

Educación para la Ciudadanía Democrática en Escuelas Secundarias en América Latina

Fernando Reimers y Eleonora Villegas Reimers

Trabajo Preparado para la Reunion del Dialogo
Regional en Educación
Banco InterAmericano de Desarrollo

Enero 2005

1. Objetivos del informe

A comienzos del siglo 21 los gobiernos democráticos de América Latina confrontan un desafío: el de hacer que la democracia funcione para el común de las personas. Encuestas de opinion señalan que el apoyo hacia la democracia en America Latina es frágil, y la satisfaccion con la democracia es aun más baja como muestra el Anexo 1. En promedio, el apoyo y satisfaccion con la democracia en America Latina es mas bajo que en la Union Europea, Africa, Asia e India, y a niveles comparables con los paises de Europa Oriental¹.

Hacer que la democracia funcione para todas las personas requiere consolidar instituciones democráticas en el conjunto de significados y valores ampliamente compartidos por la mayoría de la población; es decir, requiere consolidar una cultura democrática en el sentido más amplio. Una cultura democrática descansa en parte en las competencias y disposiciones de la mayoría de la población: en la valoración de la libertad propia y de la de los demás, en la valoración de la justicia, en la internalización de un sentido de responsabilidad por el propio destino, en la comprensión de que la preservación de libertades individuales requiere de instituciones que atiendan al bien comun, en la disposicion a participar en los diversos espacios que afectan dicho destino --

¹ Informe de Prensa Latinobarometro 2002. www.latinobarometro.org

el familiar y vecinal, el comunitario, el del gobierno local y nacional-- y en las competencias para deliberar y participar efectivamente.

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

Estas competencias no son obviamente innatas; se adquieren y perfeccionan en distintas instituciones sociales: las familias, el trabajo, instituciones religiosas e instituciones educativas. En ciertas familias, por ejemplo, los niños aprenden observando a los adultos a su alrededor cómo participar políticamente, cómo contactar a funcionarios electos para exigir sus derechos, o cómo comunicar sus propias ideas y organizar a otros para avanzar propósitos comunes. En ciertas ocupaciones, igualmente, es posible desarrollar estas competencias. Por ejemplo, la docencia es una profesión en la cual es posible perfeccionar la capacidad de comunicar ideas a grupos, de organizar grupos y de negociar intereses diversos. La práctica con los estudiantes le permite a los profesores desarrollar habilidades y disposiciones que son fácilmente transferibles a la esfera política. Es debido a estas competencias que les permiten a educadores participar efectivamente que en muchos países éstos son un grupo políticamente importante, pero no sólo por el número de votos que ellos representan en las elecciones, sino por las tareas de educación y socialización que facilitan. En ciertas instituciones es factible aprender a reconocer y apreciar divergencias de puntos de vista y desarrollar la tolerancia por dicha diversidad. De igual manera en otras instituciones puede aprenderse a discriminar a las

personas en base a su raza, a su genero, a su condicion social de origen o a su religión o cultura, todas formas de intolerancia incompatibles con la convivencia democratica.

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

Este informe es un aporte a la discusión del Diálogo Regional de Política sobre la formación para la democracia y la educación secundaria en América Latina. En este texto presentamos un análisis de los resultados de una encuesta sobre la educación para la democracia realizada como parte de las actividades de la Red de Educación, que fue enviada por el Banco a los países miembros del Diálogo². Enmarcamos estos resultados en una conceptualización sobre qué significa educar para la democracia. Complementamos la discusión con información de fuentes adicionales que iluminan distintos aspectos del marco conceptual que aquí proponemos.

Queremos al mismo tiempo destacar la importancia de atender a la educación para la democracia en el contexto de la educación secundaria y reconocer que la educación para la democracia tiene que ser un esfuerzo sostenido que trascienda el nivel de la educación secundaria y ciertamente que trascienda los propósitos y contenidos de una asignatura específica como educación cívica, aún si es la educación cívica una oportunidad excelente de desarrollar algunas destrezas y conocimientos que promuevan la tolerancia, el pensamiento critico sobre temas complejos y las destrezas de comunicación y negociación.

Como un punto de partida para estimular el diálogo sobre las formas de formar ciudadanía en la escuela secundaria, el Diálogo Regional desarrolló una encuesta breve

² Al seleccionar la Educación para la Democracia como tema para la VII reunión de la Red de Educación, se decidió encargar un estudio que mostrara qué es lo que se hace hoy día en las escuelas secundarias en materia de Educación para la Democracia. Por razones de tiempo, este esfuerzo representa un primer paso, el cual podrá ser complementado con estudios que busquen profundizar y expandir la indagación sobre el rol de la escuela en la Educación para la Democracia.

que permitiera identificar qué están haciendo los países en relación a educación cívica a nivel de secundaria. Esta encuesta debe entenderse como una primera aproximación al conocimiento de la situación. La misma fue diseñada con el fin de preparar un perfil rápido que permitiera comprender qué espacios existen para la educación cívica en el currículo de educación secundaria. En esta primera etapa no se examinaron los contenidos específicos de los programas de estudios, los materiales instruccionales, las prácticas en aula o los resultados de los mismos en las competencias y conocimientos adquiridos por los estudiantes (Ver ficha en Anexo 2).

En este documento sugeriremos que el desarrollo de competencias para la ciudadanía democrática requiere una visión amplia de cómo hacer esto. Requiere pensar en los contenidos y propósitos de la educación en el sentido más amplio —en todas las asignaturas y en el conjunto de procesos que el currículo busca desarrollar—, requiere pensar en cómo distribuir a los estudiantes en las instituciones educativas —cuántas oportunidades de interactuar con grupos diversos tendrán los estudiantes en sus particulares centros educativos— requiere balancear el papel de los padres, estudiantes y del Estado en la gestión del sistema educativo y requiere de espacios cívicos donde distintos grupos de la sociedad puedan expresar y negociar sus intereses en relación a los propósitos de la educación.

La encuesta que aquí analizamos consultó a los Ministerios de Educación sobre la medida en que los esfuerzos de la educación para la democracia se concentran en una asignatura particular o están integrados a lo largo del currículo. La aplicación de la encuesta a funcionarios de los Ministerios de Educación hace que la información obtenida con la misma sea más descriptiva de las intenciones y de los propósitos de las políticas, y en algunos casos de los programas que adelantan los gobiernos tal cual estos son percibidos desde el ‘centro’. Así, las encuestas no proporcionan información sobre la implementación real de dichos programas o sobre las iniciativas descentralizadas, del sector privado o de otras corporaciones de la sociedad civil, o sobre los resultados de los programas oficiales o de las iniciativas privadas. Es necesario reconocer estas limitaciones simplemente a fines de conocer los límites del conocimiento aquí

presentado, importante por representar un esfuerzo reciente de consultar al más alto nivel de toma de decisiones educativas sobre los propósitos en materia de formación de ciudadanía democrática.

