



VOL.24, Nº3 (Noviembre, 2020)

ISSN 1138-414X, ISSNe 1989-6395

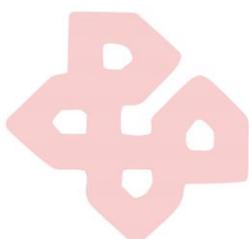
DOI: 10.30827/profesorado.v24i3.13213

Fecha de recepción: 29/01/2020

Fecha de aceptación: 14/09/2020

EDUCACIÓN Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: UN ASUNTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Education and Democracy in Latin America: a matter of sustainable development



Ricardo Cuenca

Universidad Peruana Cayetano Heredia

E-mail: rcuenca@iep.org.pe

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9459-6559>

Resumen:

La democracia, como parte del desarrollo sostenible, es un asunto que debe ser atendido por la educación. Esta premisa confirma una antigua relación entre política y educación. Este artículo tiene el doble propósito de, por un lado, llamar la atención sobre la necesidad de renovar la idea que la educación tiene responsabilidad directa sobre la formación de ciudadanos que construyan desarrollo sostenible y, por otro lado, busca presentar la manera cómo los sistemas educativos de la región atienden el tema de la educación para la democracia y los resultados que esta atención han tenido. El artículo está organizado sobre la base de preguntas. Con ello, se busca imprimirle una perspectiva metodológica heurística a este análisis. Los resultados muestran que hay una incorporación parcial de enfoques actuales de formación ciudadana en la normativa educativa de la región. Por el lado de los aprendizajes, los países de la región muestran un nivel medio de conocimientos sobre educación cívica y ciudadana, así como actitudes mixtas a favor de la democracia.

Palabras clave: América Latina; democracia; educación cívica; educación política.

Abstract:

Democracy, as part of sustainable development, is an issue that must be addressed by education. This premise confirms a long-standing relationship between politics and education. This article has the double purpose of, on the one hand, calling attention to the need to renew the idea that education has direct responsibility for the formation of citizens who build sustainable development and, on the other hand, seeks to present how education systems in the region address the theme of education for democracy and the results that this attention has had. The article is organized on the basis of questions. It seeks to provide a heuristic methodological perspective to this analysis. The results show that there is a partial incorporation of current approaches to citizen training into education policy in the region. On the side of learning, countries in the region show an average level of knowledge about civic and citizen education, as well as mixed attitudes in favour of democracy.

Key Words: civics; democracy; Latin America; political education.

1. ¿Por qué educación y democracia son asuntos del desarrollo sostenible?:

Introducción

El mensaje fue claro en 1987 cuando la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU presentó el informe Burtland. El crecimiento económico estuvo asentado sobre la base de una desprotección del medio ambiente, una distribución inequitativa de la riqueza y fracturas en el tejido social. Desde ahí hasta el 2015, fecha en la que la asamblea de las Naciones Unidas aprobó los Objetivos de Desarrollo (ODS), aunque se constató el poco avance en la búsqueda de un desarrollo sostenible, surgió una oportunidad para trazar un camino más claro para cumplir con la finalidad.

El objetivo de este artículo es aportar en esta línea, llamando la atención sobre la necesidad de renovar, cuando no de crear, la idea que la educación tiene responsabilidad directa sobre la formación de ciudadanos que construyan desarrollo sostenible. A la vez busca presentar la manera cómo los sistemas educativos de la región atienden el tema de la educación para la democracia y los resultados que esta atención han tenido.

El argumento principal es que el fortalecimiento de la democracia es un factor constitutivo del desarrollo sostenible. Esto se expresa en que este desarrollo supone el logro equilibrado del desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Bajo esta perspectiva, la cohesión social, la convivencia democrática y el respeto por las diferencias cobran sentido en la idea de desarrollo (Naciones Unidas, 2002).

La formulación de un objetivo específico en educación, como parte de los ODS, es una muestra de su importancia en la búsqueda de desarrollo sostenible, pero también es una apuesta en el sentido que la educación se constituye en un factor desencadenante de otros. En efecto, Una condición fundamental para el cumplimiento de la Agenda 2030 es la interdependencia e interacción entre los 17 ODS. Por tanto, es fundamental fortalecer fuertemente el enfoque intersectorial para alcanzar las metas propuestas.

El ODS 4, en particular contribuye al cumplimiento de prácticamente todos los ODS y, al mismo tiempo se nutre de ellos. Así, el ODS 4 tiene una relación directa con el ODS 3: Salud y bienestar; el ODS 5: Igualdad de género; ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico; el ODS 12: Producción y consumo responsables; el ODS 13: Acción por el Clima, solo por citar algunos ejemplos (UNESCO, 2016).

Particularmente, la relación que se busca establecer en el presente artículo es con el ODS16 que consiste en la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la facilitación de acceso a justicia para todos y la creación de instituciones sociales eficaces, responsables e inclusivas (UNESCO 2016). En este sentido, la idea de democracia como forma de vida y no solo como régimen político es un instrumento necesario para el cumplimiento de este objetivo y es la educación el espacio propicio para desarrollar esa idea de democracia a través de una formación ciudadana más pertinente a estas nuevas exigencias.

El artículo está organizado sobre la base de preguntas. Con ello, se busca imprimirle una perspectiva metodológica heurística a este análisis. La primera pregunta, la introducción, orienta la fundamentación del estudio y lo enmarca en el enfoque de los objetivos de desarrollo sostenible propuesto por las Naciones Unidas. La segunda pregunta, de carácter contextual, ofrece información sobre la situación de las democracias en América Latina, sobre la base del concepto de calidad de democracia. En tercer lugar, nos preguntamos es sobre papel está cumpliendo ahora la educación en la política. Responderla nos permite presentar la perspectiva conceptual que orienta el artículo. La cuarta pregunta busca indagar sobre qué noción de democracia está detrás de la formación ciudadana, a partir de un análisis de los modelos de educación cívica y de información proveniente de estudios cualitativos. La quinta pregunta tiene que ver con el tipo de sujeto político que los sistemas educativos de la región están construyendo; para ello, revisaremos algunos datos provenientes de los aprendizajes y actitudes que sobre el tema tienen los estudiantes en la región. Finalmente, a modo de conclusiones, nos preguntamos por la importancia de vincular la política con la educación.

