



Biblioteca Virtual

Organización  
de Estados  
Iberoamericanos

para la Educación,  
la Ciencia  
y la Cultura

Revista Iberoamericana de Educación  
Número 12  
Monográfico: Educación y Gobernabilidad  
Democrática

Datos Artículo

Título: Educación, gobernabilidad democrática y  
gobernabilidad de los sistemas educativos

Autor: Manuel de Puelles- Raúl Urzúa

---

# Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos<sup>1</sup>

Manuel de Puelles  
Raúl Urzúa (\*)

## 1. Los desafíos a la gobernabilidad de la democracia en Iberoamérica

### 1.1. *Un consenso básico y algunas inquietudes*

1. En su forma más general, se puede decir que una democracia es gobernable cuando los gobernantes toman y ejecutan decisiones que son aceptadas por la ciudadanía sin que, aunque ellas los perjudiquen, éstos pretendan cambiar el régimen político. La democracia está consolidada y es gobernable cuando actores políticos que pierden en el ejercicio del juego democrático aceptan ese resultado y siguen participando y apoyándolo.

2. Por consiguiente, gobernabilidad implica estabilidad de las instituciones democráticas a pesar de la incertidumbre en cuanto a los resultados del juego político, es decir, de las negociaciones y los acuerdos entre los actores políticos. Para ponerlo en palabras de un cientista político, el compromiso a aceptar las reglas democráticas es «la voluntad de aceptar resultados con contenidos aún no definidos»<sup>2</sup>.

3. Después de la crisis generalizada de la democracia en la región en los últimos decenios, pareciera que en la mayoría de ellos la ciudadanía y las fuerzas políticas comparten ahora el supuesto de que la democracia es la forma más adecuada de gobierno. Estamos, por

---

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

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

lo tanto, atravesando una etapa de nuestra historia en la cual se acepta el consenso básico que hace posible la gobernabilidad democrática.

4. Sin embargo, la literatura reciente sobre el tema ha empezado a llamar la atención sobre algunos síntomas de desafección ciudadana con las instituciones políticas que podrían indicar un cierto desencanto con la democracia y, eventualmente, una falta de apoyo a ella.

5. Algunos de esos indicadores son la apatía para inscribirse en los registros electorales, el aumento del abstencionismo electoral y la alta proporción de opiniones negativas acerca de la política y los políticos que registran las encuestas de opinión pública.

6. La pregunta que es necesario plantearse frente a ellos es si estamos frente a una crisis de legitimidad que pone en peligro la sobrevivencia del régimen democrático o si esos indicadores no están sino reflejando una nueva cultura cívica que hace exigencias, también nuevas, a las instituciones políticas. La discusión sobre el tema obliga a tomar en cuenta el contexto más amplio en el cual se plantea.

## *1.2. El contexto*

7. Los procesos de transición y consolidación democrática por los que han pasado y están pasando los países de la región han coincidido o han sido precedidos por la adopción de una economía de mercado abierta al mundo como la fórmula para lograr el desarrollo, y con la puesta en marcha de políticas económicas conducentes a producir los ajustes estructurales necesarios para la implantación de la estrategia elegida.

8. Igualmente es necesario reconocer e incluir en el análisis las consecuencias internas, para cada uno de nuestros países y para la región, que tienen las profundas transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales experimentadas en el mundo entero. La mundialización de la economía de mercado y la internacionalización de las decisiones económicas, la revolución tecnológica y la consiguiente readecuación de las economías y los mercados nacionales e internacionales de trabajo, la delegación de parte del poder político de los Estados nacionales a órganos supranacionales o a poderes locales, la proliferación de acuerdos o tratados comerciales de ámbito bilateral, subregional o regional, la creación de una red de comunicaciones que cubre ya gran parte del mundo, están cambiando radicalmente la sociedad y la política de prácticamente todos los países y han contribuido al surgimiento de una

nueva cultura que también cruza las fronteras y afecta en mayor o menor grado a las culturas nacionales.

9. Por otro lado, esas tendencias y procesos, además de los ajustes estructurales necesarios para adaptar la economía a ellos, han tenido efectos negativos en los niveles y las condiciones de vida de diversos grupos sociales, introduciendo mayores incertidumbres e inseguridades respecto al futuro. En muchos casos, han venido a aumentar seculares desigualdades y han creado nuevas formas de exclusión social tanto en nuestros países como en los económicamente más fuertes.

10. El predominio de la economía de mercado no ha significado la desaparición de diferencias en cuanto a las modalidades específicas que adopta esa economía tanto en los países de desarrollo antiguo, como en las sociedades capitalistas emergentes asiáticas, de América Latina o de Europa Central y Oriental. Por otro lado, la ampliación del número de países que han adoptado la democracia representativa como forma de gobierno no puede conducir a olvidar que no estamos frente a un determinismo histórico. Tanto en la economía como en la política, se trata, al contrario, de procesos en evolución con contradicciones internas y sujetos a cambios. En suma, ni la perspectiva de largo plazo, ni el análisis comparativo de las distintas sociedades en el presente momento histórico, permiten asegurar que hayamos llegado al fin de la historia.

109

11. En ese contexto, la gobernabilidad de la democracia deja de ser sólo el problema de la estabilidad política en el corto plazo de los gobiernos y ministerios. Por cierto, la gobernabilidad democrática está directamente relacionada con la capacidad de las instituciones políticas y sociales para, por un lado, agregar y articular intereses y, por otro, regular y resolver los conflictos entre ellos. Sin embargo, cuando se la examina desde una perspectiva de largo plazo y en el contexto económico, político y social actual, pasa a ser inseparable de la capacidad de los gobiernos para conducir los procesos y actores sociales hacia el desarrollo, la equidad y la consolidación de las instituciones democráticas, ajustándose a las reglas del juego democrático y resolviendo de acuerdo a ellas los conflictos de intereses y valores que surjan en torno a esas metas. Por consiguiente, se trata de una gobernabilidad positiva, orientada a crear un nuevo orden para la dignidad de todos y que implica inevitablemente un proyecto ético.

### *1.3. Requisitos de la gobernabilidad*

12. El contexto, algunos de cuyos trazos principales se acaban de resumir, no sólo ayuda a interpretar los indicadores de una desafección

hacia las instituciones democráticas, sino también a precisar el sentido de los requisitos de la gobernabilidad y a identificar las causas indirectas de su eventual debilidad.

13. La gobernabilidad de la democracia se apoya en el consenso básico de que, con sus limitaciones, es una forma de gobierno mejor que sus alternativas. Para que ese consenso perdure es necesario, en primer lugar, que los órganos decisorios (los poderes del Estado) y los actores políticos (partidos políticos) que participan directamente en el proceso de decisiones y formulación de políticas sean vistos por la ciudadanía como sus legítimos representantes. La existencia de una crisis de las instituciones de representación política lleva inevitablemente a la falta de gobernabilidad de la democracia representativa y al reemplazo, violento o indoloro, de ésta por regímenes autoritarios o por otros en los cuales las instituciones representativas dejan de jugar el papel político central.