El análisis que aquí presentamos es una primera aproximación informada por evidencia empírica sobre en qué medida las escuelas secundarias están preparando a los jóvenes latinoamericanos para la democracia, y esto nos permite también sugerir futuras áreas de desarrollo.

2. La importancia de estudiar la formación para la democracia en secundaria.

Tres razones justifican el estudio de las acciones para desarrollar un sentido de ciudadanía democrática en la escuela secundaria. La primera es que la cultura democrática en América Latina se encuentra en transformación. Las expectativas de sectores crecientes de la población son que la democracia se profundice y que funcione para reflejar los intereses de la mayoría de la población. La legitimidad misma de la democracia descansa en parte en lograr una profundización de la cultura democrática. El desafío de lograr este cambio de cultura no puede ser subestimado. Cómo pueden las escuelas formar a jóvenes comprometidos con valores democráticos cuando otras instituciones (el sistema de justicia, el sistema electoral, el sistema de partidos políticos, las instituciones productivas, las familias, las instituciones religiosas, por ejemplo) reflejan y reproducen valores y prácticas autoritarios? Cómo promover las actitudes democráticas en contextos donde el gobierno o la oposición política al gobierno no autorregulan su participación con normas ajustadas a la práctica democrática? Es claro que la acción de las escuelas sólo puede contribuir parcialmente a la conformación de una cultura democrática en procesos de cambio social más amplios en los que otros cambios institucionales serán esenciales. Sin embargo, las escuelas pueden facilitar y apoyar dichos cambios aún si no pueden producirlos por sí solas. Frente a este desafío, la respuesta de las instituciones educativas será fundamental: las políticas que no sean parte de la solución serán --por omisión-- parte del problema en no avanzar en la profundización de una cultura democrática.

Una segunda razón para plantearse la contribución de la escuela secundaria a una nueva cultura democrática en América Latina se encuentra en el hecho de que la reforma de la escuela secundaria está en el centro de la agenda educativa contemporánea en la región. Es previsible que en las próximas décadas los esfuerzos de las sociedades y los gobiernos latinoamericanos se centrarán en la universalización del acceso a la escuela secundaria, y con ello en la discusión deliberada de las preguntas de qué, para qué y cómo formar a los jóvenes en este nivel. La discusión de la función ciudadana de la escuela secundaria es parte pues de la discusión más amplia de qué hacer con la escuela secundaria en América Latina la cual está en este momento en la agenda. Es apropiado que al plantearse la universalización en el acceso y culminación de la educación secundaria dicho debate se plantee en la forma más amplia cuáles han de ser los propósitos de dicha educación, una vez universalizada. Es congruente con el desarrollo político de la región plantearse que estos propósitos han de estar alineados con la construcción de ciudadanía democrática.

Una tercera razón para examinar en qué forma la escuela secundaria contribuye a la creación de una nueva cultura democrática descansa en que el tema del desarrollo de la identidad social y ciudadana de los jóvenes representa una preocupación reciente y creciente de las sociedades de la región. Las instituciones extraescolares como los medios de comunicación, las nuevas tecnologías informáticas y de comunicación, los movimientos sociales, y los grupos criminales organizados, por ejemplo, presentan abundantes oportunidades y estímulos que compiten por la atención y el interés de los jóvenes frente a la escuela. Es frente a los jóvenes que las instituciones y prácticas educativas obsoletas y deficientes evidencian su fracaso de forma más palpable. Donde las pedagogías inefectivas en la escuela primaria resultan principalmente en el fracaso académico de los estudiantes y en altas tasas de repitencia, la respuesta de los adolescentes a dichas deficiencias es abandonar la escuela. Al preguntarles a muchos de ellos por qué lo hacen, la respuesta es simple: ‘porque no me interesa’. Para el joven es más fácil descubrir la falta de sincronía, la irrelevancia, la desconexión entre el mundo y la sociedad en la cual esta inmerso, con las prácticas de una escuela y un currículo

decimonónicos. Frente a la creciente asertividad de los jóvenes, la escuela secundaria puede renovarse o arriesgarse a desaparecer, a ser reemplazada por otras instituciones en las cuales los jóvenes encuentren la preparación adecuada, y el reconocimiento o la aceptación para enfrentar las demandas cambiantes de su mundo. En la medida en que una de las dimensiones de este mundo es la dimensión política, que exige la definición de ciudadanía entre los jóvenes, una escuela secundaria desconectada de las tensiones y los dilemas de formar identidad ciudadana en un contexto de cambio de cultura política en América Latina será percibida cada vez más como más irrelevante y como más desconectada de las exigencias del mundo real en el que viven los adolescentes. Si la escuela no los ayuda a contestarse las preguntas de ‘Quién soy yo?’ ‘Cuáles son las formas de avanzar mis intereses en esta sociedad?’ ‘Cuáles son los espacios en los que puedo participar?’ Si la escuela no aborda los problemas complejos que confronta la ciudadanía en sociedades democráticas, estará cada vez más desfasada de las preocupaciones de las generaciones jóvenes en una época en la cual las brechas culturales intergeneracionales son cada vez más importantes.

3. Un modelo para conceptualizar la educación para la ciudadanía democrática.

De la definición de las competencias y disposiciones para la ciudadanía democrática como las hemos expuesto anteriormente, se desprende una conceptualización de las experiencias escolares que contribuyen en este proceso que sea integral y sistémica, acumulativa, y centrada en las experiencias cotidianas de los jóvenes en la escuela.

La integralidad de la educación para la democracia se refiere a la movilización de todos los espacios de la escuela para incidir en todos los dominios del desarrollo de los jóvenes: el cognitivo, social, emocional, valoral y actitudinal. Esto sólo es posible pensando en la educación en sentido amplio, es decir, no sólo como los contenidos o procesos que se desarrollan en un sentido estricto en una asignatura, sino como el conjunto de experiencias en su totalidad que tienen lugar en la escuela, las cuales derivan de la cultura escolar en sentido más amplio, de la composición sociodemográfica del universo

estudiantil, de los modelos de rol que constituyen el cuerpo docente y administrativo, de la forma en que se organiza la utilización del tiempo y las relaciones interpersonales en la institución escolar³. Esto quiere decir que es difícil enseñar relaciones democráticas --aún si la discusión de las mismas es un tema explícito del currículo-- en instituciones caracterizadas por relaciones autoritarias. No será eficaz enseñar el respeto a los derechos humanos en una asignatura si la escuela está caracterizada por relaciones de género irrespetuosas. No es posible promover una cultura de apego a la legalidad incorporando contenidos en el currículo para ello si los estudiantes saben que una proporción de los maestros tienen sus cargos como producto de pago de sobornos o de tráfico de influencias. En particular, cuando se enseña a adolescentes es fundamental que haya buen alineamiento entre los propósitos de la escuela y del currículo en los diferentes niveles de organización de la institución escolar.