2. ¿Cómo es la calidad de la democracia en América Latina?: el contexto¹

El concepto de calidad de democracia aparece hacia finales del siglo XX y principios del XXI como respuesta a una primera evidencia del desempeño de los regímenes democráticos en la región, luego de haber superado décadas de autoritarismos tradicionales, a finales de la década de los años ochenta (Cuenca, 2018). De esta manera, la preocupación por la estabilidad democrática entendida desde el aseguramiento de transiciones de gobiernos se trasladó hacia la calidad de la democracia; es decir, hacia la preocupación por la estabilidad de la estructura institucional, el ejercicio libre e igualitario de los ciudadanos, y el funcionamiento legítimo de las instituciones y mecanismos democráticos (Morlino, 2005).

¹ Esta sección es una versión revisada de Cuenca (2018).

Para presentar la información sobre la calidad de las democracias en la región, explotamos los datos del *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP). Específicamente, construimos un índice de calidad de democracia conformado por cuatro dimensiones: apoyo a la democracia, confianza en el gobierno, apoyo al sistema y tolerancia políticos. Los valores del índice corresponden al intervalo de 0 a 100, donde 100 es el extremo positivo y significa mayor tolerancia, mayor confianza en el sistema y en la democracia.

La categoría apoyo a la democracia está definida como la preferencia por la democracia por sobre otras formas de gobierno, aun cuando se identifiquen algunos problemas en su implementación. La tabla siguiente muestra cómo el apoyo a la democracia en los países de la región ha disminuido en el período comprendido entre el 2008 y el 2016.

Tabla 1
Índice de apoyo a la democracia.

País	2008	2012	2016
Uruguay	85.3	86.5	81.4
Argentina	86.9	83.2	77.7
Costa Rica	78.2	75.1	71.9
Chile	69.5	74.0	64.7
Venezuela	83.8	85.3	64.6
Panamá	71.6	73.9	62.7
Nicaragua	72.9	73.8	62.2
Bolivia	71.8	61.8	61.0
El Salvador	68.4	65.6	59.9
Colombia	73.0	68.3	59.9
Perú	65.5	63.6	59.2
Ecuador	66.6	64.2	58.7
Brasil	70.5	70.5	58.1
Honduras	59.9	52.6	57.3
Guatemala	60.5	61.5	56.7
Paraguay	62.9	69.1	56.3
México	68.5	68.0	56.3
Total	71.4	70.0	62.7

Fuente: LAPOP | Elaboración propia.

Este primer índice es aquel que ha tenido la mayor variación en el tiempo, en comparación a los tres índices restantes. En la región se ha disminuido en 9% el apoyo a la democracia y en países como Venezuela, Colombia, Brasil y México esta caída supera el promedio de la región.

La confianza en el gobierno está formada por la confianza de la población en las instituciones políticas tales como los congresos o parlamentos, las presidencias de la república, los partidos políticos y los propios procesos electorales (Cuenca, 2018).

Tal como se aprecia en la tabla 2, países como Colombia, México y Brasil muestran las mayores pérdidas en la confianza de las instituciones políticas con 22%, 21% y 18%, respectivamente. Sin embargo, es posible identificar un incremento en la confianza en el gobierno en algunos países de la región. Por ejemplo, Nicaragua, Paraguay y Ecuador muestran cambios en el período comprendido entre el 2008 y el 2016 de 19%, 13% y 11%, respectivamente.

Tabla 2
Índice de confianza en el gobierno.

País	2008	2012	2016
Nicaragua	35.0	51.7	53.7
Uruguay	56.6	58.7	52.9
Ecuador	36.7	47.1	47.4
Costa Rica	50.2	41.9	45.8
Bolivia	47.2	42.4	45.4
Argentina	39.9	49.0	41.2
Venezuela	47.8	54.5	40.9
El Salvador	42.5	48.5	39.5
Guatemala	42.8	44.8	39.4
Honduras	38.9	34.7	38.9
Chile	53.5	50.4	36.8
Perú	34.9	44.1	35.0
Paraguay	21.4	40.8	34.6
Panamá	41.4	39.7	34.6
Colombia	54.1	45.9	32.6
México	52.1	50.1	31.6
Brasil	43.1	44.8	25.0
Total	43.5	46.1	39.5

Fuente: LAPOP | Elaboración propia.

El apoyo al sistema político está definido sobre la base de las opiniones relacionadas al respeto y la confianza de las instituciones públicas en la tarea fundamental de proteger los derechos de los ciudadanos y el grado de convencimiento del apoyo al sistema político del país (Cuenca, 2018).

Tabla 3
Índice de apoyo al sistema.

País	2008	2012	2016
Nicaragua	47.8	60.7	62.8
Costa Rica	63.1	56.1	62.3
Uruguay	60.8	59.6	56.7
Ecuador	44.4	53.6	55.5
Guatemala	49.1	52.1	53.6
El Salvador	51.8	56.7	51.1
Panamá	49.3	44.2	50.1
Argentina	47.3	55.4	49.8
Bolivia	51.6	48.0	49.8
Honduras	46.5	41.6	47.7
Colombia	61.0	55.8	47.5
México	59.0	56.1	44.8
Perú	44.2	49.4	44.0
Chile	54.4	55.0	42.7
Paraguay	29.5	46.9	42.5
Venezuela	49.8	56.2	40.1
Brasil	44.1	45.5	33.7
Total	50.3	52.2	48.9

Fuente: LAPOP | Elaboración propia.

La tabla anterior muestra como México y Colombia continúan mostrando una disminución, esta vez en el apoyo al sistema, con 14% menos que en el 2008 y, en la misma línea de tendencias, Nicaragua, Paraguay y Ecuador muestran un aumento en el apoyo al sistema con 15%, 13% y 11%, respectivamente. La tendencia, en ambos grupos de países, muestra niveles de relación entre la opinión de la población sobre la confianza en el gobierno y el apoyo en el sistema político.