14. En segundo lugar, la gobernabilidad de la democracia requiere la existencia de canales institucionales que permitan satisfacer las demandas de participación social. Esas demandas son variables en cuanto a su contenido y su intensidad en distintas sociedades y contextos históricos, pero no están nunca ausentes y su no satisfacción por los gobiernos democráticos contribuye a quitarles legitimidad.

110

15. En tercer lugar, la gobernabilidad de la democracia depende en gran parte de la eficacia de las políticas públicas y la conducción política. La democracia se debilita y pierde gobernabilidad cuando la ciudadanía llega a la convicción de que ni el interés general ni sus intereses, aspiraciones y valores estarán protegidos sin cambios radicales en el sistema político y el régimen de gobierno.

16. Finalmente, la gobernabilidad de la democracia supone y se legitima en la aceptación y concreción práctica de valores morales que le sirven de sustento, tales como la tolerancia, la no violencia expresada en la resolución pacífica de los conflictos, la libertad de pensamiento, la igualdad y la solidaridad, integrados en una cultura cívica democrática.

#### *1.4. Gobernabilidad y representación*

17. La estrecha relación existente entre la gobernabilidad de la democracia y la legitimidad de los órganos de representación lleva a mirar con inquietud los síntomas de desafección ciudadana respecto de las instituciones democráticas a que se ha hecho referencia anteriormen-

te. A ellos hay que agregar que los partidos políticos enfrentan problemas para adaptarse al nuevo contexto económico, social y político. Sus dificultades para desarrollar programas y estrategias que recojan las nuevas demandas sociales y, en algunos casos, para llegar a acuerdos entre ellos que permitan establecer coaliciones estables, han llevado a que un número creciente de votantes se declare independiente, es decir, ni militante ni simpatizante de un partido político. Al mismo tiempo, la «volatilidad» electoral, es decir, el cambio de preferencias del electorado de una elección a otra, parece haber aumentado. Por último, hay que recordar que los partidos políticos comparten con los parlamentarios la peor evaluación en las encuestas de opinión pública.

18. Sin embargo, de lo anterior no se deriva necesariamente la existencia de una crisis de representación. Para que exista una crisis que ponga en peligro la gobernabilidad a largo plazo y, en definitiva, la sobrevivencia misma de la democracia, sería necesario que la ciudadanía llegara al convencimiento de que no importa quien gobierne porque los que lo hagan no representarán sus valores, aspiraciones e intereses, o serán incapaces de satisfacerlos. En este sentido, la legitimidad de los órganos de representación depende de su eficacia para dar respuesta a las inquietudes ciudadanas. Mientras se piense que un cambio de gobierno, de acuerdo a las reglas democráticas, podrá dar mejor respuesta a esas inquietudes, podrá haber crisis de gobierno, pero ella no será de la democracia.

### *1.5. Gobernabilidad y participación ciudadana*

19. A pesar de que los aumentos en la participación ciudadana organizada son considerados un componente importante de la consolidación democrática, la evolución reciente tanto en América Latina como en España y Portugal, no ha sido favorable a su fortalecimiento. Factores estructurales, cambios en el rol del Estado y la emergencia de una nueva cultura más centrada en el individuo, se combinan para debilitar a los actores sociales y la participación social. Nos referiremos aquí a algunos factores estructurales, para más adelante mencionar otros.

20. El cambio de modelo económico ha producido modificaciones en la importancia relativa de los sectores y las actividades económicas, y ha hecho surgir nuevas formas de organizar el trabajo productivo que tienen como efecto una mayor fragmentación de la fuerza de trabajo ocupada. A las trabas que esa fragmentación pone a la participación organizada de los trabajadores vienen a agregarse cambios en las legislaciones laborales que restringen la posibilidad de acciones colectivas por encima de esas fragmentaciones.

21. El sector informal sigue representando una proporción muy elevada del empleo en Iberoamérica. Al mismo tiempo, los cambios en las condiciones económicas han llevado al surgimiento de otras formas precarias de trabajo, caracterizadas por baja productividad e ingresos, inestabilidad laboral, no percepción de asignaciones familiares y exclusión de los beneficios de la seguridad social. Antigua o nueva, la informalidad laboral no constituye una base sólida para la constitución de actores sociales.

22. Los bajos niveles de participación social y popular pueden afectar o no la gobernabilidad de la democracia según cuan fuerte sea la demanda por participar y si existen o no suficientes canales para ello. A pesar de la influencia que ejercen los factores estructurales en la motivación a participar, estudios recientes muestran altos niveles de insatisfacción por la falta de oportunidades para participar. La ampliación de canales de participación pasa, así, a ser una forma de dar legitimidad a la democracia y asegurar su gobernabilidad.

### *1.6. Gobernabilidad y eficacia gubernamental*

23. La democracia pierde legitimidad cuando la población percibe que la clase política antepone sus intereses particulares al bien público o evalúa como ineficaces las políticas públicas para resolver los problemas que la afectan.

24. La primera de esas razones se relaciona directamente con la falta de probidad y la corrupción política. Hay conciencia de que las denuncias y los casos comprobados de corrupción son otro factor que afecta a la legitimidad de los gobiernos y que, en la medida en que ellas lleven a la percepción por el electorado de que se trata de una corrupción que afecta a toda la clase política, hace ingobernable la democracia. De allí que el reforzamiento de los mecanismos de control y responsabilización, tanto política como administrativa, de los órganos del Estado que permitan definir y precisar situaciones de corrupción e imponer sanciones a los que incurran en ellas, haya pasado a ocupar un lugar destacado en la agenda política.

25. En el contexto iberoamericano la eficacia de las políticas se mide en relación con su capacidad para disminuir la pobreza y la exclusión social, ampliar la igualdad de oportunidades y satisfacer los problemas concretos que afectan a la población.

26. La causa directa a la que se atribuye más generalmente el debilitamiento, cuando no la crisis, de la representación política y las

consiguientes dificultades para mantener los conflictos sociales dentro de los márgenes de la gobernabilidad democrática, es la insatisfacción pública con el desempeño económico de los gobiernos.

27. Por razones profundamente enraizadas en su historia y cultura, los países iberoamericanos y en especial los latinoamericanos, se han caracterizado por haber mantenido niveles de pobreza que en varios casos llegaban a más de la mitad de la población total y que en los otros no bajaban de una cuarta parte de la misma<sup>3</sup>.

28. Los datos disponibles más recientes muestran que algunos de ellos lograron disminuir sus índices de pobreza en los primeros años de la década del 90<sup>4</sup>. Sin embargo, esa disminución significó sólo una recuperación parcial, insuficiente para llegar a los niveles que se tuvieron en 1970. Al mismo tiempo, hay que considerar que, estimada a partir de las encuestas de hogares, varios países muestran aumentos de la pobreza urbana no sólo durante los años 80, sino también entre 1990 y 1992.

29. Sin embargo, en relación con el tema de la gobernabilidad, adquiere importancia destacar que la incapacidad de los países latinoamericanos para superar los niveles de pobreza alcanzados antes de la crisis y las políticas de ajuste, no ha significado que no hayan existido progresos en las condiciones de vida de los estratos bajo la línea de pobreza<sup>5</sup>, si se toma en cuenta el mayor acceso a servicios de agua, luz, alcantarillado, teléfono, transporte colectivo, caminos pavimentados, medios de comunicación masiva, especialmente televisión, salud y educación.

