseñanza de competencias básicas. Pero a su vez se hace necesario emprender las nuevas tareas de las cuales dependen el crecimiento económico, la equidad social y la integración cultural. Ambas agendas –la pendiente del siglo XX y la del siglo XXI– son tremendamente exigentes.

Para completar el panorama de la situación en América latina examinamos los conocimientos y actitudes de los estudiantes y docentes latinoamericanos en relación a los valores cívicos democráticos. La poca evidencia empírica con la que contamos,

muestra que en una gran mayoría de jóvenes una apatía y falta de compromiso respecto al desarrollo de los procesos democráticos. La encuesta ECosociAL realizada el presente año, confirma la falta de confianza de los jóvenes en las instituciones de gobierno; éstos además se sienten excluidos socialmente. Frente a esta situación, la forma en que se imparte la educación para la ciudadanía en las escuelas debe ser revisada y reformulada.

La tercer sección de este trabajo refiere a la experiencia internacional y latinoamericana en materia de formación en valores cívicos y democráticos. Se trata de un asunto que fue adquiriendo paulatinamente importancia en Europa, tanto en las agendas políticas de los países como en los centros educativos concretos. La revisión de la literatura evidencia el importante papel que han desempeñado algunos organismos internacionales con el firme propósito de que la educación en valores ocupe un lugar destacado en las agendas ministeriales. La formación en valores se ha transformado en un punto neurálgico de los organismos internacionales y de los gobiernos. Todos la mencionan. Sin embargo, la formación en valores cívicos no tiene demasiada resonancia en el campo práctico. Todos proclaman su importancia pero la implementación práctica es escasa. Han sido muy pocos y generalmente muy independientes de los programas centralizados impulsados por los gobiernos.

En América latina el examen de la situación de los sistemas educativos de quince países, muestra que la mayoría tienen cursos o asignaturas en educación ciudadana o cívica y disponen de pocos programas transversales. La opinión general es que existe disparidad entre lo que se enseña en las escuelas y lo que se practica. En las interacciones cotidianas entre maestros y estudiantes, éstos últimos adquieren una comprensión más directa sobre qué significa vivir en democracia. Por ejemplo, en escuelas en las que hay relaciones de género discriminatorias poco importa que el currículum hable de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. En escuelas donde son patentes diversas formas de corrupción (ausentismo frecuente e injustificado de maestros), éstos aprenderán una lógica de interacción no democrática. Tal vez aprendan los contenidos explícitos de la asignatura de educación cívica como teóricos y desconectados de su realidad.

Son escasas las evaluaciones de la efectividad de las propuestas actuales en formación de valores cívicos democráticos. Una de las excepciones es una investigación realizada en México que indica que los cursos de educación cívica no producen ningún aprendizaje significativo. La “Formación cívica y ética” no logró contrarrestar el efecto de otros procesos socializadores que promueven una cultura política autoritaria. Otro caso ilustrativo es el de Chile en donde la formación en valores ocurre en la asignatura “Comprensión del Medio” en la educación básica e “Historia y Ciencias Sociales” en la enseñanza media, con escaso impacto en los alumnos.

El escaso poder de incidencia que han tenido hasta ahora los programas de educación en valores cívicos está provocando un cambio paulatino en los últimos años hacia programas transversales. Existen felizmente ejemplos de países que han actuado con éxito y además se constatan esfuerzos por conceptualizar las competencias necesarias para ejercer efectivamente la ciudadanía democrática y para elaborar programas que permitan desarrollar dichas competencias. Algunos países han impulsado programas pilotos de educación en valores como Colombia a través del programa “Escuela Nueva” En Venezuela se ha buscado establecer el programa “República Escolar”. Ciertos países han impulsado planes nacionales transversales como en Guatemala.

Finalmente en la última sección formulamos algunas sugerencias y recomendaciones para las políticas educativas. Tradicionalmente el currículum referido a la política, la nación y la ley, se concretó en una asignatura de ‘educación cívica’, frecuentemente ubicada al final de la educación secundaria. Su foco era el conocimiento del gobierno y sus instituciones. En los países latinoamericanos que están haciendo bien las cosas, se está intentando superar esta visión. La evolución de ‘educación cívica’ a ‘educación ciudadana’ implica una nueva conceptualización del aprendizaje en el área, centrada en el concepto de competencia.

Si la formación en valores cívicos queda en plano solamente cognoscitivo, ésta no sirve. Las escuelas democráticas, como la democracia misma, no se producen por casualidad derivan de intentos explícitos. Sólo si la ciudadanía se enfoca de manera democrática en los centros educativos, los alumnos podrán adquirir un comportamiento cívico activo. Habría que pasar de la educación cívica a una formación ciudadana en un clima escolar que favorezca relaciones de confianza y reconocimiento mutuo.

Introducción

Hace ya varias décadas que el binomio educación-valores es objeto de problematización creciente en ámbitos académicos. También ha suscitado polémicas diversas en el campo político y pedagógico. La educación en valores está en el “espíritu de los tiempos”, todos hablamos de ello, surgen estudios y publicaciones varias, todos parecemos tener conciencia de su impostergable necesidad pero no estamos demasiado seguros acerca de cómo materializar los avances teóricos en aspectos concretos.

Subyacente a la problemática de formación en valores se encuentra la pregunta acerca de la finalidad última de la educación. Las sociedades han cambiado, el papel de la educación ya no es el mismo, los tiempos demandan nuevas respuestas. Por un lado, existe evidencia suficiente para afirmar que estamos experimentando un cambio de sociedad importante que genera un conjunto de nuevos desafíos, problemas y desequilibrios económicos, políticos y socio-culturales en el ámbito internacional y regional. En este escenario la educación enfrenta una serie de retos que refieren entre otros, a una resignificación del espacio político y del ejercicio de la ciudadanía.

Por otro lado, el desinterés en la participación política es creciente y además se aprecia una deslegitimación de la cultura institucional. Esto explica por qué la construcción de ciudadanía se ha vuelto más compleja, e implica una redefinición del papel de la escuela y una resignificación de la educación en valores cívicos.

El presente artículo es una invitación a la reflexión sobre la situación de esas cuestiones en América Latina. ¿Cuáles son las tendencias, temas y debates hoy en el ámbito de Escuela, socialización y formación de valores cívicos y democráticos? Para poder responder a esa interrogante nos proponemos delimitar el objeto de estudio, describir y analizar los desequilibrios y desafíos actuales de los sistemas educativos con particular énfasis en la formación de niños y jóvenes en valores cívicos para lograr sociedades más democráticas y con mayores niveles de cohesión social.

El eje articulador de este trabajo gira en torno a una serie de preguntas-clave que servirán como guía para el análisis y la reflexión:

- ¿Qué tipo de educación queremos? : la perspectiva histórica permite mostrar cómo las transformaciones económicas y sociales han modificado la manera de ver la educación y su papel en la construcción de la ciudadanía.
- ¿Cuál es el vínculo entre socialización política y educación? : hoy la educación no es más el agente socializador por excelencia lo que lleva a replantear su papel en la construcción de valores democráticos.
- ¿Cuáles son las deudas pendientes y los retos emergentes de los sistemas educativos latinoamericanos? : el contexto actual de los centros educativos así como las representaciones que estudiantes y docentes tienen respecto a la democracia constituyen el telón de fondo para el examen de la temática de educación en valores.
- ¿Cómo mejorar la formación en valores cívicos y democráticos?: hoy los programas de estudio de las escuelas transmiten fundamentalmente contenidos y se ocupan sin mucho éxito de la formación en valores.

Una de las hipótesis que subyace al presente trabajo es que la temática referida a la educación y la formación en valores en América Latina presenta una de las “patologías” más peligrosas para cualquier sistema educativo: ha ganado su lugar en el discurso (currículo oficial) pero se encuentra virtualmente marginalizada en las prácticas cotidianas de las instituciones educativas (currículo oculto).

Este trabajo se organiza en cuatro secciones. La primera se propone delimitar la temática abordando la cuestión de educación y sistema escolar, de la socialización y qué se entiende por valores cívicos democráticos. Luego se describen las tensiones y desafíos planteados a los sistemas educativos así como las visiones de estudiantes y docentes respecto algunos valores que pautan la vida democrática. En una tercer sección se analiza la visión internacional y la perspectiva latinoamericana sobre la educación en valores a través de una serie de experiencias concretas. Finalmente, en el último apartado se brindan algunas pistas para la formulación de nuevas políticas educativas.

I. Una aproximación al tema

A modo de introducción a esta reflexión sobre educación, socialización y valores cívicos, considero necesario realizar tres consideraciones básicas que implican tres decisiones respecto al *cómo* y desde *dónde* se abordará la temática. Educación, socialización, democracia y valores cívicos se han vuelto categorías muchas veces “residuales” donde se colocan un sinnúmero de problemáticas y cuestiones. Es pues imprescindible realizar un breve recorrido por los conceptos medulares que articulan el presente artículo: educación, proceso de socialización, valores y ciudadanía.

Los posibles significados de la educación

Dado que la noción “educación” es casi tan antigua como la reflexión misma sobre la sociedad, este concepto ha trascendido la comunidad académica, convirtiéndose en un término de uso cotidiano en la sociedad. La mayoría de las veces, se tiende a identificar educación con los conceptos de escuela y nivel de instrucción; se los usa indistintamente a pesar de que no quieren decir lo mismo. No tienen un significado idéntico pero tampoco contrapuesto.

La educación es un concepto amplio que designa un conjunto de actividades y prácticas sociales mediante las cuales, los grupos humanos promueven el desarrollo personal y la socialización de sus miembros. Desde siempre, los grupos humanos han utilizado simultáneamente diversos tipos de prácticas y actividades sociales con el fin de facilitar a las nuevas generaciones el acceso a las formas y saberes culturales¹) considerados fundamentales para la supervivencia colectiva y cuya apropiación individual se juzga necesaria, para llegar a formar parte de ellos como miembros de pleno derecho (Coll, 1999). La noción de educación abarca todo lo que ocurre en la escuela pública y privada; en el currículo formal pero también en el “oculto”; lo que ocurre dentro del sistema escolar pero también fuera del mismo, en ámbitos formales e informales. Cada sociedad posee métodos educacionales que le son propios y que responden a sus necesidades (Durkheim, 1916).

¹ Tales los conocimientos y creencias sobre el mundo, lenguaje e instrumentos para conocer la realidad y actuar sobre ella, tecnologías y técnicas, tradiciones, sistemas de valores.

Hay otro concepto que es el de *educación escolar*, el que supone la puesta en marcha de escenarios institucionales (los centros educativos) y actividades (de enseñanza y aprendizaje) con una función y unas finalidades orientadas al conjunto de la población. En este trabajo nos referiremos a la educación escolar, y más concretamente la educación escolar básica y obligatoria que es en realidad sólo una, entre otras muchas, de las prácticas sociales que han utilizado los grupos humanos a lo largo de la historia para llevar a cabo esta tarea de socialización y promoción del desarrollo personal de sus miembros.

La educación escolar aparece en el siglo XIX vinculada a la transición de las sociedades señoriales y estamentales a la sociedad industrial. En su origen convergen dos planteamientos, netamente distintos entre sí, que no han dejado de confrontarse a lo largo de los años y cuyo predominio relativo da cuenta de la organización y funcionamiento de los sistemas educativos y de las funciones que éstos acaban cumpliendo en la práctica. Por un lado, está la idea de que una sociedad industrial debe contar con una mano de obra cualificada capaz de hacer frente a las exigencias de los nuevos modos de producción. Es responsabilidad del Estado proporcionar esta cualificación a las clases populares. Por otra parte, está la idea de que el conocimiento es un patrimonio universal que, en una sociedad auténticamente democrática, debe ser accesible a todos los seres humanos sin exclusión alguna, siendo también responsabilidad del Estado garantizar la igualdad de oportunidades ante la educación (Coll, 1999).

Mientras la primera idea surge del Estado liberal y de la burguesía emergente del siglo XIX, la segunda se vincula con el pensamiento ilustrado y se desarrolla en el marco del Estado social y de las luchas sociales que jalonan el siglo XX. Los sistemas nacionales de educación, nacen en la mayoría de los países en el siglo XIX al amparo del primer planteamiento pero han ido incorporando progresivamente a lo largo del siglo XX, y en mayor o menor medida según los casos, elementos del segundo. La universalización de la educación básica y obligatoria, su ampliación progresiva y los esfuerzos por incrementar y mejorar la capacidad de los sistemas educativos para ofrecer una educación para todos sin exclusiones son algunos de los hitos que marcan esta evolución que resulta altamente relevante para comprender el proceso de democratización de la enseñanza a lo largo del último siglo (Coll, 1999). Sin embargo,

como veremos en el siguiente apartado, no se debe observar este proceso de democratización de la enseñanza con “ingenuidad” en el sentido de que los objetivos globales y teóricos de los sistemas nacionales muchas veces se alejan de sus accionares y resultados concretos.