Finalmente, la tolerancia política comprende el respeto por formas distintas de acción y opinión política de los ciudadanos, a partir de la participación activa de quienes están en contra de los sistemas de gobierno (Cuenca, 2018).

Tabla 4
Índice de tolerancia política.

País	2008	2012	2016
Brasil	56.2	57.0	57.2
Uruguay	54.9	64.4	56.7
Venezuela	54.6	54.1	54.9
México	52.6	48.4	54.5
Costa Rica	56.7	53.0	54.4

Paraguay	63.0	52.8	53.5
Nicaragua	50.3	56.2	53.1
Panamá	51.9	50.6	52.8
Chile	49.2	56.6	51.2
Guatemala	43.8	47.9	50.8
Honduras	47.3	36.4	50.6
Bolivia	43.1	44.8	49.4
Argentina	67.8	58.8	49.3
Ecuador	47.4	43.4	49.2
El Salvador	54.1	43.5	47.7
Perú	48.6	43.7	47.6
Colombia	49.0	50.3	45.5
Total	51.5	50.3	51.5

Fuente: LAPOP | Elaboración propia.

La tabla 4 muestra que esta dimensión es aquella que no ha sufrido mayores variaciones en el tiempo. Los promedios regionales entre el 2008 y el 2016 se mantienen. En general, todos los países, a excepción de Argentina, muestran opiniones más favorables hacia el reconocimiento de formas distintas de acción política de los ciudadanos, así como de diferentes formas de participación activa en la vida política social (Cuenca, 2018).

De esta manera, el promedio de los cuatro índices mencionados conforma nuestro índice de calidad de democracia, que tiene como base los enfoques procedimentales e institucionales que la literatura sobre calidad de democracia tiene registrados.

Tabla 5
Índice de calidad de democracia.

País	2008	2012	2016
Uruguay	64.2	67.1	61.7
Costa Rica	61.6	56.1	58.5
Nicaragua	50.2	60.4	57.9
Argentina	59.9	61.5	54.2
Ecuador	48.5	51.8	52.6
Bolivia	53.2	49.1	51.3
Guatemala	48.5	51.4	50.0
Panamá	53.4	51.0	50.0
Venezuela	59.5	62.4	49.8
El Salvador	54.1	53.2	49.5
Chile	56.5	58.8	48.6
Honduras	47.6	41.0	48.3

Paraguay	43.6	52.1	46.5
México	57.9	55.5	46.5
Perú	48.1	50.1	46.3
Colombia	59.1	54.8	46.2
Brasil	53.2	54.2	43.4
Total	53.8	54.4	50.5

Fuente: LAPOP | Elaboración propia.

En síntesis, los resultados muestran que la calidad de las democracias latinoamericanas disminuye en el período estudiado. Esta caída ha sido pronunciada en el último período. Estaría poniendo de manifiesto que los ciudadanos muestran actitudes más críticas frente al ideal construido de democracia electoral (Carrión, Zárate, Bodi y Zechmeister, 2018).

Esta disminución se explica principalmente por la caída en el apoyo a la democracia. Los ciudadanos empiezan a dudar si es que la democracia es mejor a cualquier otra forma de gobierno, y en el crecimiento en la desconfianza en los gobiernos; que implica, desconfianza en instituciones como los parlamentos, los partidos políticos, las presidencias y las elecciones (Cuenca, 2018).

Sin duda, este comportamiento general tiene especificidades por países. Por ejemplo, Colombia, México, Brasil y Venezuela muestran las mayores tendencias a la baja en la percepción de calidad de democracia. Explica esta tendencia el crecimiento de la desconfianza en los gobiernos y el apoyo a la democracia.

Estos resultados se alinean con la producción de conocimiento sobre el tema. Los hallazgos de la mayoría de las investigaciones muestran que los países de América Latina tienen un problema de calidad de democracia y un desempeño desigual en las diferentes dimensiones de esa calidad, cualquier sean estas (Altman & Pérez-Liñán, 2002; Barreda, 2011; Crespo, y Martínez, 2005; Diamond & Morlino, 2004; Levine y Molina, 2007, Morlino, 2007; O'Donnell, 2004; Vargas-Culell, 2011; Vargas-Machuca, 2006).

3. ¿Qué papel está cumpliendo actualmente la educación en la política?

Partimos de una perspectiva teórica general entendemos a la educación como un hecho político. Históricamente ha sido concebida como un espacio social de formación en valores y actitudes, como un proceso que permite la construcción del sujeto social y sus interacciones, y como un acto emancipador. En este sentido, la educación, como acción de influir en las personas, es profundamente ética y política (Apple, 1996).

La educación, desde un enfoque crítico, es una práctica que promueve la libertad y la democracia. En un sentido amplio, la educación debiera ser un instrumento que transforme las realidades sociales (Freire, 1970). Siempre desde el

enfoque crítico, la educación debiera reconocer la existencia de interacciones que se establecen entre la experiencia escolar, el tipo de conocimientos que se adquieren y el orden social. De esta manera, no es posible comprender la educación sin su participación en las construcciones sociales (McLaren, 1997).

Por otro lado, las instituciones educativas son espacios de vida pública en los que los estudiantes, jóvenes o adultos, pueden experimentar y aprender el lenguaje de la comunidad y de la vida pública democrática (Giroux, 1993). La escuela es un espacio privilegiado para la formación de las “criaturas del Estado” (Bourdieu, 1997) y, entonces, es fundamental que la educación reconozca su papel protagónico en la formación de ciudadanos responsables capaces de desarrollar distancia crítica y capacidad de ponerse en el lugar del otro para comprender el mundo como condición para fortalecer la democracia (Nussbaum, 2010).