30. Otro punto a considerar en relación con la pobreza reciente es que, a pesar de que persiste una clara relación entre pertenecer al sector informal y estar bajo la línea de pobreza, la línea divisoria que separa al sector formal del informal se ha hecho más tenue. Además, en varios países la disminución de la pobreza llamada estructural va acompañada de la pauperización de vastos sectores de la población. Más que líneas fijas que separan a pobres y no pobres, la situación actual pareciera ser de una gran porosidad, con una acentuada rotación o movilidad desde o hacia la pobreza de familias y hogares con niveles de ingreso cercanos a la línea de pobreza<sup>6</sup>.

31. En suma, el número de pobres es ahora mayor que hace veinte años y son más los grupos sociales vulnerables. Junto con esas tendencias regresivas se encuentran otras que hacen más compleja la realidad. Si se miran conjuntamente los mejoramientos en las condiciones de vida de los pobres y la mayor probabilidad de dejar de ser pobres que tienen los estratos bajos más cercanos al umbral de la línea de pobreza, podría

pensarse que la persistencia de la pobreza habría sido compatible con la integración de una parte de los pobres a condiciones y pautas de vida que antes eran privilegio de los no pobres.

### **1.7. Gobernabilidad y cultura cívica**

32. La gobernabilidad de la democracia depende también de los valores, las normas, las creencias y las actitudes que están orientando el comportamiento colectivo y las decisiones públicas, es decir, que la cultura cívica refuerce o no las instituciones democráticas.

33. En todos nuestros países las transformaciones a que se hizo alusión en el párrafo 8 han llevado a un cambio en el papel del Estado. Ese cambio incluye la privatización de las empresas públicas, pero va más allá de ella y abarca una modificación substancial del papel integrador de la sociedad que ha jugado tradicionalmente el Estado. En el nuevo contexto se espera que la integración se produzca a través del mercado y pase a ser un proceso individual y familiar, limitándose el Estado a fijar las reglas del juego, regular las relaciones entre el interés público y el privado y ser un agente activo en la búsqueda de la equidad.

**114**

34. Ese cambio en el rol del Estado y el papel central que juega el mercado en el modelo actual de desarrollo, están modificando la manera como las personas se ven a sí mismas, sus valores, intereses y aspiraciones personales. La cultura dominante en los estratos altos y medios urbanos, pero que permea también hacia el resto de la sociedad, valora principalmente el esfuerzo individual, la competencia, el éxito económico y el consumo, mira con desconfianza la acción del Estado y no considera que el éxito personal dependa de él. El mundo personal y el mundo político aparecen como dos realidades distintas y de poca influencia mutua, el interés por la política disminuye y empiezan a manifestarse los síntomas de distanciamiento hacia la participación política y de poca estima por algunas de las instituciones democráticas, como los Parlamentos y los partidos políticos, que preocupan por el efecto que pueden tener en la gobernabilidad democrática.

35. Sin embargo, el desinterés por la política y el juicio acerca de las instituciones políticas podría no ser un cuestionamiento a la democracia representativa sino reflejar una demanda implícita de que ella se reoriente hacia la solución de problemas que exigen la acción del Estado. El interés de la población, revelado en las encuestas de opinión pública, porque la acción política se oriente a solucionar vulnerabilidades sociales que las afectan o pueden afectar directamente, como son los problemas de seguridad ciudadana, bienestar social, empleo y pobreza, pareciera estar indicando que eso es lo que está ocurriendo.

36. Si esa interpretación es correcta, los indicadores de desafección y desinterés por la política no estarían señalando una crisis actual de legitimidad de las instituciones democráticas, sino una necesidad de reorientar la acción política hacia las nuevas demandas ciudadanas.

37. La gobernabilidad de la democracia es mucho más que un problema de cómo controlar un exceso de demandas sociales y evitar que ellas terminen por destruir la democracia. Ella exige un esfuerzo colectivo por establecer nuevas formas de cohesión e integración social, es decir, para constituir un nuevo orden que sea capaz de disminuir las desigualdades objetivas que dividen actualmente a la sociedad iberoamericana y aumentar la igualdad de oportunidades. En ese esfuerzo corresponde al Estado, reformado para adaptarlo al nuevo contexto internacional y nacional, coordinar los esfuerzos del sector público y el privado hacia el interés de todos sobre los intereses particulares. Un actor institucional del cual depende en gran parte el éxito o fracaso de esos esfuerzos es el sistema educativo.

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

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

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

39. El tema de la contribución de la educación a la gobernabilidad de la democracia ha estado prácticamente ausente de las preocupaciones de los especialistas, al menos en lo que se refiere a su identificación explícita. Sin embargo, de manera indirecta ha estado presente en casi todas las reuniones y estudios hechos para adecuar la educación a los

nuevos contextos económicos, sociales, políticos y culturales de nuestra región. Así, el estudio de CEPAL-Unesco sobre la educación y el conocimiento en cuanto pilares de la transformación productiva con equidad, propone la ciudadanía y la competitividad como los dos objetivos estratégicos de su propuesta<sup>7</sup>. Igualmente, la preocupación porque la educación contribuya a resolver problemas ligados con la gobernabilidad de la democracia ha estado presente, al menos implícitamente, en todas las Cumbres de Jefes de Estado de la Comunidad Iberoamericana y en las Conferencias Iberoamericanas de Educación convocadas por la OEI. Sin embargo, no puede desconocerse que el rol de formación de ciudadanos ha sido, en la práctica, minusvalorado frente al de formación de recursos humanos.

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

116

41. La reivindicación del componente ético-político acaba de ser planteada con fuerza por Jacques Delors, Presidente de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI de la Unesco. Resumiendo los puntos centrales del Informe de esa Comisión, Delors sostiene que la capacidad de los sistemas educativos para convertirse en clave del desarrollo, exige que cumplan el papel de formadores de mano de obra calificada, pero «la educación no cumpliría su misión si no fuera capaz de formar ciudadanos arraigados en sus respectivas culturas y, no obstante, abiertos a las demás culturas y dedicados al progreso de la sociedad»<sup>8</sup>. A mayor abundamiento, al discutir algunas orientaciones de trabajo que tuvo en cuenta la Comisión que presidió, destaca en primer lugar «las relaciones de la educación con la cultura (la cultura concebida como un factor de conocimiento de sí mismo y de los demás), con la ciudadanía y, más generalmente, con el sentimiento de pertenencia a un grupo y con la cohesión social (hoy más débil que hace cincuenta años tanto en el Norte como en el Sur). Después, naturalmente, las relaciones entre educación, formación, trabajo y empleo, las relaciones con el desarrollo y, finalmente, el papel central que cabe a la educación en el progreso»<sup>9</sup>.