La escuela como instrumento de adaptación y transformación

Los valores que cementan una sociedad democrática se aprenden -o no se aprenden- a través de un proceso de socialización política en el que intervienen varios agentes. Si bien no cabe ahondar aquí en las nociones de *socialización política* y agentes de socialización, las mismas constituyen conceptos clave a partir de los cuales comprender la crisis por la cuál atraviesan nuestros sistemas educativos hoy en día. Nos referiremos aquí a la socialización política como: “el proceso mediante el cual la gente adquiere orientaciones consistentes en cuanto a política en general y en relación con los sistemas políticos en particular” (Merelman: 1986: 279). Este es un proceso de aprendizaje acumulativo, aunque muchos autores destacan que el periodo mas “intenso” es el de la infancia y la juventud ya que durante este lapso conformamos lo que se ha denominado orientaciones políticas básicas (Sigel, 1985, Easton y Dennis, 1969) a partir de las cuales se configuran los universos políticos de la vida adulta.

Podemos realizar una distinción entre socialización formal, planificada y prescrita por las instituciones sociales, e informal, más propia de las vivencias y experiencias de la vida cotidiana. La socialización ha de ser entendida en el marco de un proceso dinámico que genera un intercambio complejo y a través del cual cada sujeto interactúa con su medio y con agentes de muy diverso tipo. Tal como planteaban Berger y Luckman (1968), la socialización se puede describir desde dos puntos de vista: objetivamente; a partir del influjo que la sociedad ejerce en el individuo; en cuanto proceso que moldea al sujeto y lo adapta a las condiciones de una sociedad determinada, y subjetivamente; a partir de la respuesta o reacción del individuo a la sociedad . En ambos procesos los agentes de socialización política –entre los que se distingue la escuela- juegan un papel de primordial importancia.

La escuela instruye, en el sentido que busca, a través de un proceso formalizado, transmitir conocimientos generales imprescindibles para desenvolverse en la sociedad

(leer, escribir, hablar con propiedad, los principios de las ciencias...). Pero sobre todo socializa, dado que se encarga de inculcar un código amplio de normas y creencias que se transmite de generación en generación.

Existe una tradición de estudios sociológicos y políticos que examinan del papel de la escuela en la configuración de las identidades políticas y culturales. La tradición dominante en la década de los años 60 y 70 fue la de la socialización política fuertemente vinculada a la teoría de sistemas (Easton y Dennis 1969, Almond y Verba, 1963, entre otros). La familia y la escuela aparecían como los agentes de socialización política por excelencia, fundamentales en el proceso de transmisión de conjuntos normativos de actitudes y de conductas fundamentales el buen funcionamiento de la democracia, de una generación a las siguientes.

Hoy esa visión se encuentra sometida a duras críticas. En primer lugar porque la escuela ha perdido el papel privilegiado que ocupaba anteriormente en el proceso de socialización. En segundo lugar, porque han surgido teorías que atribuyen al individuo un rol más activo y protagónico. Gutman (1987), por ejemplo, reivindica el papel fundamental de la educación en tanto agente socializador pero plantea que en las sociedades democráticas la educación debe ser permeable a la participación activa de los ciudadanos, los debe proveer de los insumos necesarios para poder influir en la “reproducción” de la sociedad.

La escuela contribuye e este sentido a reproducir el orden social vigente pero puede también contribuir a mejorar ese orden. Las escuelas caminan orientadas así entre el pasado y el futuro. Es hora de preguntarnos qué tipo de educación queremos.

Entre la neutralidad valorativa y la educación en valores

La discusión acerca de la supuesta “neutralidad” de la educación es extensa y compleja y ha suscitado polémicas políticas, pedagógicas y filosóficas de diversa índole en los lugares más remotos del planeta (Trilla, 1992). No parece oportuno entrar ahora en esa discusión por lo que me limitaré a explicitar mi posicionamiento al respecto. Parto de la creencia de que una educación “neutral” en el sentido estricto de la palabra no solo no

es posible -pues a mi entender implica una contradicción en los términos- sino que tampoco es siquiera deseable.

La educación conlleva una dimensión normativa y siempre supone (sea explícita o no) una escala de valores. No se puede pensar en educar sin poseer previamente una visión, más o menos concreta del modelo de ser humano como paradigma que es deseable alcanzar. Al decir de Camps (1990) "...la educación no está libre de valores. Tiene que ser ideológica. Si educar es dirigir, formar el carácter o la personalidad, llevar al individuo en una determinada dirección, la educación no puede ser neutra. Las finalidades educativas son valores en la medida en que son opciones, preferencias, elecciones". La estructura de la institución, su concepción organizativa, el relacionamiento docente-alumno, las estrategias de enseñanza y de evaluación adoptados por el centro educativo, todos ellos expresan una visión del mundo axiológicamente impuesta (Haydon, 2003). De esto se desprende que los valores son parte constitutiva del centro escolar y trascienden lo explícitamente expresado en los programas curriculares de los centros.

Esto no quiere decir, obviamente, que estemos promoviendo una visión de escuela que deba adoctrinar, manipular o realizar proselitismo pero sí se observa un viraje hacia una concepción de educación que ya no busca únicamente transmitir los conocimientos y contenidos necesarios para una asignatura concreta sino que también busca educar en habilidades, valores y actitudes. Ya decía Einstein en 1952 en el New York Times "No basta con enseñar a un hombre una especialidad. Aunque esto pueda convertirle en una especie de máquina útil, no tendrá una personalidad armoniosamente desarrollada. Es esencial que el estudiante adquiriera una comprensión de los valores y una profunda afinidad hacia ellos. Debe adquirir un vigoroso sentimiento de lo bello y lo moralmente bueno. De otro modo, con la especialización de sus conocimientos más parecerá un perro bien adiestrado que una persona armoniosamente desarrollada".

En una sociedad democrática y plural es necesario que haya unos intereses y valores comunes y básicos (por encima de los individuales) que agrupen a los ciudadanos comprometiéndoles en la creación de una sociedad mejor. ¿Que implica pues educar para el ejercicio de la ciudadanía?

La educación para el ejercicio de la ciudadanía

La educación para el ejercicio del oficio de ciudadano comienza, con el acceso a la escritura, y al lenguaje; continúa con todo aquello que constituye la tradición cultural y alcanza sus niveles críticos en la adolescencia, con el aprendizaje y práctica de contenidos y valores compartidos que posibiliten la integración y cohesión política (Bolívar, 2005). Para ello, el sistema educativo debe asegurar a todo ciudadano la adquisición de un conjunto de saberes y competencias que posibiliten la participación activa en la vida pública.

La educación para la ciudadanía no debería reducirse a un conjunto de valores éticos y cívicos, sino que cabe entenderla mejor como el “currículum básico” indispensable que todos los ciudadanos han de poseer al término de la escolaridad obligatoria (capital cultural mínimo y activo competencial necesario para moverse e integrarse en la vida colectiva), lo que comprende también -sin duda- los comportamientos y actitudes propios de una ciudadanía activa (Bolívar, 2005). Como tales, exigen procesos de vivencia en el centro escolar y en la comunidad, que además precisan un cierto grado de consistencia entre ellos.

Kymlicka (2001) afirma que “la educación para la ciudadanía no es un tema aislado del currículo, sino uno de los objetivos rectores o de los principios que lo configuran en su conjunto”. Una Educación para la Ciudadanía es algo más que el aprendizaje de los hechos básicos relacionados con las instituciones y la vida política. Estos conocimientos son necesarios pero no garantizan el ejercicio de una ciudadanía democrática. Por eso, formar ciudadanos, significa no sólo enseñar un conjunto de valores propios de una comunidad democrática, sino estructurar el centro y la vida en el aula con procesos (diálogo, debate, toma de decisiones colegiada) en los que la participación activa, en la resolución de los problemas de la vida en común, contribuya a crear los correspondientes hábitos y virtudes ciudadanas (Bolívar, 2005).

Pedro (2003) afirma que la configuración del centro escolar como un grupo que comparte normas y valores es la que provoca una genuina educación cívica definida como “el conjunto de prácticas educativas que conducen al aprendizaje de la ciudadanía democrática, lo cual incluye tanto los conocimientos y las habilidades

formales requeridas para el ejercicio de la ciudadanía en el sistema político como, en el terreno de los contenidos, los valores y las actitudes que fundamentan un comportamiento cívico sostenido en cualquier esfera de la vida social y política”.

II. Un agente en crisis

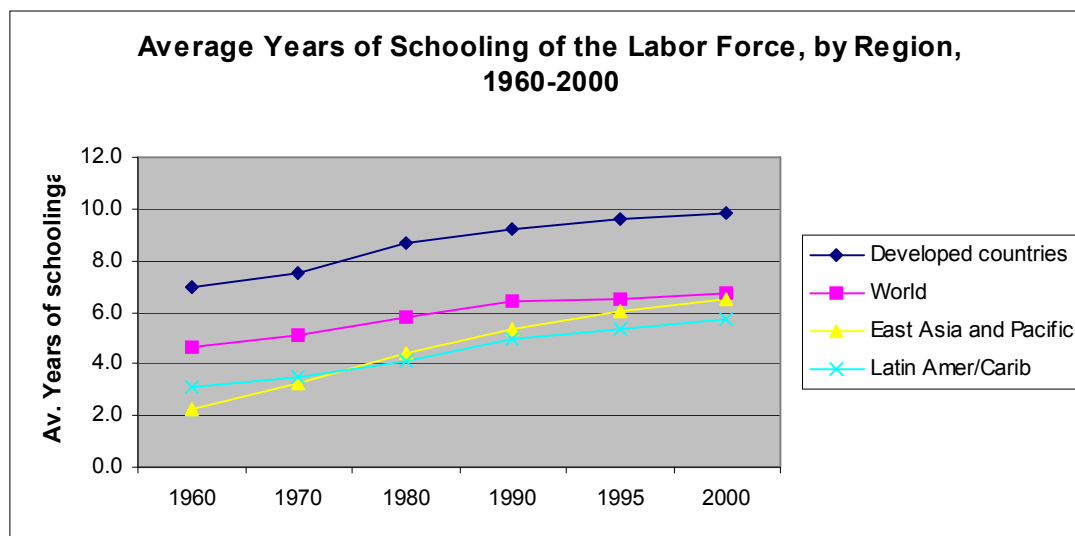
Desequilibrios y desafíos que ensanchan la brecha

Los sistemas educativos enfrentan hoy una serie de desequilibrios producidos por la globalización y la revolución tecnológica los que producen un efecto “ensanchamiento de brecha” (Brunner, 2001). En los últimos años hemos asistido a un avance muy fuerte de las nuevas tecnologías de producción, a cambios en los modos de trabajar, a la globalización económica, la desregulación, la crisis del Estado. Estos cambios están relacionados con la importancia cada vez mayor del conocimiento en las actividades productivas. Al principio, todos creíamos que eso sería positivo, que una sociedad y una economía basadas en el conocimiento iban a ser más democráticas que las basadas en recursos naturales, en el capital, en la fuerza de trabajo, o cualquiera de los factores tradicionales de producción (Tedesco, 2005).

Una serie de indicadores están mostrando que la incorporación y el uso intensivo de las nuevas tecnologías de producción pueden provocar mucha más inequidad que en el pasado. Empiezan a aparecer nuevos fenómenos de desigualdad, una polarización social cada vez mayor, la exclusión como fenómeno social. Hoy en las regiones en desarrollo hay más de 900 millones de personas analfabetas de 15 años o más. Mientras que la educación promedio de la fuerza laboral es de 11,1 años en los países de la OECD, de 8,1 años en el este asiático (excluyendo a China), ésta es de sólo 5,4 años en América Latina y el Caribe. La fuerza de trabajo latinoamericana tiene apenas la educación promedio que tenían Hong Kong, Taiwan, Corea y Singapur en 1970 (PREAL, 2006).

Tabla 1: Promedio años escolaridad fuerza de trabajo por región.

Trabajadores de 25 años y más



Fuente: Barro y Lee, 2001 en PREAL, 2006

Entonces, ¿qué desafíos y desequilibrios presentan la globalización y la revolución tecnológica a los sistemas educativos? ¿Qué nuevas demandas le imponen?