Sin embargo, la aparición de otras perspectivas como el “pedagogismo” o el cosmopolitismo colocaron los énfasis en la idea de educación como proceso formativo de aprendizajes curriculares específicos en los estudiantes. De esta forma, se desplazó la concepción política de la educación. La importancia de asistir a la escuela y dotar de argumentos morales a la enseñanza (Postman, 1999) dejó paulatinamente de ser una prioridad de los sistemas educativos. Veamos en síntesis estas otras perspectivas.

A inicios del siglo XXI, Inger Enkvist alertó acerca de una concepción de educación que se extendía rápidamente entre los sistemas educativos. Se refería a una forma de “pedagogismo”, en donde la preocupación por el método sobrepasaba el interés por el propio contenido de la enseñanza. La educadora sueca llamó a este enfoque igualitarismo educativo. En síntesis, ella sostiene que en nombre del progreso científico se impuso una ideología educativa, inspirada en la psicología cognitiva y las perspectivas constructivistas de la pedagogía, que modificó los fines de la educación. A partir de esta perspectiva, estos fines dejaron de ser la formación de futuros adultos que participen en una mejor sociedad para convertirse en el logro de aprendizaje de los estudiantes (Enkvist, 2006).

Este igualitarismo educativo dialoga muy bien con la otra perspectiva teórica que irrumpió en las discusiones educativas. El cosmopolitismo es una propuesta de organización y funcionamiento social que se muestra como una matriz cultural que busca erradicar sistemas de exclusión que frustran la autonomía humana (Beck 2000). No obstante, esta matriz es una manera de expresar aquello que Scott (1988) denomina la legibilidad de la sociedad. Esto supone que para que la sociedad sea legible para el Estado se necesita estandarizarla. Esta estandarización no estoy solamente tratando de ver cuánto se logra o cuanto no para ver cuánto tengo que ayudar a quienes no lo logran, sino que, a la hora de hacerlo, estoy asegurándome que nadie quiere ir por fuera de ese estándar, porque quedarse por fuera de ese estándar hace cuestionar este modelo de calidad al que me estoy dirigiendo (Popkewitz, 2009).

Estas transformaciones en los fines educativos han generado ciertos problemas. Hace algunos años, Hannah Arendt propuso que, como producto de estos cambios, la educación había entrado en una crisis. Aun cuando este planteamiento fue hecho hace

algunas décadas, es posible reconocer su vigencia en la actualidad. Para ilustrar el concepto de crisis de la autoridad en la sociedad, la filósofa alemana puso como ejemplo el problema educativo. La educación dejó de ser considerada un asunto político para sostenerse en supuestos tales como que existen un mundo y una sociedad infantiles, en donde los adultos solo contribuyen a gobernar, que la autonomía de la pedagogía se basó en la escisión entre qué se enseña y cómo se enseña, y que la única forma de aprender es por la propia experimentación (Arendt, 1968).

El resultado de este cambio en las finalidades y en la hegemonía de las perspectivas teóricas asociadas a la relación entre política y educación muestra que la apuesta por mejorar los aprendizajes en áreas particulares del currículo como resultado de la implementación de nuevas formas pedagógicas y estandarización no ha logrado tener los logros esperados, como lo indican los informes de las pruebas internacionales de rendimiento escolar. Por otro lado, el desplazamiento de la formación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia tampoco ha obtenido resultados auspiciosos, como veremos más adelante.

4. ¿Qué noción de democracia está detrás de la formación ciudadana?

La educación cívica no solo ha estado presente en los inicios de la formación de los sistemas educativos de la región, sino que ha sido parte constitutiva de ellos (Mayordomo, 2008). Sin embargo, esta presencia ha ido transformándose a lo largo de los años.

En efecto, nuevas exigencias sociales, como la aparición de nuevos modelos de democracia y las redefiniciones de ciudadanía, promovieron cambios a los sistemas educativos sobre cómo se debería trabajar estos temas en el currículo y en las aulas (Magendzo y Arias, 2015).

El cambio fundamental significó una transición de la educación ciudadana tradicional, basada en el aprendizaje de aspectos de la institucionalidad política, hacia una, más actual, formación ciudadana caracterizada por el énfasis en el doble foco de la institucionalidad política y temas relacionales en las sociedades (Cox, Jaramillo y Reimers, 2005).

Este cambio se expresó en varios aspectos. A partir de la segunda mitad de la década de los años noventa, las políticas educativas impulsaron cambios en la administración del sistema, a partir de procesos de descentralización y autonomía, así como en los espacios y mecanismo de participación en la gestión escolar. Y aun cuando estos cambios fueron motivados por un asunto de eficiencia del sistema, también logró instalarse que descentralización, autonomía y gestión participativa eran ejercicios de formación democrática en un sentido amplio (Gajardo, 2012).

Sin embargo, el cambio mayor fue a nivel curricular con la incorporación de nuevos enfoques para atender las demandas de aprendizaje en las áreas de educación cívica y formación ciudadana.

Estos cambios curriculares se iniciaron en el campo de la normatividad. Tanto leyes de educación como currículos escolares incorporaron con relativa facilidad los elementos de estas nuevas exigencias. Estos documentos normativos atendieron la necesidad de formar en la idea de ciudadanía entendida como un conjunto de ideas y virtudes para actuar en asuntos públicos (Magendzo y Pavez, 2016) y para modelos de democracia (Cox, 2010).

Estudios recientes como los de Cox et al. (2014), Cox (2010), Magendzo y Arias (2015), Orealc-Unesco (2017) examinan estos cambios y coinciden en que, a pesar de la importancia de los cambios en los enfoques de la enseñanza y el aprendizaje de formación ciudadana a nivel declarativo, en la región estos enfoques conviven con aproximaciones más tradicionales al tema, centrados en la educación cívica y, a su vez, en contenidos de institucionalidad política.

De esta forma, el énfasis curricular está colocado en el desarrollo de contenidos vinculados a los principios y valores cívicos, asociados a la base valorativa de la vida democrática; a los roles y relaciones entre los ciudadanos y el orden político, en donde la participación juega un espacio importante; y, finalmente, a las funciones de las instituciones que forman parte de los sistemas políticos democráticos.