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

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

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

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

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

45. La ciudadanía democrática es resultado de una construcción progresiva a partir de la historia y la cultura de cada nación. Por eso, más que hacer un listado de los contenidos específicos de la educación para la democracia, es necesario identificar algunos valores universales y

adaptarlos a las grandes orientaciones culturales de los países. Esos valores universales pueden ser articulados en relación a tres grandes ejes: los valores relativos a la tolerancia, la autonomía y los derechos humanos; los relacionados con la práctica de la deliberación conjunta, la solución pacífica de los conflictos y la responsabilización por las decisiones; finalmente, los relacionados con la solidaridad. Al especificar esos valores se hace necesario tomar en cuenta la presencia del multiculturalismo en el interior de las sociedades nacionales y del área en su conjunto, dando cabida y reconocimiento a culturas silenciadas o ausentes del sistema educativo, pero poniendo al mismo tiempo como límite el pluralismo y el respeto a valores específicos e irrenunciables en una sociedad democrática.

118

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

47. Para que el sistema educativo forme en valores es necesario que el maestro no se limite a ser un transmisor fijo sino que recree valores junto con los alumnos. La pedagogía democrática supone un profesor animador y vivir la tolerancia y solidaridad en la escuela. Esto implica un proceso de formación continua de nuestro profesorado, pero también una reivindicación del papel y la posición del profesor<sup>10</sup>.

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

48. La responsabilidad de la escuela como agente de socialización es compartida con otros agentes, entre los cuales se encuentran las

familias, las imágenes culturales transmitidas por los medios masivos de comunicación y los pares.

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

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

51. El papel socializador de la escuela se ve desafiado por los grupos de pares. El proceso de globalización y los rápidos y profundos cambios por los que están pasando nuestras sociedades ha hecho que hayan adquirido un papel central en la socialización de los jóvenes. Esa socialización está marcada por los escenarios en que les ha tocado nacer y empezar a vivir (diversas formas de autoritarismo, estancamiento económico, guerra civil, desindustrialización, fragilidad de la institucionalidad democrática), y ha estimulado movilizaciones juveniles y contradicciones culturales. Las polarizaciones educativas y ocupacio-

nales han traído como consecuencia valoraciones conflictivas y diversas del significado político de la democracia para jóvenes de distintos estratos sociales. Algunos muestran pérdida de interés en la política, un deterioro de la opinión sobre la misma, una valoración negativa de las instituciones y una aceptación apática de su necesidad. Otros, en cambio, «impulsan transformaciones en los ideales políticos y adelantan reivindicaciones y estilos democráticos motorizados por valoraciones que le otorgan importancia a la tolerancia en las creencias, la permisividad en virtudes privadas y la crítica y el pluralismo en la valoración de la vida colectiva. Igualmente, una mentalidad cosmopolita, abierta a la influencia del mundo exterior y de confianza en la diversidad, con más seguridad en sí y más esperanzada en el futuro de sus sociedades, concediéndole importancia a la igualdad y valorando el trabajo en parámetros que insisten en la autonomía más que en el utilitarismo»<sup>11</sup>.

120

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

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

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

54. Aparentemente, los niveles educativos continúan siendo un factor que condiciona el nivel de ingreso de las personas con posterioridad a 1980. Por ejemplo, las caídas más fuertes en ingreso durante la década de los 80 afectaron a jóvenes con poca educación formal, relegados a ocupaciones de poco prestigio y bajo ingreso o, en el caso de las mujeres, a permanecer excluidas del mercado de trabajo. Al contrario, niveles educativos más altos seguían siendo un canal para acceder a más ocupaciones y de mejores ingresos<sup>12</sup>. Sin embargo, una serie de factores ha contribuido al debilitamiento de la educación formal como camino para la movilidad social. Uno de ellos es el éxito experimentado por los países en aumentar el número de años promedio de educación formal: mientras más alto es ese nivel promedio, más lo es también el umbral sobre el cual la educación hace una diferencia en cuanto a oportunidades de movilidad social ascendente. Un estudio reciente sobre la materia encontró que en las zonas urbanas se necesitan 10 o más años de estudio «y predominantemente el ciclo secundario completo, para acceder a importantes alternativas de bienestar, que se traducen en más de un 80% de probabilidad de no caer en la pobreza<sup>13</sup>». «Igualmente, dentro de una tendencia general a un aumento en los ingresos por trabajo de la población adulta en los años noventa, quienes experimentaron aumentos mayores son los que tienen niveles educativos de 10 y más años<sup>14</sup>». El problema está en que el aumento de años de educación formal es compatible con el hecho de que un alto porcentaje de jóvenes entre 15 y 19 años (que llega en algunos países al 40%) no alcanza ese nivel y ni siquiera el de la educación primaria completa. Por otro lado, el crecimiento más lento de las oportunidades ocupacionales respecto al experimentado por los niveles educativos ha contribuido a incrementar los requisitos de acceso a muchas ocupaciones, incluyendo algunas comparativamente mal remuneradas. Este «credencialismo» ha hecho que aun cuando alcanzar el nivel promedio de educación aumenta la probabilidad de obtener trabajo y disminuye la de caer en la pobreza, ese nivel no garantiza por sí mismo la movilidad social.

55. En la actualidad, la movilidad social ascendente, y en especial la movilidad hacia cargos de responsabilidad directiva, pareciera depender más de la calidad de la educación que de la cantidad de años de estudio<sup>15</sup>. A pesar de los esfuerzos hechos por los gobiernos para disminuir las diferencias de calidad entre la educación pública y la privada, la evolución del sistema educativo formal no parece haber evolucionado hacia una mayor igualdad de oportunidades educativas. Al contrario, la creación de diversos tipos de establecimientos que ofrecen servicios de muy desigual calidad a distintos grupos sociales, dependiendo de su capital educativo y su nivel de ingreso, y que responde a diversas demandas del nuevo mercado ocupacional creado a raíz de la

mundialización de la economía, ha creado mayores dificultades para la movilidad social de quienes provienen de hogares que no han podido financiar los estudios de sus hijos. La carrera por el éxito profesional y el logro de posiciones de mando en el sector privado y, en menor grado, en posiciones de alta responsabilidad del sector público, se corre por una pista de difícil acceso para quienes no tienen los medios económicos para adquirir las calificaciones necesarias.

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

122

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

58. Si la educación va a contribuir a hacer más gobernable la democracia en Iberoamérica, tendrá que centrar los esfuerzos en dejar de ser «la región más inequitativa del mundo en términos de distribución del conocimiento»<sup>16</sup>. Si bien no es realista aspirar a lograr una igual calidad para todos, corresponde al Estado velar porque la educación pública y privada cumpla con estándares mínimos de calidad.

59. Sin embargo, la fijación de esos estándares, el apoyo de insumos básicos (tiempo del profesor y del director de la escuela, textos de estudio, local adecuado, etc.) y el mejoramiento o reemplazo de las técnicas pedagógicas, no son suficientes para disminuir las grandes desigualdades en la distribución del conocimiento, ni tampoco para

revertir la tendencia a que la educación pierda su carácter de canal de movilidad social. Para que ocurran ambas cosas se requeriría suprimir las barreras que limitan actualmente el acceso a la educación media completa y superior. Esto exige que el Estado asuma la responsabilidad de proporcionar educación media de excelencia abierta a todos, independientemente del nivel socioeconómico familiar, y de establecer un sistema de becas que permita continuar estudios universitarios a los alumnos destacados de ella que estén motivados para hacerlo. Parte importante de esas becas podría ser financiada por el sector privado si el Estado crea los incentivos económicos adecuados. También, la exigencia de la igualdad de oportunidades en la distribución del conocimiento hace necesario que el Estado estimule y apoye los esfuerzos de las universidades estatales para modernizar su gestión y ofrecer educación de alta calidad, sin perder el carácter de canales de integración y movilidad social que tradicionalmente han cumplido en la región.