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

³ Esta diferenciación entre el enfoque minimalista de la educación cívica tradicional y el enfoque maximalista de la formación ciudadana es discutida por David Kerr (2002) *An international review of citizenship in the curriculum*, en Steiner-Khamsi, G., Torney-Purta, J., & Schwilole, J. (Eds.), *New paradigms and recurring paradoxes in education for citizenship: An international comparison*. Londres: Elsevier Science Ltd.

El carácter acumulativo de la educación para la democracia se refiere a la medida en que los aprendizajes a lo largo del continuo de desarrollo de los estudiantes descansan sobre aprendizajes anteriores, formando así cadenas de oportunidades donde lo que se aprende en un momento facilita, o dificulta, aprendizajes subsecuentes. Por ejemplo, uno de los aprendizajes más básicos y fundamentales para valorar la propia libertad es que cada persona pueda descubrir su propia 'voz', su capacidad de articular ideas, de expresarlas, el descubrimiento de su propia individualidad. Experiencias muy tempranas facilitan el descubrimiento de esta voz, tales como el tener oportunidades de ser escuchado, el poder escribir ensayos que reflejen un punto de vista propio, el poder leer textos que reflejen los intereses propios, en fin, el recibir atención como persona. En la medida en que los niños y luego los jóvenes puedan encontrar en las escuelas experiencias que les comuniquen que son valorados como persona individual, que son respetados en su individualidad, será más fácil que descubran esa voz y que aprendan a respetar la individualidad y la libertad de los demás. La ausencia de estas experiencias tempranas hará más difícil descubrir la propia capacidad de pensar, el desarrollo de ideas originales o la valoración de la libertad.

Si bien compartimos la tesis de John Dewey de que se enseña en la manera en que se enseña, pensamos que los propósitos de la escuela, incluyendo la medida en que estas promueven una cultura democrática, se expresan también en a quién enseñan, qué intentan enseñar, cuán bien lo enseñan, quién lo enseña, en qué clima escolar y en qué contexto sociocultural. Los propósitos cívicos de la escuela se expresan en todos estos aspectos del proceso educativo, no sólo en los objetivos abiertos y explícitos de las políticas educativas y del currículo ni en los contenidos de los libros de texto. En consecuencia, para examinar en qué medida las escuelas preparan a los jóvenes para la ciudadanía democrática, es necesario tener una mirada amplia y profunda que vaya más allá del análisis de los contenidos de las asignaturas de educación cívica.

A continuación, explicamos los componentes de este marco conceptual para analizar la relación entre educación y desarrollo de cultura democrática. Al hacerlo

presentaremos información derivada de la encuesta referida anteriormente; un análisis más detallado de los resultados de dicha encuesta se presenta en una sección posterior.

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

En el centro de este sistema integrado de oportunidades, a nivel micro, se encuentran las oportunidades de interacción social y de experiencias de los estudiantes, y entre estudiantes y docentes, que le presenten a los jóvenes oportunidades de elegir en forma congruente con sus aspiraciones de corto y largo plazo. Junto a las múltiples oportunidades para aprender a elegir, hay oportunidades para desarrollar destrezas que son esenciales para funcionar en una sociedad moderna compleja. Los jóvenes necesitan, por ejemplo, desarrollar la capacidad de leer a altos niveles de comprensión, porque esto es esencial para poder participar efectivamente en la mayoría de las sociedades modernas en el siglo 21, y porque esta capacidad abre otras oportunidades⁴. Aprender a leer y a escribir, y mantener y perfeccionar esta habilidad, ofrece amplias oportunidades para fomentar el ejercicio de la libertad. Los niños y los jóvenes pueden leer materiales diversos, pueden tener la oportunidad de escribir a partir de sus intereses o no hacerlo. En una visita que realizamos a algunas escuelas medias en el sur de Chile en las que el programa Enlaces apoyaba salas para la enseñanza de tecnología, varios de los estudiantes expresaron que lo más valioso para ellos del tiempo que destinaban a esta actividad era que era la única en la que podían hacer proyectos de investigación que respondieran a sus intereses. En este contexto, el aprendizaje del uso del internet, o de plataformas sencillas de procesamiento de palabras y de presentación de ideas es un

⁴ En este sentido es de hacer notar que las competencias lectoras representan un objetivo móvil, dependiendo de cuál es el nivel de competencia que permite participar. La concepción decimonónica que define la habilidad lectora como la habilidad de leer y escribir el propio nombre o un párrafo sencillo, tal vez apropiada a las exigencias de ciudadanía de hace dos siglos, claramente no permite participar en una sociedad basada en el conocimiento. Esta es la justificación de que el estudio comparado de la OECD, el estudio de PISA, mida niveles avanzados de comprensión lectora, los cuales son bajos en todos los países de la OECD, y particularmente bajos en los 5 países latinoamericanos que participaron en dicho estudio.

instrumento para innovar permitiéndole a los estudiantes aprender a partir de sus intereses.

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

Además de estas experiencias cotidianas para desarrollar las capacidades de ser libre y de hacer escogencias, el currículo de instrucción puede desarrollar las destrezas y disposiciones para ciudadanía democrática abriendo momentos explícitos en los cuales los estudiantes puedan reflexionar o aprender contenidos que les ayude a comprender qué es necesario para que funcionen relaciones democráticas. Bien a través de una asignatura explícitamente destinada a este propósito o integrado transversalmente en varias asignaturas, los estudiantes pueden aprender cuáles son los derechos humanos universales, pueden aprender en qué medida éstos están protegidos o no en las leyes e instituciones en su sociedad en el presente y en el pasado, pueden aprender a reflexionar sobre la diversidad, pueden aprender y discutir sobre participación a nivel local, estatal y nacional, pueden discutir sobre el desempeño de líderes electos. Estos constituyen los contenidos más tradicionales de la educación cívica centrada en el estudio de las instituciones democráticas. Otros contenidos pueden centrarse en el estudio de la diversidad cultural de un país, en el estudio de las relaciones de género y de la sexualidad, en el estudio de temas complejos que incidan sobre la identidad, individualidad y su relación con los demás. Para guiar estas oportunidades para los estudiantes sus maestros deben estar bien educados y preparados para modelar frente a los estudiantes qué significa pensar por cuenta propia, valorar la libertad de investigación y la independencia de pensamiento y valorar y respetar la diversidad y los derechos de los demás.

Como describiremos más adelante, la encuesta analizada en este informe indica que los esfuerzos más claros de introducir asignaturas específicas para la educación para la democracia se encuentran en Colombia y en México.