En contraposición, los estudios coinciden en una atención curricular de baja prioridad, y en algunos casos de ausencia, en los aprendizajes de formación ciudadana asociados a temas relacionales. Por ejemplo, se identificó escasa presencia de competencias curriculares vinculadas a la identidad, la pluralidad y la diversidad consideradas bases culturales y simbólicas en las relaciones sociales, y elementos constitutivos de una renovada noción de ciudadanía.

En esta misma línea, aspectos como convivencia y paz, en términos de diálogo y resolución pacífica de conflictos, aspectos fundamentales en la formación ciudadana, aparecen de forma marginal en las estructuras curriculares latinoamericanas. Más ausente están los contenidos curriculares que desarrollan los vínculos entre la democracia y la economía, la globalización y la ciudadanía, y desarrollo sostenible y sociedad y protección del ambiente.

En lo formal, los estudios antes mencionados coinciden también en la distribución inadecuada de los contenidos de formación ciudadana, tanto en las áreas como en el año de estudios. Esto se expresa fundamentalmente en el manejo fundamentalmente teórico de dichos contenidos y en una organización que privilegia lo formal. De esta forma, se encuentran cursos especializados en educación para la ciudadanía, en la mayoría de los casos centrados en enfoques institucionalistas, que coexisten con cursos que combinan formación ciudadana con otros temas, tales como derechos humanos o convivencia y paz. Otros asuntos propios de los nuevos enfoques de la formación ciudadana, tales como la ética, la educación sexual o la educación ambiental se encuentran incorporados en curso independientes que forman parte de contenidos de religión o biología, perdiéndose de esta manera la perspectiva social y cultural de los temas.

Aun cuando no existen estudios comparados acerca de lo que sucede en las aulas, es posible aproximarse al desarrollo de las sesiones de aprendizaje a partir de cómo se han formado los docentes para atender el tema de la educación ciudadana.

Cárcamo (2008) encontró que existe una valoración positiva sobre la enseñanza de la ciudadanía en la formación inicial, aunque sólo se desarrolla en las asignaturas que corresponden al área pedagógica y no en aquellas vinculadas al desarrollo disciplinario en las instituciones chilenas. Esto produjo que se presente una incongruencia entre el discurso sobre la ciudadanía y la democracia, y las interacciones en la sala de clase. El mismo autor encontró que en las representaciones sociales sobre ciudadanía que han construido los docentes y estudiantes de profesorado persisten perspectivas de ciudadanía asociadas a la noción tradicional de ciudadanía política (Cárcamo, 2010).

Para el caso peruano, Cuenca, Carrillo y Reátegui (2016) encontraron en un estudio con currículos de formación docente un alto nivel de atomización de contenidos asociados a la formación ciudadana, con alta presencia de asuntos institucionalistas de educación cívica antes que temas relacionales propios de una formación para la democracia.

Estudios como los de Redón y Rubio (2006) y Jakubowicz, Ramos y Rodríguez (2011) coinciden en la necesidad de transformar el espacio escolar en un campo en el que se desarrollen las prácticas democráticas y ciudadanas. Ambos trabajos, se sostienen en la idea de que la educación son procesos de formación política y cultural y, por ello, resulta tanto o más importante la práctica cotidiana de democracia que la incorporación del tema de ciudadanía en el currículo escolar. Bajo esta perspectiva, continúan en la línea de quienes sostienen que la ciudadanía es una actitud que es posible de desarrollarse desde la cultura, la relación de reconocimiento con el otro y el vínculo con la comunidad (Cantero, 2006).

El énfasis puesto en la formación docente recoge la idea propuesta por Reimers (2008), quien sostiene que la educación ciudadana tiene en los docentes al factor más importante y decisivo. No obstante, un reporte comparado de la región sostiene que: “No hay razones suficientes para plantear el panorama de este componente en términos fatídicos, pero tampoco hay suficientes condiciones para asegurar que los futuros maestros se están formando en coherencia con los nuevos paradigmas curriculares en ciudadanía.” (Magendzo y Arias, 2015: 110).

Como veremos en la siguiente sección, los asuntos curriculares y de formación docente vinculados a la educación ciudadana tiene una expresión en los aprendizajes de los estudiantes.

5. ¿Qué tipo de sujeto político están formando los sistemas educativos?

Para responder a esta pregunta, explotamos los datos de la prueba ICCS del 2016. La ICCS (*Internacional Civic and Citizenship Education Study*) es un cuestionario

que se aplica a nivel internacional a estudiantes con una edad promedio de catorce años. Tiene el doble objetivo de, por un lado, medir el conocimiento en educación cívica y ciudadana de los estudiantes y, por otro lado, examinar sus percepciones sobre las instituciones públicas y el gobierno, la convivencia pacífica, la cohesión social y la diversidad. La encuesta se realiza en veinticuatro países y cinco de ellos se encuentran en América Latina (Schulz, Ainley, Cox y Friedman, 2018).

Los aprendizajes de educación cívica y ciudadana se obtienen a través de una prueba estandarizada organizada en dos áreas: conocimiento, que se refiere a los temas de democracia y ciudadanía, y el área de análisis y razonamiento, que mide las conclusiones que los estudiantes obtienen de algunos conceptos relacionadas con “lo cívico”. (Schulz, Ainley, Cox y Friedman, 2018).

Como resultado de este instrumento se obtienen cinco niveles que van del máximo posible (nivel 3) que determina que los estudiantes pueden establecer conexiones entre procesos de organización social y política, y los mecanismos legales e institucionales para resguardar dichos procesos. En el nivel inferior está el nivel básico que significa que los estudiantes manejan nociones básicas de la democracia (Schulz et al., 2017).

Los resultados globales mostrados en la tabla 6 indican que solo 5 de los 24 países participantes alcanzan puntajes promedios en el nivel 3. Nos muestran también que los 5 países latinoamericanos que participaron del estudio se encuentran en fondo de la tabla. Particularmente, el Perú que se ubica en el nivel 1 y la República Dominicana que se encuentra en el nivel básico.