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

60. Los establecimientos de educación superior tienen un papel importante que desempeñar en defensa de la democracia, en el establecimiento de paradigmas de su funcionamiento y en el análisis crítico de su desarrollo. Sin embargo, como reconoce una publicación reciente de la Unesco sobre el tema, «se precisa una nueva visión de la educación superior que combine las demandas de universalidad de la educación superior y el imperativo de una mayor pertinencia para responder a las expectativas de la sociedad en que opera. Esta visión recalca los principios de libertad académica y autonomía institucional e insiste al mismo tiempo en la necesidad de responder ante la sociedad»<sup>17</sup>. Igualmente, la Unesco subraya que para que las universidades contribuyan al desarrollo y la gobernabilidad de la democracia es necesario que el Estado reconozca que «todo auténtico centro de educación superior, sea cual fuere su forma de 'propiedad', tiene un cometido de índole principalmente pública» y que, por consiguiente, el apoyo público a la educación superior sigue siendo esencial para que esta pueda desempeñar su misión educativa, social e institucional<sup>18</sup>.

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

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

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

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

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

124

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

governabilidad democrática. Ese esfuerzo exige la incorporación activa del profesorado y una mayor comunicación con los niveles técnicos de los ministerios de educación, abriendo para esto nuevos canales de participación en el diseño, la gestión y la evaluación de los programas.

### 3. La gobernabilidad de los sistemas educativos

#### 3.1. *Qué entender por gobernabilidad de los sistemas educativos*

67. La gobernabilidad de los sistemas educativos, del mismo modo que la aportación de la educación a la gobernabilidad democrática, no ha sido hasta el presente un tema con lugar propio en la literatura específica, si bien problemas como los conflictos escolares, la idea de un consenso básico en educación, la preocupación por la ineficiencia de los sistemas educativos, la cuestión de la desigual distribución del saber entre la población o la participación de la comunidad educativa en el gobierno y administración de los centros docentes, han sido, y siguen siendo, objeto de especial atención por los especialistas. Por otra parte, desde la aparición de los sistemas educativos nacionales en el siglo pasado, la gobernabilidad de estos sistemas no ha dejado nunca de estar presente, con mayor o menor fuerza. La educación moderna se ha configurado, desde sus inicios en el siglo XIX, como una institución pública, esto es, como una institución que, sin perder su vertiente privada, afectaba a una esfera muy amplia de sujetos y de instituciones -padres, alumnos, profesores, grupos sociales organizados, iglesias, medios de comunicación y autoridades políticas-. Desde entonces, los sistemas educativos se fueron delimitando como un ámbito de acción pública en el que se entrecruzan derechos diversos, intereses distintos y políticas diferentes, lo que equivale a decir que los sistemas educativos, al mismo tiempo que se han ido consolidando, no han dejado de ser un ámbito público de difícil gobernabilidad.

68. La gobernabilidad de los sistemas educativos se refiere, dentro del marco democrático en que hoy se desenvuelven, a la capacidad para atender las demandas y las necesidades de educación tanto de la población escolar como de la sociedad, así como a la aptitud para resolver los conflictos internos que se producen en su seno. Desde la perspectiva de las demandas, ya se ha hecho referencia anteriormente a la existencia de un doble requerimiento que hace énfasis al mismo tiempo en valores individuales y en valores colectivos o societarios: encontrar el equilibrio entre ambos tipos de valores es posiblemente el reto más difícil que tienen hoy los sistemas educativos. Desde el punto de vista de las necesidades, la segmentación de la población, *los índices de analfabetismo que aún persisten* y el alto grado de pobreza que registran *todavía* hoy muchos

países del área, refuerzan la necesidad inexcusable de los sistemas públicos de educación. Finalmente, nadie niega hoy la presencia de los conflictos en los sistemas educativos; precisamente de lo que se trata es de identificarlos, encauzarlos y resolverlos. Cuando la naturaleza de los conflictos es tal que los sistemas educativos se vuelven ingobernables, entonces el conflicto escolar suele desbordar sus fronteras intrínsecas y producir un conflicto externo que inevitablemente aparece sobre la mesa de los respectivos gobiernos, pudiendo desembocar incluso en un problema importante para la gobernabilidad democrática de los países.

69. Del mismo modo que la gobernabilidad democrática se apoya fundamentalmente en la legitimidad de la representación política, en la capacidad o eficiencia del sistema político para resolver los conflictos y en la participación de los diversos actores en el propio sistema, la gobernabilidad de los sistemas educativos aparece condicionada por la existencia en su seno, o no, y en qué grado, de los principios de legitimidad, eficiencia y participación.

### *3.2. Legitimidad y educación*

126

70. Un sistema educativo es considerado legítimo en función de la confianza que el propio sistema crea, bien porque es capaz de responder a las demandas y necesidades sociales que hacia él se dirigen, bien porque es capaz de resolver los conflictos que en su interior se producen, bien por ambas cosas. En todo caso, la legitimidad se basa en la capacidad de infundir confianza, lo que supone que todos los actores que intervienen en el mundo de la educación prestan su adhesión a una serie de principios y valores que informan socialmente a los sistemas educativos de todos los países. Para ello es preciso alcanzar un consenso básico, en mayor o menor medida, sobre las grandes cuestiones que esos principios y valores revelan.

71. Entendemos por consenso el producto de tres factores: una coincidencia sobre aspectos nucleares o fundamentales de la organización de la educación; un talante negociador asentado en el respeto a la pluralidad, fuente y razón de la democracia moderna; y un procedimiento de toma de decisiones que cuenta con la participación de los sectores interesados o afectados. El consenso incluye, pues, un interés y un núcleo básico comunes, pero no excluye el disenso, que es el nervio central de la vida política democrática. Pero el disenso hace referencia siempre a cuestiones que, aun siendo importantes, sustantivas y considerables, no afectan a los aspectos básicos o capitales de la vida política determinados por el consenso.

72. El consenso en educación supone que las cuestiones nucleares quedan fuera del enfrentamiento electoral, permitiendo así la continuidad de la acción de gobierno, la persistencia de los recursos y la permanencia de las estrategias de reforma educativa a medio y largo plazo. Obviamente, este consenso básico sólo será posible si la educación se convierte en una cuestión nacional de alta prioridad, en un asunto de Estado. En la actualidad, las circunstancias del área han obligado a muchos gobiernos a realizar reformas educativas profundas, pero «las transformaciones educativas deben ser políticas de Estado, ejecutadas a largo plazo, por encima de las coyunturas y con la mayor participación de todos los sectores políticos y sociales. Deben implicar metas nacionales de manera que su continuidad programática y financiera esté garantizada. Deben procurar acuerdos y consensos que den base de sustentación a los cambios que se realicen»<sup>19</sup>.