En primer lugar², el conocimiento deja de ser lento, escaso y estable. Por el contrario, está en permanente expansión y renovación. A fines de los 90, la riqueza global de conocimiento acumulado se duplicaba cada cinco años (Díaz Hochleitner, 1998). La Universidad de Harvard demoró 275 años en completar su primer millón de volúmenes pero reunió otro tanto en sólo cinco años (Brunner, 2001). Esto representa una verdadera mutación del contexto en que tradicionalmente ha operado la escuela. Ni la uniformidad del currículum, ni su pretensión abarcante tienen sentido ¿Qué se deberá enseñar en el futuro? ¿Podrá el currículum escolar adaptarse a esta mutación y luego mantenerse al día? No es fácil anticipar las respuestas a estas preguntas. Pero algo sí está claro: la escuela no podrá sobrevivir si no cambia.

Otro de los desafíos se vincula con el hecho que el establecimiento escolar deja de ser el canal único mediante el cual las nuevas generaciones entran en contacto con el conocimiento y la información. Hoy existen los medios de comunicación y, a su lado, las redes electrónicas y una verdadera industria del conocimiento. Lo que está

² Siguiendo el razonamiento de Brunner, 2001 ya citado

sucedido es que la información socialmente más significativa está circulando por diversos canales, y el que no domine su uso va a quedar marginado ¿Cómo tendrá que comportarse la escuela del futuro? ¿Cómo enseñará a seleccionar y discriminar informaciones en medio de la verdadera marea que se está formando a su alrededor? Las respuestas obviamente no son sólo pedagógicas, sino también sociales, políticas, culturales.

En tercer lugar, el cambio tecnológico y la apertura hacia la economía global basada en el conocimiento llevan necesariamente a replantearse las competencias y destrezas que las sociedades deben enseñar y aprender. Se requiere mayor flexibilidad y atención a las características personales del alumno, desarrollar las múltiples inteligencias de cada uno para resolver problemas ambiguos y cambiantes del mundo real, habilidad para trabajar junto a otros y comunicarse en ambientes laborales crecientemente tecnificados, destrezas bien desarrolladas de lectura y computación, iniciativa personal y disposición a asumir responsabilidades. A la luz de estas nuevas expectativas, también el curriculum formativo, los métodos de enseñanza y aprendizaje y los soportes técnicos de la educación deberán reinventarse. La sociedad del conocimiento ¿servirá para estrechar o ampliará la brecha que separa a las naciones y las personas con un invisible abismo de destrezas e informaciones?

En cuarto lugar, podemos afirmar que la escuela deja de ser una agencia formativa que opera en un medio estable de socialización. Vivimos un período en el cual las instituciones educativas tradicionales—particularmente la familia y la escuela—están perdiendo la capacidad para transmitir eficazmente valores y pautas culturales de cohesión social. Este ‘déficit de socialización’ no ha sido cubierto por los nuevos agentes sociales de la cultura—los medios masivos de comunicación y, en especial, la televisión—, los cuales no fueron diseñados como agentes encargadas de la formación moral y cultural de las personas. Las interrogantes que esto abre son apremiantes. ¿Cómo organizar la educación en vista de los cambios en la familia? ¿Cómo proceder frente a una cultura pluralista, donde distintos valores comandan la lealtad de diferentes grupos y personas? ¿Y qué papel le corresponderá jugar en el desarrollo de una cultura cívica democrática en este nuevo contexto?

Una mirada a América Latina

En América Latina heredamos del pasado tareas pendientes que reclaman adecuada atención: universalización de la cobertura preescolar, básica y media; incorporación de sectores excluidos del sistema escolar; mejora de la calidad y de los resultados de la enseñanza de competencias básicas, particularmente entre los sectores más pobres; modernización de la educación técnica de nivel medio y superior. Por otro lado, debemos aceptar que la educación latinoamericana tiene que dar el salto hacia el siglo XXI y emprender las nuevas tareas de las cuales dependen el crecimiento económico, la equidad social y la integración cultural. Ambas agendas –la pendiente del siglo XX y la del siglo XXI– son tremendamente exigentes, requieren un formidable esfuerzo y obviamente docentes que ayuden a desarrollar en niños, jóvenes y adultos, las capacidades que les permitan desempeñarse en la sociedad actual y en la futura (Vaillant, 2005).

Casi todos los países latinoamericanos impulsaron, durante los 90, cambios que llevaron a un escenario educativo más favorable que el de las décadas pasadas. Desde el punto de vista institucional existe una mayor descentralización administrativa, han surgido nuevos pactos por la educación. En el plano estrictamente pedagógico se han puesto en marcha reformas curriculares, hay programas para mejorar la calidad y equidad de la enseñanza a nivel básico y medio, y en muchos países se han focalizado los programas hacia los grupos vulnerables a efectos de lograr objetivos de equidad. Sin embargo persisten las desigualdades a pesar de los avances (Gajardo, 1999).

América Latina ha logrado la inclusión de un mayor número de niños en el sistema escolar, pero la región necesita mejorar los aprendizajes y reducir la desigualdad. Existe una combinación de indicadores inapropiados y escasa responsabilidad por los resultados lo que ha frenado significativamente la mejora educativa. Podemos dar cuenta de tal situación ejemplificando con cuatro datos: resultados en pruebas internacionales, permanencia en las escuelas, índices de repetición y tasa de egreso de enseñanza secundaria.

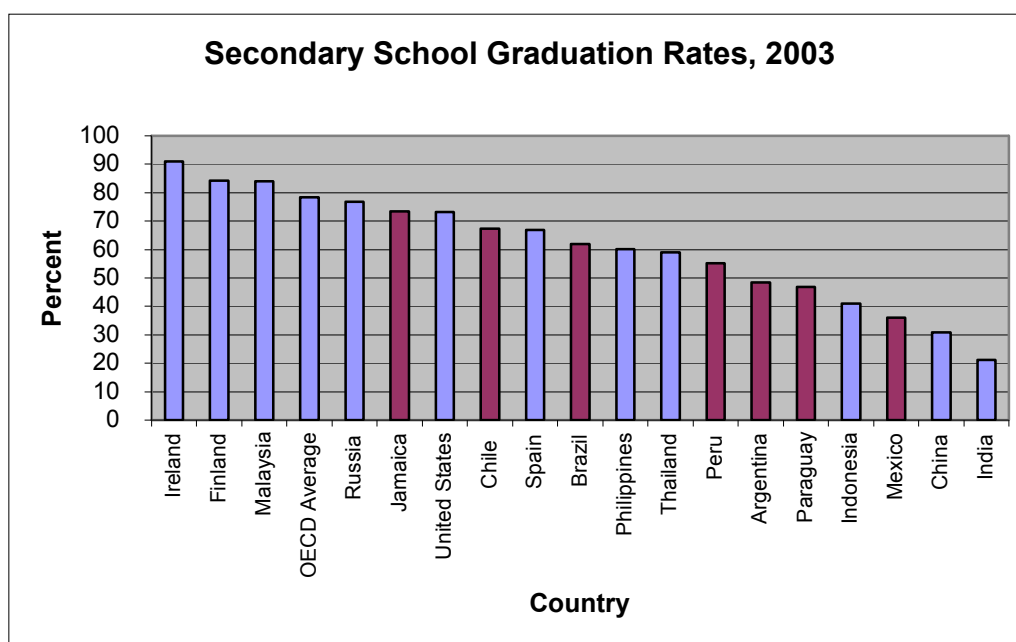
En las evaluaciones del año 2003 del Programa para la Evaluación Internacional del Estudiante -PISA por sus siglas en inglés-, que supervisa la Organización para la

Cooperación y Desarrollo Económicos –OCDE, los estudiantes de 15 años de edad de tres países latinoamericanos participantes (Brasil, México y Uruguay) obtuvieron puntajes cercanos al extremo inferior en lectura, matemáticas y ciencias entre los 41 países examinados. La mayoría (tres cuartos en Brasil, dos tercios en México y casi la mitad en Uruguay) no pudo aplicar en forma coherente las habilidades matemáticas básicas para explorar y comprender una situación de la vida diaria. En el examen realizado por PISA anteriormente, los estudiantes de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú tuvieron un rendimiento igualmente bajo. En ambas pruebas, los países latinoamericanos obtuvieron puntajes muy inferiores a los de los países de la Europa del Este con ingresos similares (PREAL, 2006).

Si nos referimos al nivel de permanencia en las escuelas, la buena noticia es que la mayoría de los gobiernos ha podido incorporar un número creciente de niños en el sistema escolar. Las tasas de matrícula han aumentado sostenidamente en todos los niveles desde 1980. Este avance es muy significativo, pero aún queda mucho por hacer. En la mayoría de los países, las tasas de matrícula en preescolar y secundaria son más bajas que las de países con similares niveles de ingreso en otras regiones, y son particularmente inferiores a las que exhiben los países de Asia del Este. El 40% de los niños aún no se matricula en preescolar y el 35% de los jóvenes no lo hace en la secundaria (PREAL, 2006).

La repetición ha descendido, pero sigue siendo un problema. Las tasas de repetición en primaria bajaron del 29% en 1988 al 11% en 2002, pero siguen siendo más del doble del promedio mundial (5,6 %) y muy superiores incluso al promedio de los países de bajos ingresos (6,7%). En secundaria, si bien la situación es concordante con las tendencias mundiales, la repetición sigue siendo considerablemente superior a la de países de Asia del Este como Indonesia, Vietnam y Filipinas. Los promedios de egreso de secundaria tampoco son alentadores tal lo evidencia el cuadro que sigue.

Tabla 2: Promedio tasas de egreso en educación secundaria, año 2003



Fuente: OECD, Education at glance, 2005

Las tasas de culminación de la educación secundaria también son bajas, a juzgar por los pocos países que las informan. En la mayoría de los casos se encuentran en torno al 60% o menos. Argentina, Paraguay y México exhiben tasas inferiores a las de Malasia, Filipinas y Tailandia, cuyo producto interno bruto (PIB) per cápita es similar o inferior. En un mercado mundial que requiere trabajadores cada vez más y mayor preparados, el hecho de tener una proporción tan elevada de la población sin educación secundaria constituye un claro déficit.

Conocimientos cívicos y actitudes de estudiantes

Existen pocos estudios que den cuenta los conocimientos y actitudes de los estudiantes latinoamericanos en relación a los valores cívicos democráticos. Entre éstos figura una investigación (OEA, 2004) que se propuso examinar el conocimiento, las actitudes y las actividades cívicas de estudiantes de 14 y 17 años de edad en Chile, Colombia, Portugal y los Estados Unidos.

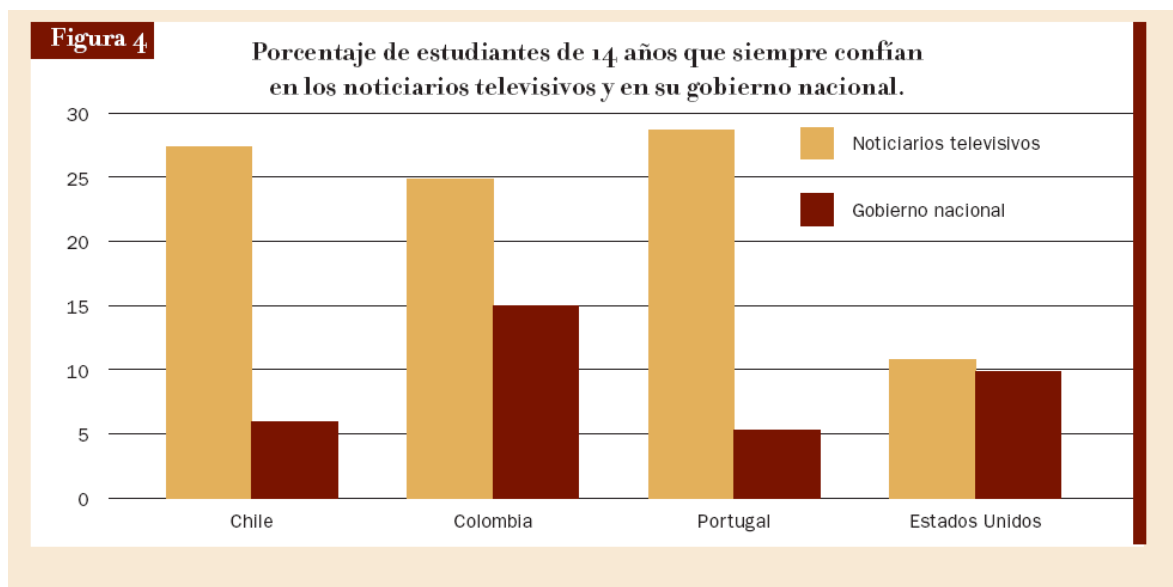
Los resultados de la pesquisa evidencian que existe un serio déficit de conocimientos cívicos en los estudiantes de 14 años en relación a la comprensión de los conceptos básicos de democracia y ciudadanía. Al contar con más años de educación formal y una

mayor experiencia de vida (17 años), los estudiantes obtienen mejores resultados en la prueba sobre conocimientos cívicos. Esta situación fue similar en Chile y Colombia, y parecida también a la existente en países como Noruega y Suecia. Ello sugiere la necesidad de mejorar la educación cívica durante los años escolares antes de que los estudiantes lleguen a los 14 años.