Tabla 6
Puntajes promedio 2016.

País	Puntaje promedio
Dinamarca	586
China Taipéi	581
Suecia	579
Finlandia	577
Noruega	564
Corea del Sur	551
Estonia	546
Rusia	545
Bélgica	537
Eslovenia	532
Croacia	531
Italia	524
Holanda	523
Alemania (Westfalia)	519
Lituania	518

Hong Kong	515
Letonia	492
Malta	491
Bulgaria	485
Chile	482
Colombia	482
México	467
Perú	438
República Dominicana	381

Fuente: ICCS 2016 | Elaboración propia.

La ICCS ha sido aplicada en dos oportunidades. Durante el período comprendido entre las dos pruebas, la evolución en los países de la región no ha sido sustantiva, salvo Colombia y México en donde el avance ha sido pequeño, pero significativo.

Tabla 7
Evolución de puntajes promedio.

País	2009	2016
Chile	483	482
Colombia	462	482*
Guatemala	435	-
México	452	467*
Perú	-	438
Paraguay	424	-
República Dominicana	380	381

Fuente: ICCS 2016 | Elaboración propia | * estadísticamente significativo

La tabla 8 muestra la distribución de los estudiantes por países y por niveles de desempeño. Se observa que la mayoría de estudiantes, en promedio, se ubica en el nivel 1 en todos los países. Esto significa que los estudiantes en los países de la región estudiados tienen familiaridad con principios democráticos, cohesión social o libertad.

Particularmente, República Dominicana concentra la mayor proporción de estudiantes en los niveles más bajos de desempeños. 4 de cada 10 estudiantes manejan características básicas de la democracia y 2 de cada 10 se ubican por debajo de ese desempeño. Chile es el país mejor ubicado en la región. La mitad de sus estudiantes se ubican entre los niveles 2 y 3 de desempeño.

Tabla 8
Distribución de estudiantes por niveles de desempeño.

País	Por debajo nivel básico	Nivel básico	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
Chile	-3%	16%	27%	33%	21%
Colombia	-1%	13%	32%	37%	16%
México	-2%	18%	33%	34%	13%
Perú	-8%	24%	33%	27%	8%
República Dominicana	-18%	40%	30%	11%	1%

Fuente: ICCS 2016 | Elaboración propia.

La prueba ICCS también examina dominios afectivos y comportamentales expresados en las actitudes de los estudiantes hacia su compromiso futuro y efectivo con la sociedad y hacia los sistemas cívicos e identidades cívicas. La tabla 9 muestra tres índices al respecto.

De manera general, todos los países de la región evaluados exhiben resultados similares. Se ubican en el medio de la escala de 0 a 100. Aquello de lo que se puede llamar la atención es la relación entre los índices. Los dos primeros índices: actitudes cívicas y participación da cuenta de las actitudes frente a asuntos generales de la democracia y la ciudadanía. El tercer índice, experiencia escolar, sintetiza esa misma valoración, pero dentro de la escuela. Específicamente, examina las percepciones de los estudiantes sobre la interacción de los alumnos en la escuela, la apertura de los estudiantes en las discusiones en el aula, la participación de los alumnos en la escuela, la disposición de los estudiantes a participar en actividades escolares, las relaciones alumno-profesor en la escuela y el valor de la participación en la escuela. De alguna manera, se indicaría un déficit en actividades democráticas y ciudadanas en la escuela.

Tabla 9
Índice de actitudes hacia la democracia.

País	Actitudes cívicas	Participación	Experiencia escolar
Perú	52.9	52.7	52.5
México	52.6	52.2	51.6
República Dominicana	52.9	50.0	52.0
Colombia	52.3	51.5	50.9
Chile	50.6	49.8	51.5

Fuente: ICCS 2016 | Elaboración propia.

Finalmente, la tabla 10 muestra un ejemplo de las actitudes de los estudiantes hacia el gobierno. Si bien en la mayoría de los casos las respuestas están alineadas

hacia una actitud positiva frente a los gobiernos democráticos, llama la atención los relativos elevados porcentajes de estudiantes que están muy de acuerdo de acuerdo con afirmaciones contrarias a los principios democráticos como, por ejemplo, justificar una dictadura para fines económicos. Particularmente, entre los países llama la atención la concentración en Perú y República Dominicana.

Tabla 10
Distribución de actitudes hacia el poder del gobierno.

Afirmación	País	Muy de acuerdo o de acuerdo	Muy en desacuerdo o en desacuerdo
El gobierno debe hacer valer su autoridad incluso si eso implica violar los derechos	CHI	22.90%	77.10%
	COL	22.40%	77.60%
	DOM	37.30%	62.70%
	MEX	29.80%	70.20%
	PER	31.20%	68.80%
Si el presidente no está de acuerdo con el Congreso debería disolverlo	CHI	35.10%	64.90%
	COL	31.30%	68.70%
	DOM	49.00%	51.00%
	MEX	39.10%	60.90%
	PER	43.10%	56.90%
Una dictadura es justificada cuando genera crecimiento económico	CHI	51.60%	48.40%
	COL	67.50%	32.50%
	DOM	70.00%	30.00%
	MEX	66.40%	33.60%
	PER	71.80%	28.20%
Es aceptable que un servidor público ayude a su amigo dándole un trabajo	CHI	44.50%	55.50%
	COL	55.20%	44.80%
	DOM	71.10%	28.90%
	MEX	47.00%	53.00%
	PER	49.60%	50.40%

Fuente: ICCS 2016 | Elaboración propia.

En síntesis, Los niveles de desempeño de los estudiantes latinoamericanos están por debajo del promedio internacional, aun cuando se presentan mejoras. Alrededor de la mitad de estudiantes solo tienen familiaridad con contenido concreto y explícito, y con ejemplos de características básicas de la democracia. El perfil general es de un estudiante mejor preparado en “lo normativo” de la democracia que en “lo crítico” de la ciudadanía.