73. Entendemos que un consenso nacional sobre la educación debería considerar, con mayor o menor intensidad, la realización de acuerdos básicos sobre los siguientes aspectos: contenidos, destinatarios, organización, financiamiento y responsables de la educación.

74. Hablar de los contenidos que hay que transmitir nos conduce al problema del currículo. Preguntarse *qué enseñar* incluye interrogarse sobre la producción y distribución del conocimiento que los sistemas educativos deben garantizar de cara al siglo XXI, en el que ya estamos; entraña preguntarse, asimismo, sobre las demandas sociales de toda la población, no sólo de las elites o de las tecnoburocracias. La respuesta a todo ello conduce a la elaboración de un diseño curricular mínimo de alcance nacional, con independencia de la organización, centralizada o descentralizada, de la educación. El posterior desarrollo del currículo mínimo sería un objetivo de las diferentes políticas educativas, territoriales o no.

75. El problema de los destinatarios ha sido, y en cierta medida sigue siéndolo, una cuestión crucial: *a quién enseñar*. Se trata de armonizar la presencia histórica de dos grandes principios, ambos necesarios pero muchas veces considerados como antagónicos: libertad e igualdad. Hoy, sin embargo, el planteamiento tiende a conciliar los efectos de la libertad de la enseñanza con las exigencias que se derivan de la igualdad (todos tienen derecho a la educación): enseñanza libre, sin duda, pero sin producir por ello una desigual distribución del saber y del conocimiento; calidad de educación, ciertamente, pero estándares mínimos de calidad para todos, esto es, hay que conjugar el difícil equilibrio de la apuesta por la calidad con la equidad social. Estas son, efectivamente, cuestiones nucleares que de no resolverse adecuadamente pueden poner en peligro la legitimidad y la estabilidad de los sistemas educativos y, por tanto, su gobernabilidad.

76. La organización escolar (*cómo enseñar*) no es un problema adjetivo o un problema menor: hace referencia a los tipos de escuela y de universidad que necesitamos para hacer frente a los retos actuales de un mundo sin fronteras, cada vez más influido por la revolución tecnológica. Supone también superar el modelo de escuela napoleónica que ha imperado durante casi dos siglos, autoritaria y elitista, y sustituirlo por una escuela democrática y participativa, es decir, un espacio público que hace de la participación de la comunidad educativa en el gobierno y administración del centro docente el eje de la organización escolar. Supone, finalmente, hacer de la escuela el nervio central de los sistemas educativos, lo que implica acuerdos básicos sobre el contenido y límites de la autonomía escolar (pedagógica, económica y administrativa).

77. Los recursos a aplicar responden siempre a la pregunta *qué gastar* y son en todos los países una cuestión cardinal en la definición y en la ejecución de las políticas. Pero de lo que se trata ahora es de llegar a un acuerdo básico sobre la siguiente proposición: si la educación es considerada como un asunto público de alta prioridad, entonces los gobiernos deben asegurar presupuestariamente esa prioridad, deben fijar el lugar de la política educativa dentro del conjunto de las demás políticas sociales, en el bien entendido que no basta incrementar el gasto público en educación -«gastar más»-, sino que hay que aumentar también la eficiencia del gasto -«gastar mejor»-: la rendición de cuentas se convierte así en un elemento inseparable de la política del gasto.

78. Las responsabilidades públicas sobre la educación deben someterse también a un gran acuerdo nacional. Hay que repensar, una vez más, las relaciones entre el Estado y la sociedad (iglesias, sindicatos, empresarios, comunidad escolar). Afirmada la pluralidad como una de las bases de los regímenes democráticos, la pretensión del Estado al monopolio de la enseñanza, en la medida en que lo hubo, pertenece ya al pasado. Hoy se reconoce en todas las democracias la vertiente privada de la educación y, por tanto, el papel de la iniciativa social en la satisfacción de necesidades de educación, con independencia de la mayor o menor calidad de los servicios que presta. Pero las exigencias derivadas del principio de igualdad se siguen dirigiendo hoy hacia el Estado, porque éste sigue siendo también el único poder que puede contrarrestar la desigual distribución del conocimiento en las sociedades actuales. Es el principio de igualdad el que en educación reclama la figura del Estado garante, un Estado que ha de asegurar el derecho de todas las personas a la educación -mediante la escolarización obligatoria y gratuita en la educación básica y mediante una política de puertas abiertas de la educación secundaria y superior-, un Estado que ha de avalar unos

estándares mínimos de calidad y una distribución no desigual de los saberes. Especial consideración merece, pues, el problema de las relaciones entre educación e igualdad, porque no se trata sólo de contrarrestar las desigualdades que el propio mercado produce, sino también de evitar que la escuela sea en sí misma una fuente de desigualdades educativas. Para alcanzar estos fines, las políticas educativas deben integrarse en el marco más amplio de las políticas sociales, económicas y tributarias de los países. Para ello es preciso recuperar la centralidad del Estado y el rol simbólico que en el pasado tuvo, so pena de renunciar a la función compensatoria que sólo los poderes públicos pueden realizar.

79. Para el logro de estos acuerdos los procedimientos no son una cuestión menor. Hay que delimitar claramente los actores sociales y políticos (ministerios de educación, autoridades regionales y locales, sindicatos de profesores y de empresarios, asociaciones de padres y de alumnos, iglesias, medios de comunicación, organismos internacionales, organismos no gubernamentales, partidos políticos). Hay que precisar bien los asuntos susceptibles de acuerdo y hay que acordar calendarios aceptados por todos los actores. Y, sobre todo, hay que articular espacios públicos para la discusión y debate de los temas centrales.

### 3.3. *Eficiencia y educación*

129

80. Los sistemas educativos no sólo tienen que ser legítimos, también tienen que ser eficientes, capaces de responder a las demandas educativas de la sociedad. La eficiencia supone, sin duda, una buena administración, una buena gestión de los recursos, pero la eficiencia es algo más; es ante todo una categoría política: alude a la capacidad de los sistemas educativos para responder a las necesidades cognoscitivas, morales y simbólicas de la población escolar y de la propia sociedad. La eficiencia no se reduce, pues, a la mejora de las técnicas de administración de recursos, aunque obviamente lo incluye.

81. La eficiencia como categoría política comprende también una administración capaz de poner en ejecución las políticas públicas de educación. Las reformas educativas promovidas en nuestros países no siempre han atendido suficientemente al factor administrativo. Ahora bien, no se trata de ampliar sin más las organizaciones administrativas ni de introducir técnicas sofisticadas -mayor complejidad administrativa no es sinónimo de eficiencia-, sino de aportar una mayor racionalidad a las organizaciones evitando las disfunciones orgánicas, la duplicidad de aparatos, la superposición de ámbitos competenciales y, en definitiva, el exceso de órganos estatales. Tampoco se trata de identificar gestión de la educación con gestión empresarial, omitiendo la especificidad de las

instituciones educativas y el lugar central que debe ocupar siempre el proceso escolar.