En Colombia, hay un programa de competencias ciudadanas que es transversal en todas las áreas del currículo y reciben atención especial en la asignatura de ciencias sociales. Este programa “busca que toda la comunidad educativa se comprometa con el desarrollo de habilidades cognitivas, socio-afectivas y comunicativas para mejorar la convivencia pacífica, la participación y responsabilidad democrática y la valoración de las diferencias.”

La definición de estándares de competencias ciudadanas, y el énfasis en la formación de ciudadanía como prioridad de política han estimulado una variedad de acciones prometedoras en las escuelas en este país. Recientemente, el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, en colaboración con la Fundación Empresarios por la Educación, publicó un informe que difunde algunas de las mejores prácticas en esta materia: “Quince experiencias para aprender ciudadanía y una más” que es un excelente ejemplo de una manera de reconocer y difundir la innovación pedagógica que han desarrollado grupos de maestros a nivel de escuela en este área⁵.

En México, la educación para la democracia se refleja en una asignatura obligatoria de Formación Cívica y Ética y en una asignatura de Formación Ciudadana Hacia una Cultura de la Legalidad que en este momento se implementa en seis entidades del país.

El objetivo de Formación Cívica y Ética es “proporcionar elementos conceptuales y de juicio para que los jóvenes desarrollen la capacidad de análisis y discusión necesaria para tomar decisiones personales y colectivas que contribuyan al mejoramiento de su desempeño en la sociedad. Se busca que los alumnos aprendan a considerar y asumir su entorno social como un ambiente propicio para el ejercicio de actitudes comunitarias y cívicas”.

⁵ Ministerio de Educación Nacional y Fundación Empresarios por la Educación. 2004. Quince experiencias para aprender ciudadanía... y una más. Bogotá. Colombia.

El programa de formación ciudadana hacia una cultura de la legalidad se inició como una iniciativa de los responsables del sector educativo en el estado de Baja California frente a fenómenos como la corrupción, la delincuencia y el crimen organizado. El programa apoyó la introducción de una asignatura optativa en el plan de estudios que permitiera a los alumnos la reflexión y la adopción de una cultura de la legalidad.

La encuesta refleja que los esfuerzos de formación de personal docente son aún modestos. En México, existe una licenciatura en educación secundaria con especialidad en Formación Cívica y Ética, pero no es claro que quienes enseñan esta asignatura son egresados de esta especialidad.

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

A su vez estas relaciones entre jóvenes, docentes y comunidades están insertas en un sistema de normas institucionales que gobiernan la gestión escolar influyendo en la selección de maestros, el nombramiento de los directores, y el clima social de la escuela. Estas normas, en algunas ocasiones, contradicen abiertamente una cultura de respeto a la legalidad y la democracia, por ejemplo donde los maestros compran las plazas, donde los directores o supervisores exigen favores sexuales de las maestras o de las estudiantes, donde los sindicatos o partidos políticos exigen a los profesionales de la docencia

participación en actividades ajenas a las específicas de la escuela a cambio de apoyo para poder llevar a cabo su tarea.

En los contextos en los que en las escuelas se llevan a cabo prácticas ilegales –por ejemplo venta de calificaciones, cobra de cuotas ilegales-- la cultura institucional de las escuelas refleja así las tensiones entre tratar de consolidar valores democráticos modernos mientras refleja valores autoritarios tradicionales contrarios a la democracia. No es de extrañar entonces que la encuesta sobre educación cívica administrada a jóvenes de 14 y 17 años mostro su incapacidad de reconocer ‘algunas amenazas para la democracia, como la corrupción, el nepotismo y el control de los medios de comunicación’⁶. Dicho estudio señala repetidamente que los estudiantes experimentaron el conocimiento cívico como teórico, como desconectado de su realidad inmediata y encuentra la mayor brecha entre los estudiantes Chilenos y Colombianos, con relación a los de Estados Unidos, no en el conocimiento de hechos básicos que caractericen a la democracia en teoría, sino en la capacidad de interpretar los principios cívicos representados en situaciones concretas cotidianas como artículos de diarios, panfletos o historietas⁷. El que la institución educativa este gobernada por códigos no democráticos que contradigan los contenidos explícitos del currículum de educación cívica probablemente explique que los jóvenes latinoamericanos aprendan a ser ciudadanos ‘en teoría’, pero no en la práctica.

En una encuesta reciente llevada a cabo en El Salvador, por ejemplo, sobre las formas en que los ciudadanos comunes experimentan situaciones de corrupción más frecuentemente, la mayoría de los encuestados señalaron que su mayor experiencia directa con situaciones de corrupción se centraba en la solicitud de pagos ilegales en escuelas públicas, dos veces más que la solicitud de sobornos en centros de salud, tres veces más que la solicitud de sobornos en ministerios o que la solicitud de sobornos por parte de la policía⁸. Este hallazgo no indica necesariamente que la corrupción sea más

⁶ Judith Torney-Purta y Jo-Ann Amadeo. 2004. *Fortalecimiento de la democracia en las Américas a través de la educación cívica*. Washington, DC. Organización de Estados Americanos. página 66.

⁷ Ibid.

⁸ Jose Miguel Cruz y Alvaro Martin de Vega. *La percepción sobre la corrupción en las instituciones de El Salvador. Los ciudadanos hablan sobre la corrupción*. San Salvador. Universidad Centro Americana.

elevada en el sistema educativo de El Salvador que en otros países, acaso tan solo que este es uno de los pocos países en los que ha habido la intención de estudiar empíricamente las manifestaciones de la corrupción en la gestión educativa y de otros servicios públicos. En esta encuesta, las personas con mayores niveles de escolaridad están más inclinadas a pensar que la corrupción es necesaria para enriquecerse. En efecto, el 33% de los graduados universitarios están de acuerdo con la afirmación ‘Para hacerse rico es necesario ser corrupto’ en comparación con el 30% de quienes han completado el bachillerato, con el 25% de quienes han completado la escolaridad básica y con el 22% de quienes han completado la primaria⁹. Dicho estudio señala en forma diáfana la relación que hay entre la extensión de la corrupción y la desilusión sobre la democracia:

“Una consecuencia directa de la corrupción es la desilusión que sobre la democracia puede generar en la ciudadanía. La encuesta del milenio 2000 de Gallup Internacional, que entrevistó cerca de 57.000 personas en 60 países, comprobó que allí donde hay mayor corrupción, mayor es la desilusión con la democracia.”¹⁰

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

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

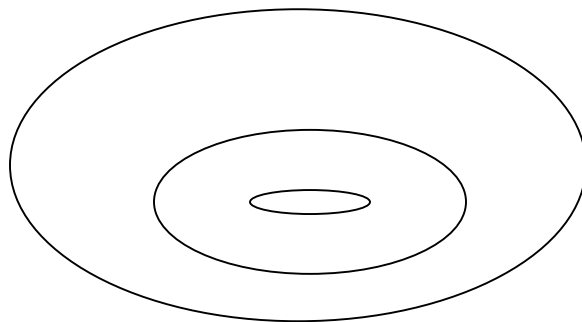
Instituto Universitario de Opinión Pública. Página 58. El 16% de los encuestados reportaron haber sido víctimas directas de solicitudes de soborno en escuelas públicas.