En Colombia, los estudiantes mostraron un apoyo especialmente decidido a las actividades participativas de los ciudadanos en el fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, un segmento de los estudiantes de Chile y Colombia no fueron capaces de captar algunas amenazas a la democracia, tales como la corrupción, el nepotismo y el control de los medios de comunicación. En muchos casos, esta situación derivaba de la ausencia en el programa de estudios de información sobre aspectos vinculados a estos temas en relación con las instituciones políticas y los ideales democráticos. También se notó la influencia de la experiencia cotidiana de los estudiantes en su contacto con la “política real” en su comunidad.

Otro elemento importante considerado por el estudio refiere a la confianza en las instituciones políticas y en las entidades con las que están en contacto diario. En Chile, Colombia y Portugal los estudiantes confían menos que en los Estados Unidos en grupos nacionales e institucionales, y confían más en las instituciones en las que participan en forma regular, como la iglesia y la escuela, así como en la gente de la zona. En su condición de espacios que inspiran confianza y seguridad, las escuelas pueden ocupar un lugar muy especial como entorno privilegiado para el desarrollo de la formación para la ciudadanía.

Tabla 3: Índices de confianza de estudiantes en noticiarios y gobierno



Fuente: Proyecto OEA, Fortalecimiento de la democracia en las Américas, 2004

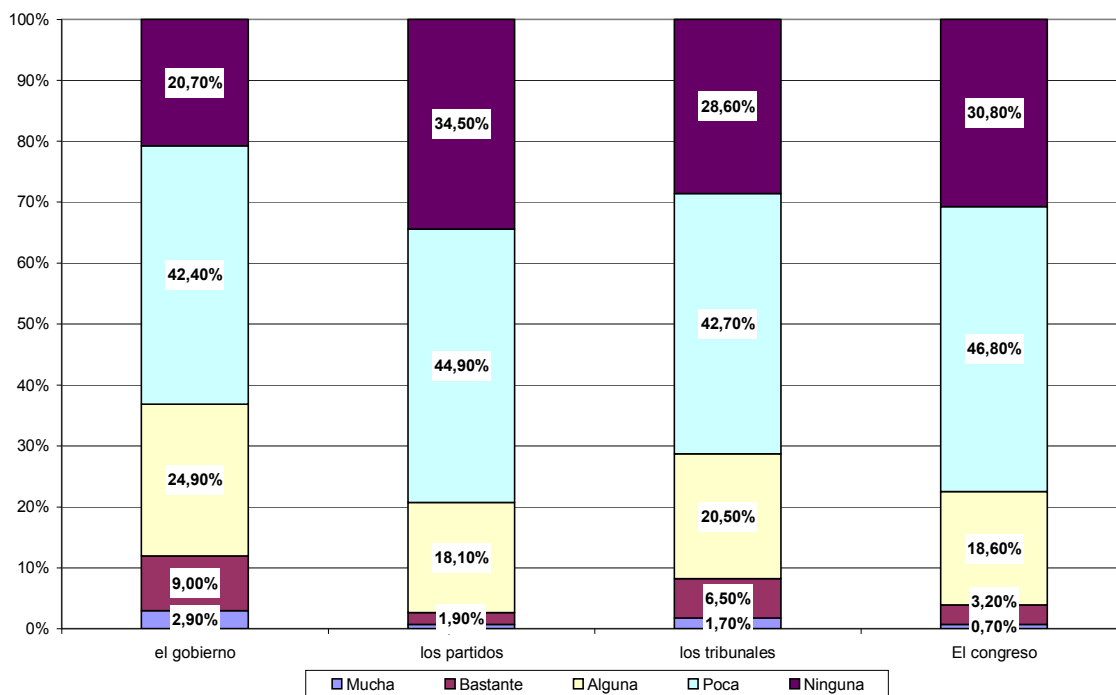
Los jóvenes hacen uso de los medios de comunicación y confían en ellos y, de hecho, confían en los medios más que en sus gobiernos nacionales (ver figura más arriba). Estos resultados sugieren que en la capacitación de los docentes debería incluirse el uso de los medios y que los estudiantes deberían recibir educación sobre los mismos. Es decir, debería darse a los estudiantes la oportunidad de aprender a interpretar la información, a analizar con espíritu crítico las imágenes que ven y lo que escuchan y a separar los hechos de las opiniones.

Un sondeo reciente nos ha permitido profundizar el análisis acerca del conocimiento y la actitud de los jóvenes en relación a los valores cívicos y democráticos. Nos referimos a la Encuesta ECosociAL 2007 efectuada por Cieplan/IFHC en el marco del Proyecto Nueva Agenda para la Cohesión Social en América Latina. La misma fue realizada en grandes ciudades de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México y Perú en base a un cuestionario de más de 200 preguntas.

Según la mencionada encuesta, una alta proporción de los jóvenes entrevistados manifiesta tener poca o ninguna confianza en instituciones clave para el funcionamiento democrático. Tal muestra el cuadro que sigue, frente a la pregunta ¿Cuánta confianza tiene en las siguientes instituciones o grupos?, más de un 60% de jóvenes reporta tener

poca o ninguna confianza en el gobierno. Un porcentaje aún mayor de jóvenes entre 18 y 24 años tiene ninguna o poca confianza en los tribunales de justicia. Finalmente, los partidos y el congreso aparecen como las instituciones que reciben menor confianza por parte de los jóvenes latinoamericanos.

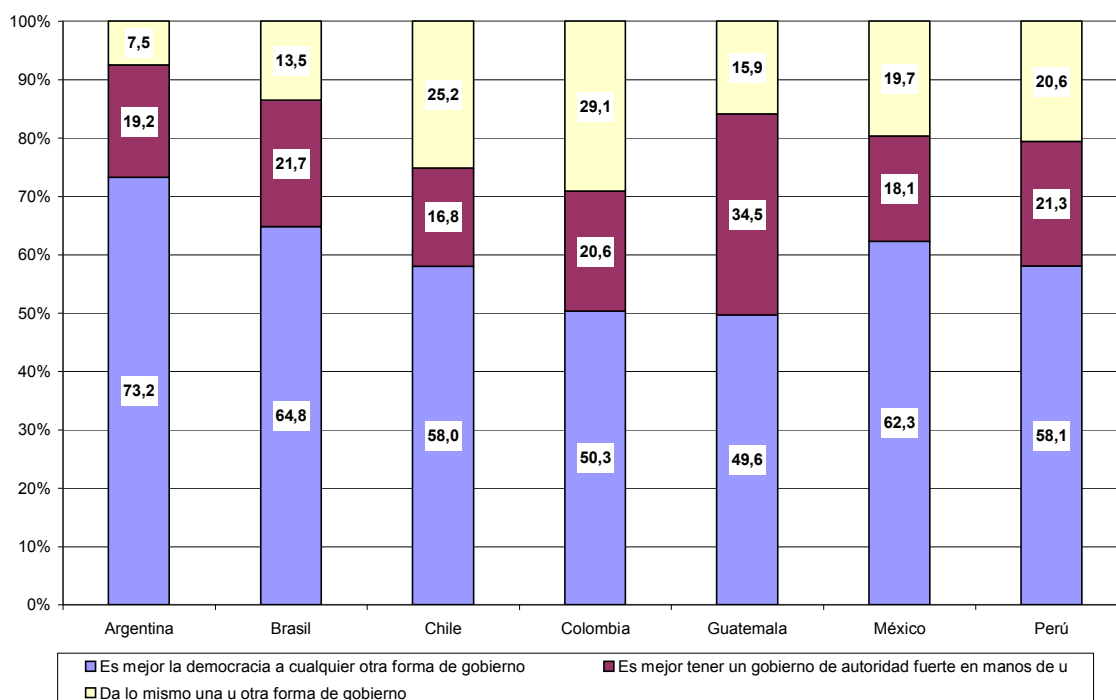
Tabla 4 Confianza en las instituciones de los jóvenes de 18 a 24 años



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta ECosociAL 2007, Cieplan/IFHC

Las opiniones frente a la pregunta que pide a los entrevistados elegir entre frases que denotan preferencia por diferentes formas de gobierno también son preocupantes. En los seis países examinados, más de un 20 % de jóvenes de 18 a 24 años piensa que es mejor tener un gobierno autoritario en manos de una persona. Esta proporción es mayor en países como Guatemala o Brasil, y tiende a disminuir en Argentina, Chile y México. El examen del cuadro 5, muestra además que en algunos países, es alta la proporción de jóvenes indiferentes frente a una forma u otra de gobierno. Tal es el caso de Chile o de Colombia donde a más del 25 % de los jóvenes, no le importa tal o cual forma de gobierno.

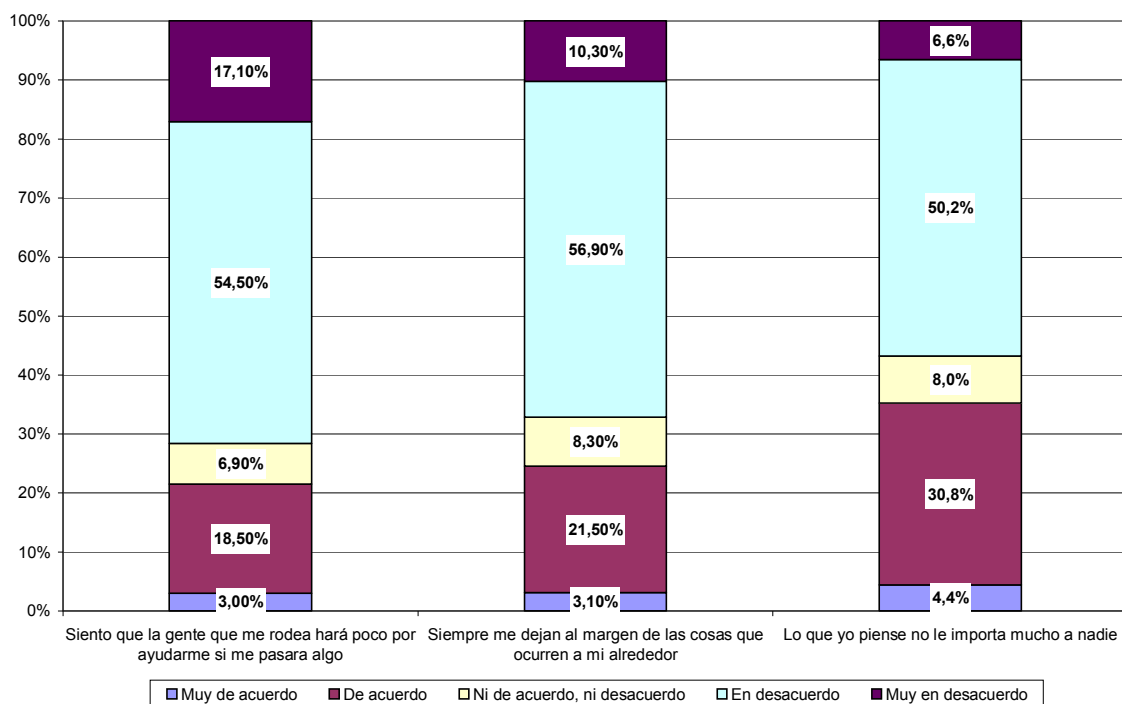
Tabla 5 Opinión de los jóvenes de 18 a 24 años sobre formas de gobierno



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta ECosociAL 2007, Cieplan/IFHC

La Encuesta ECosociAL 2007, nos permite también analizar la visión de los jóvenes respecto al fenómeno de exclusión. La primer constatación que surge de la lectura de los datos, es que los jóvenes se auto-perciben en situación de exclusión. Frente a la afirmación “Siento que la gente que me rodea hará poco para ayudarme si me pasara algo”, uno de cada cinco jóvenes está muy de acuerdo o de acuerdo con esa frase. El porcentaje es aún más preocupante cuando se inquiera la opinión respecto al enunciado “Siempre me dejan al margen de las cosas que ocurren a mi alrededor”. Casi un cuarto de los jóvenes se siente excluido. Finalmente, aproximadamente uno de cada tres jóvenes entrevistados siente que a su entorno no le importa demasiado lo que piensa.