82. Muchos de los países del área están inmersos en procesos importantes de descentralización. Conviene resaltar que la descentralización, sea administrativa o política, o reúna ambas características, refuerza la gobernabilidad de los sistemas educativos desde el punto de vista de la eficiencia, no sólo porque descongestiona los ministerios de educación, agobiados por innumerables problemas, permitiéndoles atender a las cuestiones verdaderamente importantes que afectan a la generalidad de la nación, sino también porque facilita la gestión de los asuntos al entregarlos a unos poderes locales que por su proximidad pueden conocerlos y resolverlos mejor y con más prontitud. Todo ello con independencia de los lazos, evidentes, que unen los términos descentralización y participación, de los que nos ocuparemos después.

83. La eficiencia en la gestión de la educación reclama una mayor atención a la cualificación del personal propio de administración, en especial a la formación de administradores de la educación (que debe tener un tratamiento específico y no una pura adaptación de las técnicas propias de la empresa privada). Implica también no menospreciar los problemas propios de la gestión, atender a la planificación educativa e implantar un sistema de evaluación de la misma organización administrativa. Una administración de la educación, en el marco de un régimen democrático, debe contar, además, con funcionarios permanentes, es decir, con administradores profesionales no sometidos a los vaivenes de los legítimos cambios de gobierno.

130

84. Especial consideración merece la gestión de los recursos humanos. El profesorado no debe ver en los ministerios de educación a sus «enemigos potenciales», sino a los proveedores de recursos, apoyos y políticas. Las grandes exigencias que la sociedad presenta hoy a nuestro profesorado no pueden cumplirse sin una política firme y sostenida de apoyo permanente por parte de los poderes públicos. Esto supone revisar las políticas de formación docente, y con ellas a las mismas escuelas de formación del profesorado, sin descuidar por eso la promoción de auténticas políticas de perfeccionamiento o formación continua de los docentes.

85. Las políticas de formación y perfeccionamiento del profesorado no bastan. Exigen ser completadas por una política dirigida a la profesionalización de los docentes. Elementos imprescindibles de esta política son la dignificación de los salarios -hoy erosionados hasta límites imposibles en muchos países- y la mejora de las condiciones laborales. La conjunción de todas estas políticas logrará la formación de un

profesorado consciente de su nuevo papel, no sólo transmisor de conocimientos sino sujeto activo de las reformas educativas, animador del proceso de enseñanza-aprendizaje e innovador en su propia aula.

86. Mejorar la calidad de la gestión de los recursos financieros es un presupuesto necesario de la eficiencia de los sistemas educativos. Hace ya algunos años que un notable especialista de la educación señaló que si las grandes empresas funcionaran con las pautas financieras que gobiernan los sistemas educativos, cundiría el pánico en Wall Street (y en el mundo entero) en muy pocas horas. La necesidad de una adecuada gestión financiera de los recursos económicos aplicados a la educación es posiblemente hoy más fuerte que en el pasado. La gestión de los recursos económicos no puede seguir siendo tan deficiente y artesanal como hasta el presente.

87. Pasada la edad dorada de las inversiones públicas en educación, cada día resulta más obvio que las políticas educativas, a la hora de allegar recursos, tienen que competir con las demás políticas sociales, en especial con las que detraen recursos para satisfacer necesidades como la sanidad pública, las pensiones o los gastos de protección social. Por otra parte, no siempre más recursos en educación suponen la eficiencia. Hay que garantizar el buen uso de los recursos, por lo que es preciso acudir a técnicas de supervisión del gasto; pero, sobre todo, hay que ser responsables del gasto, hay que introducir en los sistemas educativos la rendición de cuentas. Los ministerios responsables de los recursos públicos serán mas sensibles a las demandas de los ministros de educación cuanto más eficientes sean éstos en la gestión de los recursos económicos.

88. La eficiencia de los sistemas educativos exige la evaluación de resultados. La evaluación es considerada hoy como un elemento central para la mejora de la organización y del funcionamiento de los sistemas educativos. Para ello hay que evaluar no sólo a los alumnos, al profesorado y a los centros docentes, sino también a las organizaciones y a las políticas. La creación de sistemas nacionales de evaluación, dotados de la suficiente autonomía y de la necesaria cualificación técnica, puede ser un instrumento clave para la eficiencia de los sistemas educativos.

89. La investigación educativa ha solido ser, en la realidad de nuestros países, uno de los elementos de los sistemas educativos menos apreciado, una ocupación para estudiosos o teóricos a la que se dedican escasos fondos y a la que, en definitiva, no se le otorga reconocimiento social. Sin embargo, la creación de sistemas nacionales de información, basados no solo en la evaluación sino también en la investigación educativa, ha de permitir el conocimiento efectivo de la situación de los

sistemas educativos, la comunicación entre el Estado y los actores sociales, los efectos reales de las políticas concretas, las bases positivas para la concertación con los actores sociales y, en general, la aportación de la información que haga posible la toma de decisiones con mayores garantías de acierto.

### 3.4. Participación y educación

90. La participación social es el tercer elemento que forma parte de la gobernabilidad de los sistemas educativos. Aunque la participación política nace con la democracia moderna, la participación social es más reciente. La aparición de los movimientos sociales después de la segunda guerra mundial ha dado fuerza a la participación social, que ha desplegado múltiples formas por medio de asociaciones ligadas al sindicalismo, al feminismo, a la ecología, a los consumidores, y que, en el campo educativo, ha puesto en primer plano la necesidad de las asociaciones de profesores, padres y alumnos.

91. La fuerza de la participación social estriba en su capacidad para reforzar la democracia en campos no estrictamente políticos, pero sí públicos -lo público no se reduce a lo estatal ni a lo social, sino que abarca a ambos-, pudiendo contribuir en alto grado a la gobernabilidad de los sistemas educativos. La participación social es el medio que puede llenar *la brecha* siempre existente entre la clase política, las elites directoras y la ciudadanía: los ciudadanos no sólo deben ser convocados a las urnas cada cierto tiempo, sino que también deben ser invitados a participar en los asuntos que les afectan directamente. Tal es el caso de la educación. Así lo han considerado los ministros de educación de América Latina y el Caribe, que han afirmado muy recientemente que es necesario «desarrollar mecanismos que faciliten la gestión participativa de las familias y el fortalecimiento de la escuela. Es necesario diseñar o fortalecer modalidades que permitan la participación de la comunidad en la gestión y el desarrollo o implementación de proyectos institucionales de las escuelas»<sup>20</sup>.

92. La descentralización no se agota en transferir el poder de decisión a los poderes públicos que dependen del Estado. En educación, la descentralización no puede detenerse en los umbrales del aula si queremos que efectivamente los profesores, las familias y los alumnos participen activamente en el proceso educativo. Para ello es preciso descentralizar la gestión de la misma escuela y descentralizar el currículo, esto es, hay que devolverle a la escuela la autonomía que alguna vez tuvo y dar participación a la comunidad escolar en la elaboración del proyecto educativo de la propia institución.