⁹ Idem. Página 45.

¹⁰ Idem. Página 17.

de instituciones y aspiraciones sociales comprometido con brindar experiencias similares a todos los estudiantes.

El sistema de interdependencias que hemos descrito incluye pues experiencias de alta calidad y consistentes a nivel micro que permitan internalizar la capacidad de elegir, que permitan a los estudiantes descubrir y desarrollar su propia *voz*, esto incluye oportunidades en el currículo para aprender sobre la democracia y libertades, y requiere también de maestros que estén bien preparados para modelar y valorar la libertad de hacer investigación por cuenta propia y la independencia de criterio, escuelas que se relacionen con los jóvenes y sus comunidades de forma respetuosa, maestros y directivos escolares que demuestren ellos mismos que pueden relacionarse entre sí de forma respetuosa, honesta y abierta en el microcosmo de la escuela y en la gestión de la micro-política escolar, y requiere también un compromiso social mayor de educar a todos a niveles de excelencia y para la vida en democracia. Estas condiciones interdependientes conforman un sistema de círculos concéntricos de influencia, al centro del cual se encuentran las experiencias de los jóvenes en la escuela, y con el círculo mas externo representando el compromiso de la sociedad en educar a todos a niveles de excelencia



La relaciones entre los elementos de este sistema son de interdependencia, mas que unidireccionales, puesto que hay ciclos de retroalimentación de cada elemento de este sistema al resto, y hay también ciclos de realimentación de los resultados a cada nivel que sobre el tiempo impactan otros niveles. Por ejemplo, a medida que los jóvenes tengan experiencias en la escuela que les permitan valorar las diferencias y la libertad, se

harán mas comprometidos con apoyar una educación de alta calidad para todos sus conciudadanos. A su vez, este mayor compromiso social con una educación de calidad posibilita experiencias de mayor calidad a nivel micro.

En la siguiente sección de este trabajo examinamos los resultados específicos de la encuesta, que como se ha senalado se refiere sólo a las experiencias especificas de educacion para la democracia en el currículo (representado en nuestro modelo como el círculo más pequeño o más inmediato al individuo), para pasar luego a discutir otras fuentes de evidencia aplicando el marco conceptual anteriormente presentado.

4. La educacion para la democracia en el currículo de la escuela secundaria en America Latina.

La encuesta sobre educación para la democracia en el currículum escolar que aquí analizamos tuvo como propósito la realización de un levantamiento rapido de información básica sobre el estado de la práctica en esta materia en la región, principalmente desde el punto de vista de administradores educativos en los Ministerios Centrales de Educacion.

La encuesta solicitaba información utilizando diez preguntas básicas:

1. Existe una asignatura específica en el currículum de educación secundaria enfocada en educación para la democracia?
2. En qué grados se imparte?
3. Cuánto tiempo se destina a esta asignatura?
4. De qué forma esta integrada la educación para la democracia en forma transversal en el currículo?
5. Cómo se forman los docentes en esta materia?
6. Qué tipo de recursos didácticos, textos y guías se utilizan en las actividades de la educación para la democracia?
7. Han realizado algun tipo de estudio para orientar o ajustar el currículum de la educación para la democracia?

8. Qué mecanismos se utilizan para implementar programas de educación para la democracia en los centros educativos y en el aula?
9. Qué mecanismos se utilizan para medir y evaluar el impacto de la educación para la democracia?
10. Qué piensa usted de la educación para la democracia que se imparte en la escuela secundaria y cuáles deberían ser sus resultados?

Esta encuesta fue respondida entre septiembre y diciembre de 2004 a través de la red de Vice-Ministros de Educación de todos los países de la región. Cada Vice-Ministra/o delegó en una persona responsable el contestar dicha encuesta. En esta primera etapa no se solicitó enviar material de apoyo o ningún otro tipo de información.

Los siguientes países retornaron la encuesta:

Argentina
Barbados
Belize
Bolivia
Colombia
Costa Rica
Ecuador
El Salvador
Guatemala
Mexico
Uruguay

El primer resultado de la aplicación de la encuesta es la diferenciación entre los países que la retornaron y los que no. Dado el alto nivel de los funcionarios de todos los países que participan en el Diálogo Regional podría interpretarse que los países que contestaron la encuesta son aquéllos en donde el interés por este tema está en más presente en la agenda educativa. Esto explicaría por qué países como El Salvador, donde durante la última década uno de los ejes orientadores de la política educativa ha sido la

promoción de la participación pública y la consolidación de la democracia, contestaron la encuesta con respuestas claras y coherentes. Igualmente, la entrega oportuna de resultados por parte de Guatemala reflejaría la prioridad que tienen actualmente en ese país los propósitos de contribuir a la consolidación de la democracia y la paz. Lo mismo podría señalarse sobre la entrega de respuestas por parte de Colombia, uno de los países donde es más claro el énfasis en educación cívica y para la democracia como prioridad de política. Lo mismo ocurre en México, aún cuando este énfasis es más incipiente en este país. Sin embargo no podemos obviamente concluir que el interés en la educación cívica es menor en aquellos países que no contestaron la encuesta. Posibles explicaciones alternativas incluyen dificultades de coordinación al interior de las instituciones o sobrecarga de demandas sobre los mismos.

El cuadro 1 resume los resultados obtenidos en la encuesta, los cuales se discuten a continuación.

Cuadro 1. Cómo se enseña para la democracia en las escuelas secundarias de América Latina.

	Como se enseña Educación para la Democracia?	En que Grados o niveles	Cuántas horas por año	Como esta integrada en ejes transversals
Argentina	Formación ética y ciudadana	Primaria y media	Varia (Buenos Aires, 2:40 semanal)	Varia. En mayoría de lugares, como eje transversal
Barbados	Estudios Sociales	6, 7, 8 grados	104 hrs	Clases, proyectos de investigación, simulaciones, visitas al Parlamento
Belize	Estudios Sociales	9, 10 grados (requisito) 11-12 grados (electiva)	160 –200 minutos/semana	A través de los temas de Gobierno y ciudadanía
Bolivia	Estud. Sociales	Primero y Segundo ciclo (Humanidades)	80 hrs	(información en survey no es relevante)
Colombia	Estud. Sociales; Eje transversal	Todos	4 hrs; varia	Participación en toma de decisiones; metacognición; resolución de conflictos
Costa Rica	Como asignatura	Escuela; Colegio (?)	80 horas	Desarrollo de competencias
Ecuador	Estud. Sociales; Cívica y Cultura Nacional	4, 5, 6 grados	Est. Soc: 150 hrs Cívica: 53 hrs	Procesos electorales de los consejos estudiantiles
El Salvador	Moral y Cívica; Estudios Sociales Eje transversal	Básica y media	Cívica: 70 hrs Estudios Sociales: 148 hrs	Como eje transversal; Integrado en temas relacionados con “Educación en valores”