Tabla 6 Sentimiento de exclusión en jóvenes de 18 a 24 años



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta ECosociAL 2007, Cieplan/IFHC

Los jóvenes no son probablemente una excepción y reflejan un proceso general de desencanto con las instituciones de gobierno que se viene dando en nuestras sociedades y que afecta a los distintos tramos etarios. Sin embargo, quienes tienen la potencialidad de revertir esta situación, son los jóvenes. Los resultados de la Encuesta ECosociAL 2007 así como otros estudios de opinión realizados previamente, son preocupantes porque estarían dando cuenta de un sistema escolar que reproduce la falta de confianza en las instituciones y el sentimiento de exclusión en los jóvenes.

Los valores de los docentes

Más allá de lo que prescribe el marco normativo y el curriculum oficial en cada país, los valores de los propios docentes tienen un impacto indudable en su práctica y en los efectos de la misma sobre el desarrollo de los aprendizajes y valores en los alumnos. Pero poco es lo que se sabe acerca de los docentes y sus valores ya que los estudios son escasos y limitados (Halstead, y Taylor, 2000). Entre éstos cabe señalar el realizado por el IPE-UNESCO (Tenti, 2005) en base a una muestra representativa de docentes de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. La investigación se propuso indagar en dimensiones objetivas del cuerpo docente tales como la posición que ocupan en la estructura social, la formación, condiciones de trabajo y salario, los consumos culturales y estereotipos. También se consideraron las representaciones, actitudes y expectativas relacionadas con

temas importantes a la acción pedagógica como los fines de la educación, los valores de los jóvenes y otras cuestiones públicas sustanciales para analizar el impacto del trabajo docente en el proceso de socialización de la escuela.

Entre otros temas, se planteó a los entrevistados una lista de valores y comportamientos deseables públicos y privados para que ellos opinaran acerca de su mayor o menor vigencia en los jóvenes. En general, los resultados obtenidos indican una actitud generalizada de pesimismo respecto de las nuevas generaciones en términos de sus valores ético-morales. La mayoría de los docentes de todos los países consideró que estos valores sociales deseables “se debilitan”. Sólo cuando se trata de apreciar la vigencia del “amor a la libertad” y el “cuidado de la naturaleza”, aproximadamente un tercio de los docentes consideró que se trata de valores que “se fortalecen”. Con respecto al resto de los valores propuestos, la mayoría de los docentes tiende a pensar que se debilitan en la juventud de hoy.

El estudio muestra un panorama extremadamente crítico y pesimista respecto de la opinión de los docentes sobre las tendencias éticas de la juventud actual. En la Argentina, Brasil y Perú, el pesimismo más elevado es más frecuente entre los profesores de enseñanza media que entre los maestros de primaria. En cambio en el Uruguay se presenta una asociación inversa.

Tabla 7: Índice de pesimismo docente respecto a la juventud actual

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Perú</i>	<i>Uruguay</i>
Bajo	2,8%	21,1%	10,2%	1,9%
Medio	18,2%	20,4%	16,3%	24,0%
Alto	79,0%	58,5%	73,6%	74,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: IIPE-UNESCO Buenos Aires.

La mirada crítica de los docentes respecto de la vigencia en la juventud de ciertos valores sociales tradicionalmente considerados como relevantes es un tema que permite más de una interpretación. En primer lugar, se podría decir que este fenómeno no es ninguna novedad en la medida en que expresa la contradicción objetiva que existe en todas las sociedades modernas entre los diferentes grupos de edades. En efecto, en las

sociedades donde se impone la idea de la historia como progreso, la juventud representa, más que antes, una amenaza para las generaciones adultas. Los más jóvenes están destinados a desplazar a los mayores de las posiciones sociales que ocupan. Otros podrán alegar que la percepción crítica de los adultos respecto a los valores de los jóvenes no es arbitraria y por lo tanto no hace más que expresar una realidad objetiva: los jóvenes no comparten los valores de los adultos (Tenti, 2006).

La complejidad del tema analizado obliga a ser extremadamente prudente a la hora de interpretar los resultados presentados. Pero más allá de todas las precauciones, los datos indican que estas representaciones dominantes entre los docentes de alguna manera pueden funcionar como un obstáculo en las relaciones que necesariamente mantienen en forma cotidiana con las nuevas generaciones en las instituciones educativas.

Además de investigar acerca de la actitud de los docentes hacia las nuevas generaciones, el estudio del IIPE, indagó respecto a los conceptos de libertad y de igualdad en los docentes. Se trata de dos valores que organizan el espacio político de las sociedades democráticas contemporáneas. Quienes se inclinan por la libertad se situarían en un polo, los que dan prioridad a la igualdad en el otro. La democracia es siempre un equilibrio entre valores. Sin embargo, en determinadas coyunturas algunos predominan sobre los otros. Por ejemplo, en tiempos de dictadura y autoritarismo el valor de la libertad tiende a ocupar un lugar relevante en la agenda pública y en las preocupaciones de los ciudadanos. Cuando las libertades públicas no se encuentran amenazadas o funcionan dentro de cierto marco de normalidad, los problemas relacionados con la justicia en la distribución de los bienes y servicios considerados más relevantes adquieren un protagonismo particular (Tenti 2006).

El estudio se propuso descubrir un orden de prioridades en los encuestados, para conocer hacia donde iba la predisposición general, ¿libertad o igualdad? La gran mayoría de los docentes tomó posición dando prioridad a la igualdad. Esta estructura de las respuestas puede ser el indicador de la presencia de dos culturas políticas claramente diferenciadas entre los docentes, al igual que en el conjunto de la ciudadanía. En el Brasil tres cuartas partes de docentes opta por este valor cultural básico.

Tabla 8: Elección de los docentes entre libertad o igualdad

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Perú</i>	<i>Uruguay</i>
Libertad	34,4%	19,4%	40,0%	33,5%
Depende	19,5%	3,2%	9,5%	20,7%
Igualdad	39,4%	74,5%	47,4%	42,2%
Ns / Nc	6,7%	2,9%	3,0%	3,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: IIFE-UNESCO Buenos Aires.

Esta predisposición a darle la prioridad a la igualdad tiene un significado particular en un contexto histórico y social signado por el incremento de las desigualdades en la distribución de bienes y recursos tan estratégicos como la riqueza, los ingresos y el poder. Desde este punto de vista, los docentes pueden considerarse como aliados estructurales de todos aquellos que abrazan la causa de la construcción de una sociedad más justa y se oponen a las políticas públicas que producen desigualdades. Es probable también que el colectivo docente esté marcado por una tradición que concibe a la educación como un factor de igualación social. La escuela republicana, que acompañó el desarrollo de los sistemas escolares modernos, tenía como función explícita la formación de ciudadanos formalmente iguales a partir de situaciones sociales, económicas, culturales, étnicas, etc. extremadamente diferenciadas y jerarquizadas. Por lo tanto la igualdad, como valor social que goza de las preferencias de la mayoría de los docentes no deja de ser una respuesta esperada y que tiene un significado particular en una región, América Latina, que tiene la distribución del ingreso más desigual del mundo (Tenti, 2006).

Otra serie de preguntas del estudio refieren a la construcción de la identidad nacional. Es bien sabido que una de las primeras funciones que se le asignó a los sistemas educativos en el momento constitutivo de los Estados modernos fue la construcción de la identidad nacional. El Estado nacional se formó a partir de un contexto de gran diversidad cultural, étnica lingüística, etc. propia tanto de los pueblos originarios como de la población inmigrante de origen europeo, asiático, etc. que se integró paulatinamente a los estados nacionales en formación y desarrollo. La escuela se

propuso homogeneizar y reducir diferencias imponiendo una lengua, una historia y un conjunto de representaciones y predisposiciones comunes, que progresivamente fueron dando forma a una identidad propia y específica en cada país soberano.

Hoy, en un contexto de internacionalización de la economía y la cultura y de la conformación de bloques o alianzas regionales entre países, la identidades nacionales están en vías de redefinición, pero no por ello dejan de jugar un papel relevante en el desarrollo económico, político y cultural de las sociedades. Todos los países deben resolver de alguna manera la tensión que se establece entre la necesidad de fortalecer y preservar lo propio y específico y el imperativo de abrirse a los intercambios con el mundo y la cultura universal. En verdad hay que decir que sólo se llega a lo universal a partir de lo particular. Para ser "ciudadano del mundo" es preciso ser ciudadano "de algún lugar". Una exitosa y feliz realización de esta primera identidad (nacional) es una condición necesaria para la incorporación de esa identidad más genérica e inclusiva que es la identificación con el género humano (es el célebre "Pinta tu aldea y te harás universal" de Tolstoi). Por eso es importante preguntarse cuál es la fuerza de la identidad nacional entre los docentes en la medida en que es poco probable que alguien pueda suscitar en las nuevas generaciones un sentimiento y un conjunto de estados emocionales que no comparte.

El sentimiento de "orgullo" de formar parte de una comunidad nacional puede ser considerado como un indicador de la fuerza de la identidad nacional. Los datos disponibles indican que la mayoría de los docentes se siente orgulloso o muy orgulloso de su identidad nacional.

Tabla 9: Nivel de orgullo de los docentes según nacionalidad

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Perú</i>	<i>Uruguay</i>
Orgulloso / Muy orgulloso	78,5%	78,9%	91,6%	93,6%
Poco / nada orgulloso	18,5%	19,8%	7,9%	6,4%
Ns / Nc	3,1%	1,2%	0,4%	-
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: IIPE-UNESCO Buenos Aires.

Sin embargo en todos los países existe una minoría, más significativa en Argentina y Brasil, que no comparte este sentimiento. En efecto, aproximadamente uno de cada cinco docentes de los dos países más poblados se siente poco o nada orgulloso del país en el que vive . Esta "indiferencia" respecto a la propia nacionalidad, puede asociarse eventualmente con una actitud similar en materia de formación de la identidad nacional en las nuevas generaciones. Cabe tener en cuenta que esta es una dimensión relevante (aunque no suficiente) para el desarrollo de la conciencia ciudadana.

Por último parece importante dar cuenta de los resultados de la investigación del IIPE en relación a las actitudes discriminatorias de los docentes. La discriminación es un fenómeno presente en todas las sociedades caracterizadas por la diversidad, como la mayoría de las sociedades complejas contemporáneas. Todas las discriminaciones son construcciones sociales y tienen su historia. Existen muchos factores de discriminación y exclusión social, algunos se basan en el género, otras en la edad, la etnia, la religión, determinadas prácticas sociales, el lugar de residencia, la nacionalidad, el nivel socioeconómico. Importa pues indagar acerca de la presencia, calidad y extensión de estas predisposiciones en una categoría social como la docente, tan estratégica para formación de la subjetividad de las nuevas generaciones.

Para medir la presencia de esta actitud los investigadores del IIPE propusieron a los docentes que manifestaran su predisposición para tener como vecino a un conjunto predefinido de personas caracterizadas por una serie de rasgos típicos: la condición de edad, de nacionalidad, etnia, preferencia sexual, condición social. En la mayoría de los casos se trata de grupos con una alta probabilidad de ser objeto de discriminación y exclusión. Los datos del que sigue presentan un panorama general de la distribución de actitudes discriminatorias según diversos motivos.

Tabla 10 Actitudes discriminatorias de los docentes.

Porcentaje de respuesta: “no me gustaría tener de vecino a...”	de vecino a...			
	Argentina	Brasil	Perú	Uruguay
Discrimina al menos por un motivo de los propuestos	88,9%	81,4%	92,6%	83,3%
Los homosexuales	30,4%	21,2%	53,0%	19,8%
La nacionalidad o etnia	15,2%	12,3%	34,3%	11,1%
Los enfermos de sida	20,0%	11,5%	42,2%	17,2%
Las personas con antecedentes penales	72,9%	42,9%	72,7%	64,2%
Los drogadictos	66,3%	69,2%	78,2%	61,2%
Los ancianos	1,3%	1,0%	6,6%	1,4%
Los pobres	51,1%	27,1%	16,3%	33,6%
Los fundamentalistas	65,2%	42,2%	51,6%	57,2%
Extremistas de izquierda	63,3%	39,6%	48,3%	50,1%
Extremistas de derecha	64,4%	41,6%	47,9%	54,8%

Fuente: IIPE-UNESCO Buenos Aires.