6. ¿Por qué es importante el vínculo entre la política y la educación?: Reflexiones finales

Este artículo tuvo el doble objetivo de, por un lado, llamar la atención sobre la necesidad de volver a la idea de que la educación tiene responsabilidad directa sobre la formación de ciudadanos que construyan mejores democracias como parte de un desarrollo sostenible y, por otro lado, examinar como los sistemas educativos de la región atienden la formación ciudadana y los resultados obtenidos hasta el momento.

De manera general, el análisis muestra, sobre la base conceptual de considerar a la democracia un elemento del desarrollo sostenible, que la formación ciudadana debiera ser un mecanismo que permita fortalecer las prácticas democráticas cotidianas para alcanzar sociedades más justas, inclusivas y pacíficas. Con ello, la democracia se fortalecería en la dimensión de forma de vida que complementa los avances en la región en relación a los regímenes democráticos. Tal como lo sostiene la UNESCO (2016), no es posible desarrollo sostenible sin cohesión y desarrollo social. Se propone además, que sin democracia de “calidad” esa cohesión y desarrollo no son posibles, y que para lograrlo la educación en democracia y ciudadanía pareciera ser un camino posible.

En síntesis, la calidad de las democracias de la región exige mayores esfuerzos de la sociedad para mejorarla. Desde este punto de partida, la educación debiera recuperar la idea política que subyace sus fines. Lo debería hacer, como lo sostiene Guttman (2001), a partir de la búsqueda de un equilibrio democrático en educación; es decir, formar para formar para establecer mejores relaciones entre los individuos y el Estado, pero también entre los individuos entre sí. Y es que el ejercicio democrático supera a la democracia electoral.

Mouffe (2007) sostiene, a partir de su concepto de pluralismo agonístico, que la comprensión de la democracia y su incorporación en la vida cotidiana supone el avance irreversible del reconocimiento de la diversidad dentro de un mismo grupo social y la naturaleza inherentemente conflictiva que ello conlleva. Por lo tanto, la flexibilización de categorías rígidas como “bien común” o de principios abstractos como la incesante búsqueda de consensos debilita, en el fondo, los fines democráticos. Por lo tanto, lo que se requiere es adquirir competencias para la gestión del conflicto (Mouffe, 2003).

Si la educación no atiende estas exigencias, los sistemas educativos estarían formando “máquinas utilitarias” sin desarrollo de pensamiento crítico, sin disposición para el reconocimiento de un “otro” diferente y sin capacidad para ponerse en el lugar de ese otro. (Nussbaum, 2010) que pondrían en riesgo las democracias. Una salida a ello pasa por reconocer que la educación requiere formar personas con imaginación narrativa; es decir, ser un “lector inteligente de la historia de esa persona, y comprender las emociones, deseos y anhelos que alguien así pudiera experimentar” (Nussbaum, 2005: 30)

La responsabilidad de la educación frente al fortalecimiento de la democracia es impostergable, como impostergable es construir democracia para un desarrollo sostenible. Para ello, los sistemas educativos deben operar cambios en varios niveles. Destacamos la importancia de la incorporación de la formación ciudadana en la educación y en el desarrollo de estrategias de gobernanza, de gestión, curriculares y didácticas que privilegien esta formación. Tal como lo afirman Stojnic y Carrillo (2016), en un estudio comparado con países en América Latina, los años de estudio y los

factores de calidad de la educación son elementos claves para el desarrollo de competencias cívicas y ciudadanas en los estudiantes.

La formación de los docentes constituye un elemento clave que debería incluir no solo la adquisición de competencias para la enseñanza de la educación para la democracia, sino el reconocimiento en los docentes que la educación es un hecho político y que esta no es una relación negativa, sino que por el contrario forma parte del sentido mismo de educar.

Todo lo anterior requiere además el convencimiento, no solo retórico, que la formación ciudadana es más que el aprendizaje de contenidos institucionalistas de la política, el Estado, el gobierno y los procedimientos electorales. Significa reafirmar que la formación ciudadana incluye además las cuestiones relacionales entre los ciudadanos, el respeto a las diferencias, la convivencia pacífica, la relación con el ambiente, el comportamiento ético y la construcción de una sociedad más justa.

Regresar a lo político en la educación significa contribuir, de manera distinta a lo actuado, a la construcción un ideal de democracia que, aunque cada vez es más complejo continúa teniendo como fin último a la justicia social (Cuenca, 2012).

Por todo ello, Educación y democracia es un asunto de desarrollo sostenible

Referencias Bibliográficas

- Altman, D. y Pérez-Liñán, A. (2002). Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin-American countries. *Democratization*, 9(2), 85-100.
- Apple, M. (1996). El conocimiento oficial. La educación democrática en una era conservadora. Paidós Ibérica.
- Arendt, H. (1968). Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política. Ediciones Península.
- Barreda, M. (2011). La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina. *Política y Gobierno*, 18(2), 265-295.
- Beck, U. (2000). The Cosmopolitan Perspective: Sociology of the Second Age of Modernity. *British Journal of Sociology*, 51(1), 79-105.
- Bourdieu, P. (1997). Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción. Anagrama.
- Cantero, G. (2006). Educación popular en la escuela pública: una esperanza que ha dejado de ser pura espera. Desde ciertos saberes, prácticas y condiciones. En, P. Martinis y P. Redondo (Comps.), *Igualdad y educación: escrituras entre dos orillas* (pp. 205-223). Buenos Aires: del Estante Editorial.
- Cárcamo, H. (2010). Explorando las dimensiones constitutivas de la ciudadanía docente. *Horizontes Educativos*, 15(2), 33-47.
- Cárcamo, H. (2008). Ciudadanía y formación inicial docente: explorando las representaciones sociales de académicos y estudiantes. *Revista de Pedagogía*, 29(85), 245-268.

- Carrión, J., Zárate, P., Bioidi, F. y Zechmeister, E. (2018). Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas 2016/17: un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad. Instituto de Estudios Peruanos.
- Cox, C., Bascopé, M., Castillo, J. C., Miranda, D. y Bonhomme, M. (2014). Educación ciudadana en América Latina: prioridades de los currículos escolares. Unesco-IBE.
- Cox, C. (2010). Informe de referente regional 2010. Oportunidades de aprendizaje escolar de la ciudadanía en América Latina: Currículos comparados. Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas (SREDECC). CERLALC.
- Cox, C., Jaramillo, R. y Reimers, F. (2005). Educar para la ciudadanía y la democracia en las Américas. Una agenda para la acción. BID.
- Crespo, I. y Martínez, A. (2005). La calidad de la democracia en América Latina. *Studia Politicae*, 5, 5-35.
- Cuenca, R. (2018). Las promesas democráticas de la universidad latinoamericana: balance de un centenario. En, P. Henríquez (Coord.), *El papel estratégico de la educación superior en el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe* (pp. 31-52). IESALC y Universidad Nacional de Córdoba.
- Cuenca, R., Carrillo, S. y Reátegui, L. (2016). Desencuentros con la formación docente para la justicia social. Currículos y actitudes sobre democracia y ciudadanía. *Revista internacional de educación para la justicia social*, 5(2), 49-69.
- Cuenca, R. (2011). Sobre justicia social y su relación con la educación en tiempos de desigualdad. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 1(1), 79-93.
- Diamond, L. & Morlino, L. (2004). The quality of democracy. An overview. *Journal of Democracy*, 15(4), 20-31.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Siglo XXI Editores.
- Enkvist, I. (2006). *Repensar la educación*. Ediciones Internacionales Universitarias.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Fondo de Cultura Económica.
- Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia*. Herder.
- Freire, P. (1970). *Pedagogía do oprimido*. Paz e Terra.
- Gajardo, M. (2012). *La educación tras dos décadas de cambio. ¿Qué hemos aprendido?, ¿Qué debemos transformar?* PREAL.
- Giroux, H. (1993). *La escuela y la lucha por la ciudadanía*. Siglo Veintiuno.
- Guttman, A. (2001). *La educación democrática: Una teoría política de la educación*. Paidós Ibérica.

- Jakubowicz J., Ramos J. y Rodríguez. F. (2011). La crisis del concepto moderno de ciudadanía y la formación docente para la construcción de una ciudadanía emancipadora. VIII Encuentro de Cátedras de Pedagogía de Universidades Nacionales Argentinas Teoría, formación e intervención en Pedagogía. Universidad Nacional de La Plata.
- Levine, D.H. y Molina, J.E. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, 45, 17-46.
- Magendzo, A. y Pavez, J. (2016). Derechos humanos en los lineamientos curriculares referidos a la formación ciudadana. *Praxis Educativa*, 20(1), 13-27.
- Magendzo, A. y Arias, R. (2015). Informe regional 2015: Educación ciudadana y formación docente en países de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo y Fundación Antonio Restrepo Barco.
- Mayordomo, A. (2008). El sentido político de la educación cívica: libertad, participación y ciudadanía. *Revista Iberoamericana de Educación*, 47(1), 211-236.
- McLaren, P. (1997). Pedagogía crítica y cultura depredadora: políticas de oposición en la era posmoderna. Paidós Ibérica.
- Morlino, L. (2007). Explicar la calidad de la democracia: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política*, 27(2), 3-22.
- Morlino, L. (2005). Democracias y democratizaciones. Centro de Estudios de Política Comparada.
- Mouffe, C. (2007). En torno a lo político. Fondo de Cultura Económica.
- Mouffe, C. (2003). La paradoja democrática. Gedisa.
- Naciones Unidas. (2002). Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas.
- Nussbaum, M. (2010). Sin fines de lucro: por qué la democracia necesita de las humanidades. Katz.
- O'Donnell, G. (2004). Why the Rule of Law Matters? *Journal of Democracy*, 15(4), 32-46.
- Orealc-Unesco. (2017). La Formación Inicial Docentes en Educación para la Ciudadanía en América Latina. Análisis comparado de seis casos nacionales. Santiago de Chile, Orealc-Unesco.
- Popkewitz, Th. (2009). El cosmopolitismo y la era de la reforma escolar. Morata.
- Postman, N. (1999). El fin de la educación. Una nueva definición del valor de la escuela. Octaedro.
- Reimers, F. (2008) La educación ciudadana en América Latina en 2007. SREDECC (Mimeo.).
- Redón, S. y Rubio, G. (2006). Sujeto y pedagogía: ciudadanía y formación docente. *Revista iberoamericana de educación*, 40(2), 1-10.

- Schulz, W., Ainley, J., Cox, C., y Friedman, T. (2018). Percepciones de los jóvenes acerca del gobierno, la convivencia pacífica y la diversidad en cinco países de América Latina. International Association for the Evaluation of Educational Achievement.
- Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Losito, B., Agrusti, G. & Friedman, T. (2017) *Becoming Citizens in a Changing World*. IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 International Report. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement.
- Scott, J.C. (1998). *Seeing like a State: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University.
- Stojnic, L. y Carrillo, S. (2016). Influencia de los años de educación formal y de la calidad educativa en las actitudes democráticas de jóvenes latinoamericanos (págs. 195-230). En S. Cueto (Ed.), *Innovación y calidad en educación en América Latina*. ILAIPP.
- UNESCO. (2016). *Desglosar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 Agenda 2030*. Guía. División de Apoyo y Coordinación de la Educación 2030. Obtenido de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246300_spa
- Vargas-Culell, J. (2011). La calidad de la democracia y el estudio comparado de la Democratización. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 5, 67-94.
- Vargas-Machuca, R. (2006). La calidad de la democracia. *Claves de Razón Práctica*, 165, pp. 34-41.

Cómo citar este artículo:

- Cuenca R. y Heredia, C. (2020). Educación y democracia en América Latina: Un asunto de desarrollo sostenible. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 24(3), 27-47. DOI: 10.30827/profesorado.v24i3.13213