Guatemala	Estudios Sociales; Seminario (foco en democracia)	1 – 5 grados	Est.Soc: 135 hrs. Seminario: 54 hrs.	A traves de areas de curriculo que organizan las diferentes asignaturas; area formacion democratica
Mexico	Formacion Civica y Etica; Formacion Ciudadana hacia una cultura de la legalidad (opcional)	Civica: 1- 3 grados; Formacion Ciudadana: 3 grado (opcional)	Civica: 80 – 120 hrs. Formacion Ciudadana: 86 hrs.	Dialogo; comprension critica; toma de decisiones; juicio moral; clases.
Uruguay	Formación Ciudadana	3 grado, ciclo basico	2 horas/semana	(no contestó)

Cuadro 1 (continuación). Como se enseña para la democracia en las escuelas secundarias de America Latina.

	Formacion docente	Recursos	Evaluacion de programas	Mecanismos de implementacion	Mecanismos de evaluacion
Argentina	En Institutos de preparacion de maestros; en-servicio	Programas del Minister.: nacional de convivencia; Escuelas solidarias; libros; guias; videos	No directamente	(No contesto)	Nada directo
Barbados	Institutos de preparacion de maestros	Libros; recursos de internet	Datos sobre el curriculo recogidos, no analizados	A traves del curriculum	Ninguno
Belize	Curso estudios sociales; programa de curriculo	Módulos, libros, suplementos	Proyecto de Historia Oral	Consejo estudiantil; dicusiones; entrevistas	Debates, presentaciones, concursos nacionales
Bolivia	En-servicio	Nada en secundaria	(no esta claro)	(no esta claro)	En preparacion
Colombia	En-servicio: foros, talleres, etc.	Libros (producidos en privado); foros, virtuales, etc.	Si, en los ultimos 5 anos: en Bogota	Con apoyo del Ministerio Ed. Y otras instituciones	Estudio de IEA, pruebas en el portal de Minist. Educ.
Costa Rica	Universidad; en-servicio	Textos, modulos, guias	(no respondio)	Visitas de asesores; congresos; servicios actualizacion	Cuantitativa y cualitativa
Ecuador	Universidad; pedagogicos	textos	No	Elecciones de: consejos directivos, comites de padres, consejos estudiantiles	Sesiones y actas de sesiones de diferentes grupos

El Salvador	Inicial en curso: Educacion y sociedad; en-servicio	Libros, guias, videos, conferencias (tele- y en persona)	No, pero en planes	Talleres, competencias, discusiones de problemas, estudiantes ayudan a resolver problemas	Monitoreo de centros educativos; evaluacion de proyectos de estudiantes
Guatemala	En servicio (Ministerio y ONG)	Libros, guias, experiencias, periodicos, noticias, documentos, etc.	En proceso: Formacion Ciudadana; Proyecto Construyendo Ciudadania	En asignatura; gobierno escolar; talleres, seminarios	especificos: Escuchar, participar, autoevaluacion, conocimiento de derechos y deberes, etc.
Mexico	En-servicio; Licenciatura en formacion civica y etica; en cultura y legalidad	Guias; libros; videos; biografias; Constitucion para ninos	Si, en 2003 (Centro de Estudios de Educacion); ahora Minist.Educac.	Acciones inter-institucionales; Convenios con instituciones	Aplicacion de los aprendido; dedicacion e interes; creatividad; comprension
Uruguay	Especialidad: Educación Cívica - Derecho	(no contestó)	Proyectos independientes	(no contestó)	(No contestó)

Hay varias modalidades en las que se enseña **educación para la democracia**. En Barbados, Belize, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Guatemala, la educación para la ciudadanía es un propósito explícito de las asignaturas de Estudios Sociales. Además, en Argentina, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, y Uruguay, hay una asignatura específica de educación cívica o ciudadana. Además en Belize, Colombia, El Salvador y México la educación para la democracia es uno de los ejes transversales del currículo.

Hay gran heterogeneidad entre los países en los **grados en los cuales se enseña** educación para la democracia y en el **número de horas de instrucción** que se destina a la misma (el rango va desde 2 horas un día a la semana, a casi una hora 5 días a la semana).

Hay también variabilidad en las **estrategias pedagógicas** utilizadas para integrar la educación para la democracia transversalmente en el currículum. Entre las estrategias utilizadas se encuentran clases y proyectos de investigación, visitas al Parlamento, actividades grupales de diálogo y de toma de decisiones y resolución de conflictos.

En la mayoría de los casos, la **formación de los docentes** para desarrollar sus competencias para llevar adelante dichas estrategias son cursos de capacitación para maestros en servicio. Solamente en los casos de México y de Uruguay se menciona una licenciatura en formación inicial que se especializa en cívica y ética, en cultura y legalidad, y en educación cívica y derecho, respectivamente.

Los **materiales didácticos** que se utilizan para apoyar la enseñanza de educación para la democracia incluyen, en la mayoría de los países, libros de texto, guías de estudio y otros documentos tales como biografías o materiales obtenidos del internet. En Argentina, hay dos programas preparados por el Ministerio de Educación, el programa nacional de convivencia y el programa de escuelas solidarias, los cuales se enfocan específicamente en educación para la democracia. Es de notar que Bolivia reporta no tener recursos específicos para la enseñanza de esta materia en secundaria.

En la mayoría de los países no se han llevado a cabo **estudios o evaluaciones sobre los efectos de estos programas** en forma sistemática. La excepción es Colombia en donde se recoge información periódicamente en los estándares de civismo, y donde el país ha participado en el reciente estudio internacional de educación cívica (solo Chile y Colombia participaron en dicho estudio). Otro país en el que sí se han realizado estudios es México en donde un centro de investigación educativa realizó un estudio reciente sobre la asignatura de formación cívica.

En términos globales las encuestas que ofrecen una visión más integral de la formación para la democracia son las que corresponden a Colombia, Guatemala y México. En Colombia, hay un claro énfasis en la formación de competencias

democráticas reflejado en los estándares nacionales y pruebas de medición, en asignaturas específicas para desarrollar competencias democráticas y en estudios que se han realizado sobre el tema. En Guatemala, hay numerosas innovaciones en esta materia tales como un proyecto de formación ciudadana. En México, hay dos asignaturas para ocuparse específicamente del tema y hay una licenciatura para preparar a los maestros.