93. La autonomía de la escuela debe ser administrativa, económica y pedagógica, dentro de los límites generales impuestos por el Estado. La autonomía de gestión implica robustecer la organización escolar, dotarla de medios y reforzar el papel del director del centro docente (atención preferente merece hoy la figura del director escolar en su labor de liderazgo de la vida de centro; para ello hay que replantearse su perfil profesional, su formación y su selección). La autonomía económica significa agilidad de los procesos administrativos y capacidad de maniobra, pero también responsabilidad por la gestión de los recursos públicos, es decir, rendición de cuentas. La autonomía pedagógica del centro docente supone la descentralización del currículo, esto es, la formación de un currículo básico nacional que pueda ser adaptado a las necesidades de la escuela mediante la formación del proyecto educativo institucional de cada centro docente.

94. La participación social en la educación se efectúa mediante la intervención de muchos actores, incluidos los poderes públicos. Pero no debe olvidarse que la escuela, si bien no es el único agente educativo, sí es la única institución cuya misión fundamental es educar a las nuevas generaciones. Por otra parte, la especificidad de las instituciones educativas no se resume ni se limita a asegurar la distribución del capital cultural, la socialización de los saberes o la producción del conocimiento, sino que las instituciones educativas constituyen el espacio público donde se crean, o no, las condiciones que facilitan la formación de una mentalidad democrática. La práctica democrática en las escuelas, tan necesaria para la formación de ciudadanos, tiene en la participación social uno de sus mejores instrumentos, pero esa práctica democrática debe traducirse en cambios en la relación profesor-alumno, en la adopción de metodologías activas que favorezcan la participación en los procesos de aprendizaje, en la creación de estructuras que encaucen la participación en la gestión diaria de la vida de las escuelas. De ahí que ocupe un lugar de excepción la comunidad escolar, formada fundamentalmente por alumnos, padres y profesores. La participación democrática de la comunidad escolar en los centros docentes puede, por sí misma, avalar el crédito de las instituciones educativas y mejorar la eficiencia de la organización de la educación.

95. La participación social en la escuela implica la incorporación activa de la familia al control democrático del centro docente, lo que lleva consigo un cambio de roles, tanto en los padres como en los profesores, cambio que no estará exento de tensiones y de conflictos. Igual sucederá con la participación de los alumnos. Es preciso, por tanto, que al mismo tiempo que se crean estructuras que faciliten la participación de alumnos, padres y profesores en la gestión de las escuelas, se delimiten también los fines y los contenidos de la participación.

96. La participación social de la comunidad escolar apunta, asimismo, a las políticas educativas. Ello se facilita, como ya quedó indicado, mediante estructuras organizativas que en la escuela integran a alumnos, padres y profesores, tanto en la gestión democrática del centro docente como en el desarrollo de los proyectos educativos de cada escuela, aunando así los términos descentralización y participación. Pero la participación social de la comunidad escolar no se detiene en el ámbito del centro docente sino que debe extenderse a todos los ámbitos territoriales en que se manifiestan los poderes del Estado. En ambos casos resulta necesario que la participación sea positiva, efectiva y de calidad. En estas tareas los ministerios de educación tienen un papel insoslayable de impulso, dirección y animación.

97. Los poderes del Estado tienen en un régimen democrático una misión inexcusable. No es sólo que les corresponda establecer el marco legal por el que debe canalizarse la participación social en la educación, sino que la gobernabilidad democrática y la gobernabilidad de los sistemas educativos demandan de los poderes del Estado políticas de fomento y de estímulo de la participación social en el ancho mundo de la educación (asociacionismo escolar, cursos de formación para la participación, constitución de consejos escolares, ámbitos territoriales de participación, etc). La falta de participación social, en una etapa de importantes reformas educativas, no sólo supone un déficit democrático porque no intervienen los diversos actores en algo que les afecta en grado sumo, sino que puede poner en peligro la viabilidad de las reformas y, consecuentemente, la gobernabilidad de los sistemas educativos.

134

---

## Notas

(1) El presente documento ha sido elaborado por los profesores Manuel de Puelles y Raúl Urzúa, incorporando al mismo las reflexiones de los expertos reunidos en Talca, Chile, el 9 y 10 de mayo y las de los viceministros de Educación reunidos en Lima, Perú, del 12 al 14 de junio; en México, D.F., México, del 24 al 26 de junio; y en Santiago, Chile, el 4 y 5 de julio de 1996.

(2) Lamounier, Bolívar, 1979, «Notes on the Study of Re-Democratization», Wilson Center, Washington, D.C., Latin American Program Working Paper, N°58, citado en Przeworski, Adam, 1991, *Democracy and the Market*, Cambridge: Cambridge University Press, pág. 14.

(3) CEPAL, Panorama Social de América Latina, Edición 1994, Cuadro 22.

(4) CEPAL, Ibid, Cuadro 22.

(5) Como se ha dicho en relación con Brasil, «si, desde el punto de vista de la renta, las ganancias obtenidas por los pobres durante los setenta se perdieron en los ochenta, la última década no fue de hecho una 'década perdida' en lo que se refiere a las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la población». (Draibe, Sonia y Arretche, M., *Descentralização e políticas de Combate à Pobreza: Observações sobre o Caso Brasileiro*, UNICAMP, 1995 no publicado.

(6) Para un análisis de este punto véase CEPAL, *Panorama Social*, Edición 1993, pgs. 38 y siguientes. También Minujin, Alberto y López, N., «Sobre pobres y vulnerables. El caso argentino», UNICEF, Buenos Aires, Serie Documentos de Trabajo, N° 18.

(7) CEPAL-Unesco, 1992, *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago, Chile: Naciones Unidas.

(8) Delors, J., «Formar los protagonistas del futuro», *El Correo de la Unesco*, abril 1996, pág. 6.

(9) *Ibid*, pág. 8.

(10) Ver: *Educación y Democracia (I y II)*, OEI, *Revista Iberoamericana de Educación*, n° 7 enero-abril 1995 y n° 8 mayo-agosto 1995.

(11) Casanova, Ramón, «Institucionalidad de la democracia en América Latina, valores culturales y participación política de la juventud», *CENDES, Contribución a la Reunión de Especialistas*, Talca, Chile, 8-10 de mayo, 1996.

(12) CEPAL, *La juventud latinoamericana en los años ochenta: igualdad de oportunidades en ocupación y empleo*, LC/R.960, Santiago, Chile, 13 de mayo, 1991.

(13) CEPAL, *Panorama social de América Latina*, 1994, pág. 101.

(14) *Ibid*, pág. 106.

(15) CEPAL, *Educación media y oportunidades ocupacionales en Chile*, LC/R. 1518, abril 1995.

(16) Unesco, *Educación para el Desarrollo y la Paz: valorar la diversidad y aumentar las oportunidades de aprendizaje personalizado y grupal*, Kingston, Jamaica: Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe- Sexta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, 13-17 de mayo, 1996, párrafo 97.

(17) Unesco, *Documento de Política para el cambio y el desarrollo en la Educación Superior*, pág. 28., 1995.

(18) *Ibid*, pág. 38; subrayado en el original.

(19) *Declaración de Buenos Aires*, V Conferencia Iberoamericana de Educación, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Argentina, 1995, pp. 2-3.

(20) Informe citado, mayo de 1996, p. 22.