En primer lugar se puede observar que sólo una pequeña minoría de docentes (cercana al 20% en Brasil y Uruguay y próxima al 10% en Perú y Argentina) no discrimina por ninguno de los motivos propuestos. Las actitudes de rechazo se dirigen hacia diversos grupos. En todos los países hay una mayoría de docentes que discrimina a personas con antecedentes penales, drogadictos y extremistas de izquierda y de derecha. Los enfermos de Sida son discriminados por minorías variables y significativas en los distintos países. El porcentaje más alto se presenta en el Perú (42.2%) y el más bajo en Brasil (11.5%). La discriminación a los homosexuales es muy clara en Perú, donde la mayoría absoluta de los docentes asume esta posición. En Brasil y Uruguay uno de cada cinco docentes comparte esta actitud negativa. En la Argentina casi un tercio de docentes no quisiera tener a un homosexual como vecino.

El saber escuchar a los alumnos, la sensibilidad y el respeto hacia lo diferente, son parte de la calidad de la educación y de la competencia profesional de todo buen docente. Prejuicios y actitudes discriminatorias por parte de los maestros, basadas en raza, lengua, género, condición socio-económica o cualquier otro factor, inciden de manera decisiva en los procesos y resultados de aprendizaje de los alumnos. Por todo ello, muchos proponen hoy trabajar expresamente con los maestros el campo de los valores y

las actitudes, los prejuicios y los estereotipos que intervienen en la relación con sus alumnos, los padres de familia y la comunidad, e incluso con otros colegas a nivel de la escuela.

III. La formación en valores

Tal lo expuesto en secciones anteriores, el análisis de “educación” y “democracia” involucra un contexto socioeconómico, histórico, cultural e institucional específico. Además, el examen de las transformaciones de la escuela en América Latina refiere a tendencias más generales de cambio que, a la vez, se encuentran interrelacionadas con un entramado de factores. Resta preguntarnos, ¿y ahora que?

Los apartados que siguen buscan exponer y reflexionar acerca de lo que se está haciendo en materia de educación en valores democráticos en Europa y, principalmente en América Latina. Se buscará esbozar, además, un marco para el accionar concreto y la implementación de programas de educación en valores sin olvidar, sin embargo, que no existen recetas generales ni formulas universalmente aceptadas.

La experiencia europea

En los últimos años, las iniciativas de diversas organizaciones internacionales e instituciones han buscado promover la idea de formación en valores y educación para la ciudadanía. Así por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) promovió activamente la idea de la educación para la ciudadanía a escala global a través de su Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en la esfera de los Derechos Humanos (1995-2004) ³.

El Consejo de Europa ha venido desarrollando su proyecto sobre Educación para la Ciudadanía Democrática (ECD) desde 1997. Se trata de un foro de debate entre expertos en ECD y profesionales de toda Europa, cuyo fin es definir conceptos, desarrollar estrategias y reunir buenas prácticas. Basándose en los resultados y recomendaciones emitidas, el Consejo de Europa ha definido las normas políticas en el campo de la Educación para la ciudadanía democrática y ha recomendado a sus estados miembros la

³ Este programa concluyó en diciembre de 2006.

aplicación de las mismas. Se han distribuido diversos folletos, documentos, manuales y equipos de formación, con el fin de facilitar a los responsables políticos, profesores y otros profesionales, la puesta en marcha de las políticas en los distintos contextos nacionales. Estos esfuerzos se evidenciaron en el 2005 cuando el Consejo de Europa impulsó la celebración del Año Europeo de la Ciudadanía⁴ mediante una serie de seminarios y actividades en los que se ha tratado sobre la educación del ciudadano europeo.

Además de las iniciativas del Consejo de Europa, en los últimos 10 años, la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA) se ha esforzado en preparar y llevar a cabo un *Estudio de Educación Cívica* a escala internacional en el que participaron más de 140.000 alumnos, profesores y directores de 28 países y que dio lugar, en 2001 y 2002, a la publicación de importantes informes.

Una de las principales conclusiones del estudio de la IEA es que la educación cívica debe ser “participativa, basada en contenido interdisciplinario, interactiva, relacionada con la vida, realizada en un ambiente no-autoritario, consciente de los retos que representa la diversidad social y, finalmente, construida con la participación de los padres, las comunidades, las organizaciones no gubernamentales y la escuela”⁵.

Los políticos también han reconocido la necesidad de acercar la Unión Europea a los ciudadanos y de consolidar la democracia promoviendo su participación activa en la vida de la sociedad. Por esta razón, a principios de 2003 se creó en el seno de la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea un grupo de trabajo sobre "Entorno de aprendizaje abierto, ciudadanía activa e inclusión social". Uno de sus objetivos es garantizar "la promoción eficaz del aprendizaje de valores democráticos y la participación democrática de todos los miembros de la escuela con el fin de preparar a las personas para la ciudadanía activa”.

Los países europeos, se enfrentan hoy a una serie de problemas comunes como la cohesión social, la inmigración, el pluralismo religioso y moral, ante los cuales necesita apoyarse en el sistema educativo para crear una conciencia cívica democrática que

⁴ Ver portal (actualizado al 16 de abril)

<http://www.juntadeandalucia.es/educacion/europa/com/jsp/europa.jsp?pag=/europa/Contenidos/Presentacion/SaludoConsejera&seccion=presentacion>

⁵ Ver, IEA Civic Education Study: http://www2.rz.hu-berlin.de/empir_bf/iea_e.html

colabore en la prevención de posibles conflictos en el seno de sus sociedades. No se trata de un asunto menor, sino que se está poniendo en juego la identidad política, jurídica y ética de los sistemas democráticos. Baste recordar el problema del rechazo en algunos países de la Constitución europea que está paralizando los avances sociales y políticos de Europa.

La cohesión social, la participación en la vida democrática del centro escolar, la educación en el respeto a la diversidad sexual, cultural, moral y religiosa de todos los alumnos y alumnas son elementos que exigen una formación cívica, sea de modo transversal o sea de modo específico por medio de un currículo propio. Ésos son los retos teóricos y prácticos a los que se enfrenta la educación para la ciudadanía en Europa. Es por eso que buena parte de la bibliografía europea insiste en que los valores cívicos y las conductas democráticas no se deben aprender solamente como una teoría, sino que son ante todo una práctica, un saber hacer, un saber vivir.

Las recomendaciones del Consejo de Europa (2002) sobre *Educación para la Ciudadanía Democrática* dejan claro que todos los niveles del sistema educativo deben contribuir a la aplicación de este concepto en el currículo, bien como materia específica o como tema transversal. ¿Cómo se aborda de manera explícita el tema de la educación para la ciudadanía en los currículos escolares europeos? ¿Cómo se sugiere que se enfoque el tema? ¿Es obligatorio u optativo?.

Desde el punto de vista curricular, la educación para la ciudadanía se organiza en los países europeos de distintas maneras, en función de los niveles educativos y de la organización del currículo. En algunos casos es una materia independiente obligatoria u optativa. En otros casos aparece integrada en una o más materias, como por ejemplo la historia o la geografía. Ciertos países la imparten como tema de educación transversal, de modo que los principios de la educación para la ciudadanía están presentes en todas las materias del currículo. Estos distintos enfoques no se excluyen entre sí.

La mayoría de países de la Unión Europea se refieren a la educación para la ciudadanía como un principio que orienta los objetivos de los distintos currículos de la enseñanza obligatoria y de la Educación Secundaria superior. Sin embargo, su organización puede diferir bastante de un país a otro. Así por ejemplo, en el nivel de primaria, la educación

para la ciudadanía es una materia independiente en Bélgica mientras que en Grecia, Portugal y Suecia se integra también en otras materias o está presente como tema transversal.

En Educación Secundaria, la educación para la ciudadanía suele ofertarse como materia independiente aunque coexiste con las otras dos modalidades: integrada en otras materias o como tema transversal. En caso de integrarse en otras materias, la historia, los estudios sociales, la geografía, la educación religiosa y moral, la ética, la filosofía, las lenguas extranjeras y la lengua de instrucción son las materias en las que la educación para la ciudadanía se incluye con mayor frecuencia en todos los niveles.

El tiempo destinado a la educación para la ciudadanía sólo puede indicarse en los casos en que el currículo la incluye como materia independiente y varía bastante de un país a otro. En educación primaria, países como Italia, Portugal y el Reino Unido (Inglaterra), tienen una duración de cinco años mientras que en Bélgica, Grecia y Austria el período es de cuatro años. La mayor asignación anual media corresponde a Suecia (95 horas). Este país prevé más de 800 horas de educación para la ciudadanía en los 9 años de enseñanza obligatoria. No obstante, su distribución a lo largo de todo el periodo se deja a criterio del centro educativo ya que éste goza de autonomía para decidir cuándo se introduce la materia y cómo se distribuye el número de horas.

El efecto dominó

A través del racconto realizado anteriormente, es posible observar cómo la temática de educación para la democracia fue adquiriendo paulatinamente importancia en Europa, tanto en las agendas políticas de los países como en los centros educativos concretos. En América Latina es posible identificar un proceso de similares características que ha hecho de la temática, un motivo de reflexión y preocupación creciente.

La revisión de la literatura (Cox, 2005; Halstead y Taylor, 2000) evidencia el importante papel que han desempeñado algunos organismos internacionales para promover una cultura democrática. Entre estas organizaciones figuran la OEA, el Comité Interamericano de Educación (CIE), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco

Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Este último organismo fue uno de los primeros de posicionar el tema en la agenda y a ocupar la atención de los círculos académicos.

La década de los 90 y primeros cinco años del 2000, está marcada por una serie de conferencias, seminarios, cursos de formación, publicaciones, asistencia técnica y otras actividades patrocinadas por organismos internacionales con el firme propósito de que la educación en valores ocupe un lugar destacado en las agendas ministeriales.

La OEA impulsa acciones específicas a través del Programa Interamericano sobre Educación en Valores y Prácticas Democráticas⁶ adoptado oficialmente por los Ministros de Educación de los estados miembros en la IV Reunión realizada en Scarborough, Trinidad y Tobago el 11 y 12 de Agosto del 2005. Este Programa tiene como objetivo promover una cultura democrática a través de la educación. Se trata de una iniciativa que apoya y se construye sobre esfuerzos continuos significativos a escala local, nacional e internacional en educación formal y no-formal para la democracia. Entre sus componentes figura el desarrollo profesional de los docentes incluyendo cursos, materiales educativos, y actividades y técnicas para asistir en la enseñanza y aprendizaje de valores y prácticas democráticas, tanto adentro como afuera del sistema escolar.

Por otra parte, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) impulsa desde hace más de una década un Programa de cooperación técnica en la enseñanza y el aprendizaje de valores morales y ciudadanos enmarcado dentro de los planteamientos de una ética de mínimos que invite a desarrollar competencias de diálogo, razonamiento, crítica, argumentación y sensibilidad hacia los problemas de la convivencia pluralista y democrática que requieren los ciudadanos de nuestras actuales sociedades.

Entre las numerosas iniciativas puestas en marcha por la OEI, figura la Red Centroamericana de Educación en Valores para la Ciudadanía y la Democracia. Esta experiencia se materializó en la Reunión Técnica Preparatoria del "Programa

⁶ Ver http://www.educadem.oas.org/espanol/cpo_sobre.asp

Centroamericano para la Ciudadanía, la Democracia y los Valores en Sociedades Plurales", convocada por la OEI los días 5 y 6 de julio de 2005 en San Salvador (El Salvador) donde los representantes de los Ministerios de Educación presentaron sus experiencias y consideraron el valor añadido que podía suponer el impulsar una Red especializada. La Red se constituye, pues, como una instancia de apoyo para el fortalecimiento de la ciudadanía, la democracia y los valores en los países de Centroamérica a través de sus sistemas educativos. Ésta está integrada por personas con un interés común que mantienen comunicación directa en forma virtual y presencial.

Es posible ver, entonces, cómo la enseñanza en valores se ha transformado en un punto neurálgico de los organismos internacionales y de los gobiernos de los países latinoamericanos. Todos mencionan la educación en valores; los Presidentes latinoamericanos y los Ministros de educación se refieren a ella y firman compromisos para apoyarla en sus respectivos países. Sin embargo, asistimos a una gran paradoja: la educación en valores cívicos es objeto de debate pedagógico, filosófico, social y político pero no tiene demasiada resonancia en el campo práctico. Todos proclaman su importancia pero la implementación práctica es escasa. Han sido muy pocos y generalmente muy independientes de los programas centralizados impulsados por los gobiernos. Reflexionar acerca de la educación en valores y comprometerse a incorporarla en los programas escolares es de vital importancia pero siempre y cuando se logre un "efecto dominó" que haga que las nuevas conceptualizaciones y elaboraciones teóricas encuentran repercusión en la práctica.

A continuación abordaremos algunos casos concretos de formación en valores en América Latina para, a través de ellos, seguir reflexionando acerca de cómo implementar la enseñanza de valores cívicos en la educación.

El estado de situación en América Latina

Cómo generalmente ocurre al considerar la realidad Latinoamericana es posible encontrar tantas maneras de abordar la educación en valores como países y sub-regiones. Sin embargo, al analizar las políticas educativas impulsadas por los gobiernos para promover los valores cívicos es posible constatar la existencia de dos modelos distintos que reflejan, a su vez, dos paradigmas sobre lo que implica la formación en valores. En

primer lugar, cabe mencionar la larga lista de países que se caracterizan por trabajar la temática de los valores desde una **asignatura concreta**: Formación ética y ciudadana, Educación moral, Formación ética y cívicas, Educación en valores, Formación para la ciudadanía... Existe un sinfín de denominaciones que, mediante asignaturas específicas, ocupan un espacio curricular.

Una encuesta realizada a comienzo de los años 90 en quince países de América Latina (OEA, 2005) arribó a la conclusión de que, la mayoría de los países tiene programas en educación ciudadana o cívica pero en ningún caso se dispone de un programa transversal y holístico abocado explícitamente a educar para la democracia. Si nos referimos al impacto de dichos programas, son escasas las evaluaciones o estudios que den cuenta de su efectividad. Una de las excepciones es una investigación realizada en **México** a la que me referiré brevemente en los párrafos que siguen.

Un grupo de investigadores se ocupó de analizar, a través de un estudio sistemático y exhaustivo, la efectividad de la formación ciudadana de los estudiantes de secundaria en el estado de Morelos en el marco de la reforma curricular que introdujo la materia de Formación Cívica y Ética (Araújo, 2005). Los resultados del estudio indican que el curso no produjo ningún aprendizaje significativo. Aunque el objetivo principal de la asignatura curricular era la formación del ciudadano para la democracia como forma de vida, se observó que la primera generación de jóvenes que la cursó poseía una representación de la democracia ajena a sus vidas y prácticas cotidianas. Se constató que los estudiantes no se reconocían a sí mismos como actores políticos y que la asignatura “Formación cívica y ética” no logró contrarrestar el efecto de otros procesos socializadores que promueven una cultura política autoritaria.

Los resultados de la investigación no pueden generalizarse a la totalidad de la realidad mexicana y mucho menos a la latinoamericana, pero no deja de ser sugestiva con respecto a la impresión que muchos tenemos. América latina está viviendo una situación que difícilmente los actuales programas de educación cívica pueden afrontar. Aunque la democracia electoral caracteriza ahora a los 34 gobiernos miembros de la Organización de los Estados Americanos, el apoyo a la democracia es considerablemente menor entre los jóvenes de la región; sólo el 40,1% de los jóvenes de 16 a 29 años manifiestan opiniones y actitudes “democráticas”, el 28,7% son “no demócratas” y el 31,2% son

ambivalentes. Esta tendencia se inserta en un proceso más amplio de deslegitimación de los sistemas políticos latinoamericanos ante sus ciudadanos (Latinobarómetro, 2006)⁷ que afecta, como observamos anteriormente, tanto a alumnado como al cuerpo docente.

El caso de **Chile** es también interesante. En el año 2004, el entonces Ministro de Educación chileno (⁸) se mostraba sumamente alarmado ante el hecho de que como resultado de casi dos décadas de dictadura militar en el país, había una ausencia total de muchos tópicos fundamentales para la cultura democrática en los currículos escolares donde no aparecían por ejemplo los propósitos de la Declaración de los Derechos Humanos; la función de los partidos políticos; quién gobierna y cómo se gobierna en una democracia; cuáles son los rasgos de un gobierno democrático.

Chile ha optado por integrar la enseñanza de valores y conocimientos necesarios para el desarrollo de la democracia en asignaturas ya existentes como “Comprensión del Medio” en la educación básica ó “Historia y Ciencias Sociales” a nivel de la enseñanza media. Sin embargo, las opiniones y valoraciones de los estudiantes Chilenos no parecen acompañar las propuestas curriculares. Según una encuesta de opinión del Instituto Nacional de la Juventud Chileno (INJUV), “los jóvenes se perciben a sí mismos como poco conocedores de los temas políticos”. Sólo la mitad de los jóvenes encuestados consideran a la democracia como el mejor sistema de gobierno. Existe hoy en Chile un replanteamiento acerca de cómo implementar un programa de educación en valores democráticos que logre que el currículum deseado se aplique en el aula.

El escaso poder de incidencia que han tenido hasta ahora los programas de educación en valores cívicos ha provocado un cambio paulatino en los últimos años hacia **programas transversales** de educación en democracia y ciudadanía a través de todas las disciplinas, grados y niveles del sistema educativo (Villegas- Reimers; 2006).

Existen algunos países que han impulsado programas pilotos de educación en valores en localidades concretas. En **Colombia**, por ejemplo, el gobierno ha impulsado un programa

⁷ www.latinobarometro.org

⁸ Nos referimos a un discurso que el Ministro de Educación Sergio Bitar pronunció en la Inauguración del Seminario “Fortalecimiento de la democracia a través de la educación ciudadana” en la Universidad Católica de Chile el 26 de Agosto de 2004.

denominado “Escuela Nueva” que busca promover la formación de una conciencia ética ciudadana aunque el mismo sólo existe en las escuelas rurales. En **Venezuela** se ha buscado establecer el programa “República Escolar” que enfatiza la formación de ciudadanos responsables y éticos pero, hasta el momento, sólo se ha implementado en algunas escuelas experimentales teniendo muy poco alcance.

Nos detendremos ahora en algunos ejemplos de países cuyos gobiernos han impulsado planes nacionales transversales de educación en valores como el caso de **Guatemala**. En ese país desde inicios del Siglo XX (1900) hasta 1944, la Asignatura de Moral y Urbanidad tenía carácter obligatorio. Luego, de esta fecha hasta 1996, estuvo inmersa como una unidad dentro de la Asignatura de Estudios Sociales y Educación Cívica. A partir de 2004, y en el marco de una Reforma Educativa, se opta abiertamente por una educación en valores cívicos considerada como un eje transversal y envolvente de todo el ciclo escolar. El nuevo programa (“APRENDO”) tiene como objetivos fundamentales el fortalecer el desarrollo curricular de “Formación Ciudadana” contenido en el nuevo Currículum Nacional Base de pre-primaria, primaria y secundaria y llevar la práctica de valores al aula. Lo interesante del caso de Guatemala es que, si bien provee a cada centro escolar con un marco general para la educación en valores cívicos, existe un gran margen de adecuación y apropiación por parte de cada centro educativo a través de la elaboración de un Proyecto Escolar propio. La implementación de este programa es muy aún reciente cómo para evaluar su alcance real y su efectividad frente a los programas anteriores.

Este viraje en la forma de trabajar los valores cívicos hacia programas transversales que permeen todo el centro escolar se observa también en varios países del **Mercosur** (Palamidessi, 2006). Pese a diferencias importantes, Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil presentan una serie de tendencias comunes entre las cuáles se destacan la incorporación de contenidos a los currículos relacionados con la enseñanza de habilidades y valores y la introducción de temas transversales como educación para la democracia, educación para la paz, equidad de género, prevención, salud y drogadicción, o educación para el consumo.

IV. Pautas para las políticas

En este artículo se reflexiona sobre educación, socialización y formación de valores cívicos y democráticos a partir de los desequilibrios y desafíos que enfrentan hoy los centros educativos, los alumnos y los docentes. Es en ese contexto que se presentó la perspectiva internacional y lo que hoy está ocurriendo en América latina en materia de educación en valores cívicos. A modo de conclusión, situaré el tema en el contexto más amplio de las políticas educativas, formulando asimismo algunas sugerencias.

Los sistemas educativos deberían sin duda responder a las necesidades de las sociedades democráticas. El problema es que este último concepto tiene una alta dosis de ambigüedad dado que no hay una única manera de entender la “democracia” en sí misma. La democracia no es sólo una forma de gobierno ya que si partimos de esta definición no existen demasiadas implicaciones escolares más que enseñar contenidos. La democracia es fundamentalmente una forma de vida y la institución escolar debe impregnarse de forma más amplia de lo que entendemos por cultura democrática, y actuar en consecuencia.

Al no ser la democracia meramente una forma de gobierno sino mucho más, no basta con impartir materias aisladas en el currículo que refieran a gobierno, instituciones y derechos y obligaciones. Se debe hacer del centro educativo un verdadero espacio democrático. Es en la dinámica cotidiana de la escuela donde se aprende a convivir. Y muchos de estos conocimientos forman parte del currículum culto de toda institución: se aprende en la dinámica de las aulas, en los pasillos, en el patio... en las interacciones informales (Martínez, 2001). De esto se desprende que la formación en valores cívicos no puede estar a cargo de una única materia (transversalidad e interdisciplinariedad) ni quedar únicamente dentro de las paredes de la institución escolar, debe trascender a la vida cotidiana misma.

Hace más de un siglo, Dewey, J. (1916) proclamaba el *learning by doing*. Hoy más que nunca esa noción adquiere enorme vigencia: si la formación en valores cívicos queda en plano solamente cognoscitivo, ésta no sirve. Debe ser participativa y no meramente instructiva. Apple y Beane (1997) subrayan que “las escuelas democráticas, como la

democracia misma, no se producen por casualidad. Se derivan de intentos explícitos de los educadores de poner en vigor las disposiciones y oportunidades que darán vida a la democracia” (p.24).

La educación en América Latina se encuentra lejos de los modelos teóricos referidos a lo que se debe hacer en materia de formación en valores cívicos y democráticos. La información analizada en secciones anteriores indica que las propuestas de formación de valores cívicos a nivel escolar, no desarrolla de manera adecuada las competencias relacionadas con la educación para la democracia y la ciudadanía.

¿Como servirse de la escuela para inventar un modelo de “ciudadanía” capaz de combinar construcción individual -con el conjunto de libertades que esa construcción supone- y reglas colectivas? ¿Cómo inventar dicho modelo a través la combinación de valores y experiencia, ya que los valores -si se los entiende como “reglas”- ya no bastan para asegurar la cohesión social, si no están acompañados de una experiencia que les confiere sentido? Con frecuencia se registra entre nosotros un dramático *décalage* entre “valores” y prácticas. El problema ya no es más el de la “internalización” de los valores, sino el abismo que se abre entre los valores y las prácticas o sea la dificultad para concebir y poner en práctica una verdadera pedagogía del ejemplo.

Las propuestas curriculares existentes en muchos países latinoamericanos, han sido insuficientes para revertir, por ejemplo, el autoritarismo implícito en las estructuras y relaciones pedagógicas sobre todo si consideramos que los módulos transversales de formación en valores, además de ser sintéticos, contradicen años de prácticas pedagógicas y de estilos de relación autoritaria.

Las limitaciones de las propuestas curriculares se vinculan también al hecho que las mismas han tenido poco impacto en el desarrollo de competencias útiles para el trabajo cotidiano de los docentes como la gestión de los distintos conflictos en las poblaciones que atienden, la elaboración y negociación de ofertas pedagógicas e institucionales diversas e inclusivas, la cooperación intercultural en el reconocimiento de las diferencias de identidades sociales.

Por otra parte, debemos señalar que cuando estudiamos la formación en valores cívicos, aparece el antiguo y recurrente problema de la neutralidad del profesor frente a las cuestiones socialmente controvertidas. Hay quienes sostienen que los profesores deben ejercer su papel en forma neutral y existen quienes plantean que la supuesta neutralidad del profesor es un mito (pretensión ilusoria o trampa ideológica), que la neutralidad es educacionalmente indeseable pero además prácticamente imposible.

Ya se ha señalado anteriormente, que la educación para la democracia y la ciudadanía no consiste únicamente en transmitir conocimientos teóricos a los alumnos para mejorar su cultura política en temas como los derechos humanos y el funcionamiento de las instituciones políticas. Sea transversalmente o en cursos específicos, la formación en valores está inserta en una cultura escolar que hace referencia al sistema de valores, normas, prácticas diarias y disposiciones organizativas que existen en un centro concreto. Por tanto, influye en la manera de pensar, de comportarse y de interactuar de los distintos integrantes del centro, es decir, de los alumnos, profesores, personal no docente, padres y otros miembros de la comunidad. Por eso es importante la idea de una "escuela democrática" en la que prevalezcan los valores y los métodos de enseñanza democráticos y en la que todos aquellos implicados, en particular, los profesores, padres y alumnos, participen en la gestión del centro y en la toma de decisiones.

Una característica importante de la "escuela democrática" es la promoción de la participación activa y responsable de los alumnos en la vida escolar diaria. Sólo si la ciudadanía se enfoca de manera democrática en los centros, podrán los alumnos adquirir un comportamiento cívico activo. Una manera de conseguir esto es dándoles la oportunidad de crear o de participar en los órganos consultivos o de gobierno del centro. Otro aspecto importante relacionado con la cultura escolar es suscitar en los centros educativos un enfoque activo de la educación para la ciudadanía basado en el "aprender haciendo". Los centros educativos deberían ayudar a los alumnos a experimentar y a practicar un comportamiento cívico responsable, no sólo en la vida escolar diaria, sino también en la comunidad en su sentido más amplio. Por lo que a esto se refiere, son varias las actividades extraescolares que pueden ayudar a los alumnos a implicarse en la sociedad civil. Entre ellas están los intercambios con otros centros, las visitas informativas a instituciones locales como la municipalidad o las residencias de

ancianos, las prácticas de trabajo, los eventos para recaudar fondos con fines benéficos y los simulacros de elecciones o debates parlamentarios.

Tal afirma Cox y otros autores (2005), es necesario “...entender la formación ciudadana en un sentido más amplio que el tradicional —no como una simple cátedra de cívica sino como una forma de vida en el sistema educativo— y discutir opciones para lograrlo, lo cual no significa que los sistemas educativos deban abandonar sus propósitos académicos tradicionales. La formación de ciudadanía no compite con la formación académica sino que, por el contrario, la complementa, le da sentido y la puede llegar a impulsar con fuerza. El desafío es lograr que los estudiantes desarrollen destrezas académicas a la vez que mejoren sus relaciones interpersonales y que se involucren cívicamente.

¿Cómo “pensar” las políticas educativas a la hora de promover una educación para los valores cívicos y democráticos? Lo primero a considerar es que las acciones pedagógicas orientadas a la promoción de la democracia y cohesión social no pueden circunscribirse al ámbito de la educación formal ni limitarse al de las instituciones educativas. Se hace necesario pensar también, en las posibilidades que ofrecen los medios de comunicación masivos; la formación de los padres y madres en sus funciones de educación familiar.

En segundo lugar se debe tener en cuenta el papel de los maestros y profesores. Confiar en el profesorado una propuesta de educación para la democracia y cohesión social, requiere un conjunto de acciones que haga posible una mayor dignificación del profesorado y un mejor reconocimiento social, académico y profesional del mismo y de los responsables de la dirección y la supervisión educativa. Hay que generar planes de formación y de capacitación, así como programas de asesoramiento dirigidos a aquellos equipos de docentes que pretendan integrar en los programas y en la dinámica de sus centros educativos propuestas integrales de educación en valores cívicos.

Un tercer componente en la definición de políticas refiere a la adecuación de las propuestas pedagógicas al contexto socio-cultural-económico. No es posible establecer acciones pedagógicas sobre educación para la democracia, descontextualizadas y ajenas a la realidad sociocultural y económica de las comunidades a las que vayan dirigidas.

Las condiciones socioeconómicas, la convivencia, multicultural o no, y los efectos de los niveles culturales y educativos medios de las familias a las que pertenecen los educandos deben ser tenidos en cuenta.

La escuela y sus docentes necesitan transformarse al compás de los cambios que se están operando en los sistemas sociales y económicos. Para hacerlo son necesarias estrategias integrales de acción y no políticas parciales. Avanzar en el logro de una escuela más democrática, sólo puede hacerse como parte de un proceso de transformación que comprometa a la institución escolar, así como al modelo de pensar y hacer política educativa.

El estudio de las reformas que se desarrollaron en América Latina durante los años 80 y 90, muestra que muchas veces se adoptaron enfoques parciales. Sólo un enfoque integral puede dar cuenta de las múltiples dimensiones que integran la temática de educación y democracia. Hay que pensar en los diversos aspectos que hacen al problema; desde quienes son los niños que hoy ingresan a los sistemas educativos, pasando por los planes de estudio, las estrategias pedagógicas, los docentes. Como todo educador, no puedo dejar de pensar que si algo es necesario, tiene que ser posible. Necesitamos una educación de buena calidad para todos que cumpla dos condiciones fundamentales: formar en los alumnos la capacidad para aprender a lo largo de toda la vida y formar en actitudes, valores y competencias que promuevan la solidaridad y la democracia. La tarea no es simple, pero sí urgente.

Referencias bibliográficas

- Almond y Verba, 1963. *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Apple y Beane, 1997. *Escuelas democráticas*. Madrid: Morata.
- Barro y Lee, 2001 “International Data on Education Attainment: Updates y Implications.” En *Cantidad sin Calidad: un informe del progreso educativo en America Latina*. PREAL, 2006.
- Berger y Luckman, 1968. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bolivar, A. *La ciudadanía a través de la Educación*. Ponencia presentada en el Seminario “Año europeo de la ciudadanía a través de la educación”. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 16-17 julio 2005.
- Brunner, J.J. 2001. *Globalización, Educación, Revolución Tecnológica*. Santiago de Chile: Fundación Chile.
- Brunner, J.J. 2000. *Educación. Escenarios de futuro. Nuevas tecnologías y Sociedad de la Información*. Doc. de Trabajo PREAL.
- Camps, V. 1990. *Virtudes públicas*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Carreras, Ll. y otros. 1995. *Cómo educar en valores*. Madrid: Nancea.
- CEPAL, 1997. *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cieplan/IFHC. 2007. *Encuesta ECosociAL*
- Coll, C. 1999 *Algunos desafíos de la educación básica en el umbral de nuevo milenio*. Ponencia presentada en el “III Seminario para Altos Directivos de las Administraciones Educativas de los países Iberoamericanos”. La Habana, Cuba.
- Cox, C. 2001. *El currículum escolar del futuro*. En *Perspectivas*. Vol 4, N° 2. Paris: UNESCO.
- Cox D., C., Jaramillo, R. y Reimers, F. 2005. *Educación para la ciudadanía y la democracia en las Américas: una agenda para la acción*. Washington: BID
- Derek, B. 1986. *Higher Learning*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Dewey, J. 1916. *Democracy and Education*. New York: Macmillan.
- Díaz Hochleitner, R. 1998. “Comienzo de un debate”. En Cebrián, J.L. *La Red*. Madrid: Taurus
- Durkheim, E. 1916. *Educación y Sociología*. Barcelona: Ediciones Península (edición 1975).
- Easton y Dennis.1969. *Children in the political system. Origins of political legitimacy*. Nueva York: Mc Graw-Hill.
- Einstein, A. 1952, *The New York Times*. En publicación virtual “Mis creencias”. Ed. Elaleph.com, 2000.
- EURYDICE, 2005. *La educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo*. Unión Europea. Version digital disponible en <http://www.eurydice.org>
- Gajardo, 1999. *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*. Documento N° 15. Santiago de Chile : PREAL.

- Gibson, C., Meter L. y otros. 2003. *The Civic Misión of Schools*. New Cork: Carnegie Corporation., Versión digital: <http://www.civicmissionofschools.org/>
- Guarro Pallás, A. 2002. *Currículum y democracia. Por un cambio de la cultura escolar*. Buenos Aires: Biblioteca Latinoamericana de educación.
- Gutman 1987. *La educación democrática. Una teoría política de la educación*.
- Halstead y Taylor, 2000. *Learning and Teaching about Values: are view of recent research*. En *Cambridge Journal of Education*. Vol. 20, No 2.
- Haydon, G. 2003. *Enseñar valores: Un nuevo enfoque*. Madrid: Ediciones Morata.
- IEA. Civic Education Study. Versión digital: http://www2.rz.hu-berlin.de/empir_bf/iea_e.html
- IEA. 2001. *Citizenship and Education in Twenty-eight Countries. Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen*. Disponible en versión digital: <http://www.wam.umd.edu/~iea/>
- Kymlicka (2001). “Educación para la ciudadanía”. En F. Calom, *El espejo, el mosaico y el crisol. Modelo político para el multiculturalismo*. Barcelona, Anthropos.
- Latinobarómetro, 2006. Informe disponible en versión digital: <http://www.latinobarometro.org>
- Maggi, Hirsch, et.al. 2003. “Investigaciones en México sobre educación, valores y derechos humanos”, en Bertely, M. (coord.), *Educación, derechos sociales y equidad*, México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa/ Secretaria de Educación Pública/ Centro de Estudios sobre la Universidad-UNAM, vol. 3, núm. III.
- Martínez, M. 2001. “Aprendizaje, convivencia y pluralismo”. En *La convivencia en los centros escolares como factor de calidad. Construir la convivencia*. Barcelona: Consejo Educativo de Estado. Versión digital disponible: <http://www.mec.es/cesces/miquel.html>
- Martínez, M. 1992. “Educación en valores y educación moral: un ámbito de diseño y construcción curricular para el profesorado”. En: *Comunicación, Lenguaje y Educación* N° 15.
- McPike, E. y otros. 2003. *Education for Democracy*. Washington DC: Albert Shanker Institute. Versión digital disponible: <http://www.shankerinstitute.org>
- Merelman: 1986. *Revitalizing Political Socialization* en Margaret Herman (Ed.) *Political Psychology*. Jossey Bass Publications.
- MINEDUC. 2001. *Ciudadanía y educación en Chile. Resultados del Estudio Internacional de Educación Cívica en estudiantes de 14 años en 28 países*. Versión digital disponible: <http://www.wam.umd.edu/~iea/National/Chilean.htm>
- Niemi, R. y Jane J. 1998. *Civic Education: What Makes Students Learn?*. New Haven: Connecticut, Yale University Press
- OEA. 2005. *Programa interamericano sobre educación en valores y prácticas democráticas*. Washington DC: CIDI. Versión digital: www.educadem.oas.org
- OEA. 2004. *Fortalecimiento de la democracia en las Américas a través de la educación cívica: Un análisis empírico que destaca las opiniones de los estudiantes y los maestros. Resumen ejecutivo* Washington DC: OEA.
- OEA. *Estrategias y Programas para la Promoción de una Cultura Democrática a través de la Educación*: Washington DC: Unidad de Desarrollo Social y Educación (UDSE). Versión digital disponible: <http://www.oas.org/udse/espanol2004/formacioncivicafinal.doc>

- OECD. 2005. Education at glance. Bruselas: OECD.
- Palamidessi, M. 2006. Desarrollos curriculares para la educación básica en el Cono Sur: prioridades políticas y desafíos de la practica. Buenos Aires: UNESCO y Universidad de San Andrés.
- Pedró, F. 2003. “¿Dónde están las llaves? Investigación politológica y cambio pedagógico en la educación cívica en Aprendiendo a ser ciudadanos”. En Morán M.L. y Benedicto J. (editores). Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Puig, J.M.; Martínez, M. 1989. Educación moral y democracia. Barcelona: Laertes
- PNUD. 2001. Sitio Desarrollo Humano y Educación. <http://www.pnud.cl/idhc/educacion.htm>
- PREAL, 2006. Cantidad sin Calidad: un informe del progreso educativo en America Latina. Disponible en versión digital:
http://www.thedialogue.org/publications/2006/winter/preal_cantidad.pdf
- Sigel, 1985. “New Directions for Political Socialization Research” en *Perspectives on Political Science*, Vol. 24, nº 1.
- Tedesco, J.C. 2005. Opiniones sobre Política Educativa. Buenos Aires: Granica.
- Tenti, E. 2005. La Condición Docente. Análisis Comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Buenos Aires: Fundación OSDE.
- Touraine, A. 1994. ¿Qué es la democracia?. Madrid: Temas de hoy.
- Trilla J., 1992. El profesor y los valores controvertidos. Neutralidad y beligerancia en la educación. Barcelona: Ed. Paidós.
- Vaillant, D. 2005. Formación de docentes en América Latina. Re-inventado el modelo tradicional. Barcelona: Editorial Octaedro.
- Vaillant, D. 2004. Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas, y debates. Serie Documentos No 31. Santiago de Chile: PREAL Diciembre 2004 en www.preal.org
- Villegas-Reimer, 1992. “La educación moral en el contexto latinoamericano”. [Manuscrito] World Bank. *World Development Report 1991*. New York: Oxford University Press.