Hay que destacar que la información obtenida con la encuesta es indicativa de los propósitos y programas tal como son intentados y vistos desde los Ministerios de Educación. Dado que en otras áreas de competencia, tales como el desarrollo de competencias lectoras, matemáticas o científicas, existen grandes brechas entre los objetivos del currículo y el currículo implementado en el aula y los aprendizajes logrados por los alumnos, es razonable suponer que en el campo del desarrollo de competencias para la vida en democracia --más reciente como foco de las políticas educativas y de los programas de estudio y con menor institucionalización de conocimiento y de buenas prácticas-- probablemente existan también brechas entre estas intenciones señaladas en las encuestas de los Ministerios, la práctica que se observa en los centros educativos, y los logros de aprendizaje de los estudiantes. El establecer con precisión qué ocurre en los centros en que se implementan estos programas, y las competencias de los estudiantes, es una de las prioridades para una agenda de investigación que permitirá perfeccionar las políticas orientadas a fortalecer la educación para la democracia.

Otro tipo de información que sería útil obtener en una investigación futura es la participación de organizaciones educativas de la sociedad civil y de organizaciones con experiencia en esta materia en otras latitudes en apoyar en el diseño de programas, materiales educativos y formación de profesores. Por ejemplo, en Colombia se está experimentando con programas que han logrado en Estados Unidos cambios más profundos de desarrollo de pensamiento moral como el programa basado en el estudio de casos históricos de ruptura democrática y violación de derechos humanos *Facing History and Ourselves* así como con programas inspirados en los del *Center for Civic Education*. Sería útil, en un futuro cercano, conocer si hay otras experiencias como ésta llevándose a

cabo en la region. Sabemos de varias organizaciones que tienen programas con estos propósitos, como por ejemplo:

Civitas International www.civnet.org
Center for Social and Emotional Learning. www.csee.net
Carácter Education Partnership. www.character.org
Creative Responses to Conflict www.ccreglobal.org
Facing History and Ourselves www.facinghistory.org
Human Rights Education Association www.hrea.org
Fund for Global Awakening www.ffga.org
Peace Games www.peacegames.org
Resolving Conflict Creatively www.esrnational.org
Seeds of Peace www.seedsofpeace.org
Voices of Love and Freedom www.naschools.org
Workable Peace www.workablepeace.org

También tenemos información sobre experiencias a pequeña escala en la region que promueven el desarrollo de competencias para la vida en democracia, tales como programas para promover la lectura crítica de la prensa entre los jóvenes, programas de periodismo joven, gobiernos estudiantiles. En la encuesta utilizada en este estudio, no se incluyó una pregunta que explorara si estas iniciativas se están llevando a cabo en cada país; y en las respuestas brindadas por los ministerios no hay indicacion de que dichos programas hayan sido evaluados o catalogados para hacerlos disponibles a un mayor número de maestros. Como se senalo anteriormente, la identificacion de estas innovaciones a nivel de centro, tal como realizo recientemente el Ministerio de Educacion Nacional de Colombia, es un primer paso necesario para identificar el currículo en la practica¹¹. Un Segundo paso es evaluar los efectos de las diversas experiencias que se estan llevando a cabo.

¹¹ Ministerio de Educacion Nacional y Fundacion Empresarios por la Educacion. 2004. Quince experiencias para aprender ciudadanía y una mas. Bogota.

5. Conclusiones y sugerencias para continuar profundizando la educación para la democracia.

En América Latina, los esfuerzos recientes de reforma educativa durante la última década se inspiran en buena parte en el deseo de responder a las aspiraciones democráticas de dar a todos los ciudadanos igualdad de oportunidades para participar en economías y sociedades basadas cada vez más en conocimientos. Los esfuerzos por universalizar el acceso a la educación secundaria, las políticas de discriminación positiva orientadas a reducir las brechas en la calidad de la educación que recibe distintos grupos sociales, y el énfasis en mejorar las competencias básicas de los egresados de primaria y secundaria, reflejan todos la aspiración de preparar a nivel básico para participar y deliberar en sociedades democráticas.

Esta forma de entender la relación entre la educación y la democracia está justificada parcialmente en estudios empíricos. Un estudio de la relación entre la educación y las actitudes democráticas basados en una encuesta administrada en 48 países, incluyendo Chile, Costa Rica y México, encontró que las personas con más años de escolaridad eran las que tenían actitudes más democráticas¹². Otro estudio de los mismos datos, sólo para los tres países latinoamericanos, concluyó que si bien la mayoría de los adultos encuestados no confiaban en las otras personas (lo cual sugiere un bajo nivel de cultura cívica), el 30% que confían en los demás tenían niveles educativos mayores y mayor probabilidad de haber culminado estudios secundarios y universitarios¹³. Una relación semejante entre educación y confianza interpersonal fue hallada por Robert Putnam en los Estados Unidos¹⁴. En estos tres países de América Latina, el nivel de confianza interpersonal es bajo, pero es más bajo entre quienes tienen menor escolaridad y en los países con poblaciones con menor nivel de escolaridad. En

¹² Moreno, A. (2001) Democracy and Mass Belief Systems in Latin America. In Roderick Ai Camp (Ed.) *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh. University of Pittsburgh Press, 27-50. page 35.

¹³ Power, T. and Clark, M. (2000) Does Trust Matter? In Roderic Ai Camp (Ed.) *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh. University of Pittsburgh Press, 51-70. page 59.

¹⁴ Putnam, R. (1995). Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. *Political Science and Politics*, 27(4), p. 665. Cited in Power and Clark see note 15.

una encuesta administrada en 17 países en 2002, en promedio solamente el 19% dijo que se podía confiar en la mayoría de las personas; estas cifras varían de 3% en Brasil –país que tiene los indicadores educativos más bajos de la región— a 36% en Uruguay –país con altos indicadores educativos en la región¹⁵.

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

Algunos Ministerios de Educación han formado comisiones de estudio para analizar el tema y formular propuestas. No se conocen aun resultados de la labor de dichas comisiones reflejados en prácticas docentes innovadoras y menos aún en competencias de los estudiantes que hayan demostrado ser particularmente prometedoras. Por el contrario, el análisis de las competencias cívicas de jóvenes de 14 y 17 años en Chile y Colombia señala importantes carencias, mayores en el caso de Chile que en el de Colombia. Si bien los estudiantes Colombianos, y en menor grado los Chilenos, conocen las características ideales de una democracia formal, tienden a ver dicho conocimiento como ajeno a su propia realidad¹⁶. Este estudio señala, en particular, déficits en la educación cívica en la escuela primaria. Señala igualmente la incapacidad de los jóvenes de reconocer como impedimentos a la democracia prácticas como la corrupción o el nepotismo. El estudio señala que los profesores, tanto en Colombia como en Chile, están

¹⁵ Latinobarometro, 2002. Press Report. www.latinobarometro.org.

¹⁶ Torney-Purta, Judith and Jo-Ann Amadeo. 2004. *Strengthening Democracy in the Americas through Civic Education*. Washington, DC. Organization of American States. Pagina 48.

deficientemente preparados para formar para la ciudadanía democrática, que consideran que sería mucho más efectivo un enfoque integrado a lo largo de todo el curriculum, y no en una asignatura específica, y que tienden a apoyarse principalmente en el estudio de documentos originales como las constituciones de los países, lo cual sugiere una forma tradicional y limitada de apoyar la adquisición de conocimiento sobre la institucionalidad democrática, pero no la capacidad de participar democráticamente.

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

1. Definir las competencias que hacen a una ciudadanía democrática efectiva. Es necesario continuar desarrollando y promoviendo la discusión sobre las competencias que hacen a la ciudadanía competente. La evaluación misma de la democracia y su calidad es un proceso. En Costa Rica se lleva a cabo un interesante proyecto, la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, cuyo propósito es ponderar las expectativas de los ciudadanos sobre la democracia en ese país¹⁷. Sobre la base de este tipo de estudios será posible operacionalizar las competencias y disposiciones necesarias para la ciudadanía efectiva.
2. Identificar las brechas entre las competencias de una ciudadanía efectiva y los conocimientos, habilidades y actitudes de los estudiantes y egresados del sistema escolar. Trabajos de investigación como el Estudio Internacional de Educación Cívica brindan información muy valiosa sobre los conocimientos y disposiciones cívicas de los estudiantes. Lamentablemente solo dos países Latinoamericanos, Chile y Colombia, han participado en dichos estudios. Estos, así como encuestas periódicas como Latinobarómetro, o estudios de opinión como el estudio sobre corrupción discutido en este trabajo realizado en El Salvador, permiten comprender en qué medida hay correspondencia entre las demandas que la democracia hace sobre la ciudadanía efectiva y las competencias y visiones de los

¹⁷ Proyecto Estado de la Nación. *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. San Jose.

ciudadanos concretos en cada país. El conocer las brechas entre las demandas de la democracia y los resultados que produce el sistema educativo permitirá definir propósitos específicos para la formación ciudadana en la escuela.

3. Promover foros democráticos para negociar los propósitos de la educación secundaria. Como han señalado los teóricos del estudio de la educación democrática, no hay una sola manera de definir de que forma educar para la democracia¹⁸, es por ello que una teoría democrática se orienta a formas democráticas de definir los propósitos de la escuela. Los esfuerzos en curso de expansión de la escuela secundaria en America Latina son una excelente oportunidad de capitalizar en dicha expansion para adelantar formas abiertas y amplias de definición y de discusión sobre los propósitos de la escuela.
4. Identificar cuáles son las experiencias en la escuela que contribuyen al desarrollo de competencias de ciudadanía democrática en el contexto Latinoamericano. Esto requiere un ambicioso trabajo conceptual y de investigación. Congruentemente con la tesis que hemos avanzado en este trabajo de que la educación ciudadana trasciende una asignatura en el currículo, será necesario estudiar las pedagogías en uso en las escuelas, las formas y oportunidades de participacion de los estudiantes en las escuelas, y los efectos de las mismas en el desarrollo de competencias, habilidades y capital social.
5. Realizar investigaciones comparadas y analizar en forma comparativa evidencia empírica –entre varios países y a lo largo de amplios períodos históricos— que permita una mayor conceptualizacion sobre las formas efectivas de educación ciudadana.
6. Preparar programas específicos para la educación ciudadana y materiales educativos que puedan apoyar a los docentes y estudiantes en actividades de probada efectividad.

¹⁸ Amy Gutmann. 1987. *Democratic Education*. New Jersey. Princeton University Press.

7. Desarrollar programas de formación de profesores y directivos y administradores escolares para desarrollar competencias que les permitan apoyar una educación ciudadana de alta calidad.
8. Desarrollar y evaluar experimentos específicos para la formación de programas de educación ciudadana innovadores que puedan ser ensayados en el marco de las reformas de educación secundaria que adelantan diversos países de la region con el fin de probar el conocimiento más actualizado sobre el material, y que permitan evaluar la factibilidad y costos de llevar dichas experiencias a escala.
9. Crear redes de investigación y práctica que articulen a investigadores y a comunidades amplias de educadores en varios países de la región, con países de otras partes del mundo, con el fin de intercambiar conocimiento basado en la práctica en este campo.
10. Planificar e implementar programas contínuos de desarrollo profesional para los maestros con un foco en educación ciudadana y para la democracia. Ningún programa innovador sera completamente un éxito a menos que los maestros que lo van a implementar estén bien preparados en el area.

Anexo 1. Porcentaje de personas que indican que la democracia es preferible a otras formas de gobierno y que están satisfechas con la democracia.

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

Fuente: Latinobarómetro. Citado en *The Economist*. Julio 28, 2001. Vol 360. Número 8232. Cifras para 2002 de Latinobarómetro “Informe de Prensa Latinobarómetro 2002”. Apoyo a la democracia es el porcentaje de personas que estuvieron de acuerdo con el texto: ‘la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno’. La satisfacción con la democracia es el porcentaje de personas que dijeron que estaban ‘muy satisfechos’ o ‘satisfechos’ con la forma en que la democracia funciona en sus países.

www.latinobarometro.org

Anexo 2. Ficha sobre la Educación para la Democracia en el Currículum Escolar

Favor completar la siguiente información:

PAIS:

1. ¿Existe en el sistema educativo una asignatura en la que se imparte la educación para la democracia en la escuela secundaria (ej. educación para la democracia, educación cívica, educación ciudadana, ciencias sociales)?
-

2. Grado en que se imparte.
-

3. Horas reloj anuales asignadas a esta materia.
-

4. En caso que la educación para la democracia se transmita de forma transversal en el currículum, ¿cuál es el modo en que se dicta?
-

5. ¿Cómo se forman los docentes en esta materia (a nivel de formación profesional y/o actualización, capacitación en servicio)?
-

6. ¿Existen programas extracurriculares que se imparten en la escuela para cumplir con objetivos de educación para la democracia? ¿Qué características tienen? ¿Qué contenidos trabajan?
-

7. ¿Qué tipo de recursos didácticos, textos y guías se utilizan en las actividades de la educación para la democracia?
-

8. ¿Han realizado algún tipo de estudio para orientar y/o ajustar el vitae de la educación para la democracia?

9. ¿Qué mecanismos se utilizan para medir y evaluar el impacto de la educación para la democracia?

10. ¿Qué piensa usted de la educación para la democracia que se imparte en la escuela secundaria y cuáles deberían ser sus resultados?

11. Le solicitamos indicar el nombre, cargo, correo electrónico y teléfono de la persona responsable de completar y enviar la información solicitada, para pedir precisiones a los efectos de un informe que el Banco ha encargado y que se está preparando para la reunión regional del Diálogo.

· Nombre:

· Teléfono

E-mail: