

# LAS REFORMAS EDUCATIVAS Y SU IMPACTO SOBRE LA COHESIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA

*Cristián Cox*

*Publicado en:* Eugenio Tironi, (Editor), 2008, *Redes, Estados y Mercados*, Cieplan, iFHC, Santiago: Uqbar Editores

*Todas las sociedades, sobre todo las que experimentan (...) procesos de individuación y diversidad crecientes, requieren una condición común que aliente el sentido de pertenencia y funde las lealtades recíprocas que son propias de la vida en sociedad.*

Comisión de Formación Ciudadana, Chile, 2004.

## INTRODUCCIÓN

La pregunta sobre la cohesión social tiene como uno de sus ámbitos clave a la educación<sup>1</sup>. Como quiera que se la defina, la cohesión social descansa sobre ciertas competencias de los individuos, ciertas características de las redes e instituciones que construyen sus relaciones sociales y ciertas representaciones de lo común que, en su conjunto, integran simbólicamente una sociedad. Desde los tres puntos de vista, la secuencia formativa de seis, diez o doce años de la escolaridad obligatoria tiene una importancia decisiva: forma en, y distribuye socialmente, competencias y disposiciones que facilitan o dificultan la cooperación; inculcan un imaginario y unos valores comunes en que el conjunto de los grupos, clases, etnias, territorios, se reconocen y a los que confieren valor normativo, o bien, los desatienden o erosionan.

La última década y media no tiene parangón en términos de activismo público y privado en la educación latinoamericana. Su resultado ha sido la expansión radical de las coberturas y el nivel en años de educación alcanzados por las nuevas generaciones,

---

<sup>1</sup> El capítulo se funda en cuatro trabajos sobre educación y cohesión social elaborados en el marco del proyecto Nueva agenda para la cohesión social en América Latina, de Cieplan (Chile) y el iFHC (Brasil). Estos son: 1) *Educación y cohesión social*, de Luis Crouch, Amber Gove y Martin Gustafsson, Research Triangle Institute, North Carolina; 2) *Sistemas educativos y cohesión social: la reconstrucción de "lo común" en los estados nacionales del siglo XXI*, de Gustavo Iaies y Andrés Delich, Centro de Estudios de Políticas Públicas, Buenos Aires; 3) *Currículos escolares y sus orientaciones sobre historia, sociedad y política: significados para la cohesión social en Latinoamérica*, de Cristián Cox, Robinson Lira y Renato Gazmuri, Universidad Católica de Chile-Cieplan; 4) *Micropolítica escolar y cohesión social en América Latina*, de Silvina Gvirtz y Jason Beech, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

procesos de descentralización y criterios de focalización que impactan el modo de actuar tradicional del Estado en el ámbito educativo, y la omnipresencia de reformas curriculares que buscan modificar la experiencia de aprendizaje de las mayorías, adecuándola a lo que se entiende como los requerimientos de la globalización y la sociedad del conocimiento. Este conjunto de cambios ha sido interrogado desde criterios de calidad (o relevancia) y equidad, pero no aún desde el criterio de la cohesión social (Gajardo 1999; PREAL 2006; Carnoy 2007; Schwartzman 2007).

La interrogante por la cohesión es diferente que las preguntas por la equidad o la inclusión. Mientras estas tienen como foco las relaciones de desigualdad entre grupos respecto de un conjunto de recursos, el bienestar que resulta de ellos y las percepciones que tienen los individuos o grupos de sus posiciones relativas en el ordenamiento social, la cohesión social conduce a interrogarse por las características de los vínculos *entre* los grupos, y que hacen a una sociedad más integrada y más proclive a la cooperación que al conflicto. Tales vínculos, como se verá, dependen de características sistémicas del orden (socioeconómico, institucional y cultural) al que dan vida el conjunto de los grupos y sus interrelaciones (Sorj y Tironi 2007).

El propósito de este capítulo es dar cuenta de la evolución de los sistemas educativos de la región en la última década y media desde la perspectiva de la cohesión social, con especial referencia a los siete países en que se realizó la encuesta ECosociAL-2007<sup>2</sup>. La interrogante genérica es si los patrones de cambio observados en los sistemas escolares de la región contribuyen o no a la cohesión social, y cuáles han sido los alcances de las políticas educacionales al respecto.

El capítulo está organizado en cinco secciones. En la primera, “Educación y cohesión social: conceptos y evidencia comparada”, se establecen algunas distinciones conceptuales necesarias para el análisis de las relaciones entre educación y cohesión social, y se examina adicionalmente la evidencia internacional comparada del Primer Mundo al respecto. En la segunda, “Políticas, distribución de la educación y cohesión social”, se da cuenta *grosso modo* del cambio de la actuación del Estado en el ámbito de la educación en el último tiempo, y se analizan sus políticas desde la perspectiva de la

---

<sup>2</sup> Estos países son México, Guatemala, Colombia, Brasil, Perú, Argentina y Chile. Un análisis detallado de los resultados se encuentra en Valenzuela *et.al* 2008. Ver también [www.ecosocialsurvey.org](http://www.ecosocialsurvey.org)

cohesión social. En la tercera sección, “Experiencia educativa (1): el currículo y la cohesión social”, se comparan los currículos oficiales desde la perspectiva de la formación sobre la sociedad y la ciudadanía y el tipo de prácticas que fomentan en profesores y alumnos. En la cuarta, “Experiencia educativa (2): cultura y relaciones sociales en la escuela”, se aborda la influencia que tienen en la experiencia escolar algunos hechos culturales mayores, como los cambios intergeneracionales de valores, las TIC (tecnologías de información y conocimiento) y los medios masivos de comunicación, para evaluar su impacto en el tipo de cohesión social. El capítulo termina con una sección de conclusiones y proposiciones acerca de políticas para la cohesión social a través de la educación.

## **I. EDUCACIÓN Y COHESIÓN SOCIAL: CONCEPTOS Y EVIDENCIA COMPARADA**

Dos tradiciones principales dan cuenta del concepto de cohesión social: la que se centra en los individuos y sus disposiciones hacia la cooperación y compromiso cívico, que dan origen a una sociedad civil vigorosa; y aquella en que la cohesión social es inseparable de ciertos arreglos institucionales que definen una distribución más o menos equitativa de recursos y poder que se percibe como legítima<sup>3</sup>. Esta última tradición tiene su referencia en el Estado y en la totalidad de un orden que posee determinadas características estructurales, así como un conjunto de significados compartidos, los que dan lugar a una comunidad moral que une por sobre las diferencias (Green et al. 2006; Durkheim 1977). Política e históricamente esta tradición se ha expresado en los esquemas solidaristas propios de la experiencia socialdemócrata europea.

El siguiente examen de las relaciones entre educación y cohesión social recurrirá a elementos de ambas tradiciones, preguntándose sobre la experiencia educativa y la formación de competencias y disposiciones de los individuos hacia la cooperación, la asociatividad y la confianza. Se interrogará, también, acerca de temas como la distribución social de la educación y la efectividad de la comunicación de significados compartidos, lo cual es básico para la cohesión desde una perspectiva societal.

---

<sup>3</sup> Sobre las diferentes vertientes teóricas del concepto de cohesión social ver capítulo 1 de este volumen. También Valenzuela (2008).

## 1. Cohesión intragrupos y entre grupos: tipos de capital social

Robert Putnam (2000) distingue entre dos formas de capital social: aquel basado en relaciones de confianza intragrupo o comunidad (*capital vinculante*), y el que se funda en, o resulta de, relaciones de confianza entre grupos, intercomunidades (*capital puente*), y lo operacionaliza en cinco dimensiones que dan una idea del alcance del concepto: vida organizacional comunitaria, involucramiento en asuntos públicos (votación en elecciones presidenciales), voluntariado comunitario, sociabilidad informal y confianza social<sup>4</sup>. Si se asume la cohesión social en un sentido societal, no solo grupal, el que importa básicamente es el *capital puente*, ya que altos niveles de asociatividad (*capital vinculante*) pueden darse junto con altos niveles de desconfianza y fragmentación social (Fukuyama 1995). Esto mismo ha sido conceptualizado en términos de la diferencia entre *cohesión social* y *cohesión societal*: la primera está relacionada con la cohesión al nivel de una comunidad, mientras la última se refiere a redes, relaciones de confianza y patrones de reciprocidad que facilitan la acción colectiva y vinculan a los miembros de comunidades particulares con terceros. Países que son ricos en capital social a nivel de comunidades no son necesariamente cohesivos a nivel societal; también, algunos tipos de asociación pueden ser beneficiosos para la más amplia confianza y armonía societal, en cambio otros no (Green et al. 2003).

Un sistema escolar nacional es la institución crucial en sociedades complejas y desiguales, en tanto permite la construcción de las bases culturales del *capital social puente*, sustento de la cohesión societal. También, por cierto, es fundamental en la construcción de las competencias fundantes del *capital social vinculante*, pero este se establece asimismo sobre otro pilar, el de la socialización familiar y las formas de asociatividad informales intra-grupo. En la construcción de las capacidades de relación con *los distintos*, la educación formal es el ámbito institucional decisivo. Y son las capacidades de confianza entre grupos, entre comunidades, a nivel societal, las que permiten procesar conflictos por medios políticos, bajar los llamados costos de

---

<sup>4</sup> Se ha traducido *bonding capital* como *capital vinculante*; *bridging capital*, como *capital puente*. Cabe observar que esta misma distinción de Putnam es trabajada en la literatura en términos de la diferencia entre *confianza generalizada* o confianza social respecto de personas o instituciones desconocidas, y la *confianza particularizada* o *interpersonal*.

transacción en la economía y producir las capacidades de cooperación de un orden cohesivo.

En el análisis que sigue se utilizarán las distinciones anteriores para la observación de los currículos, asociando objetivos y contenidos de ciudadanía política a la formación de capacidades de *capital social puente*, y objetivos y contenidos de civismo y convivencia a la formación de capacidades de *capital social vinculante*. Un factor que, como se verá, discrimina entre los currículos escolares de los siete países estudiados, es el que dice relación con la naturaleza del equilibrio o prioridades que se establecen entre estos dos tipos de objetivos y contenidos.

## **2. Dirección de la relación, variaciones y paradojas.**

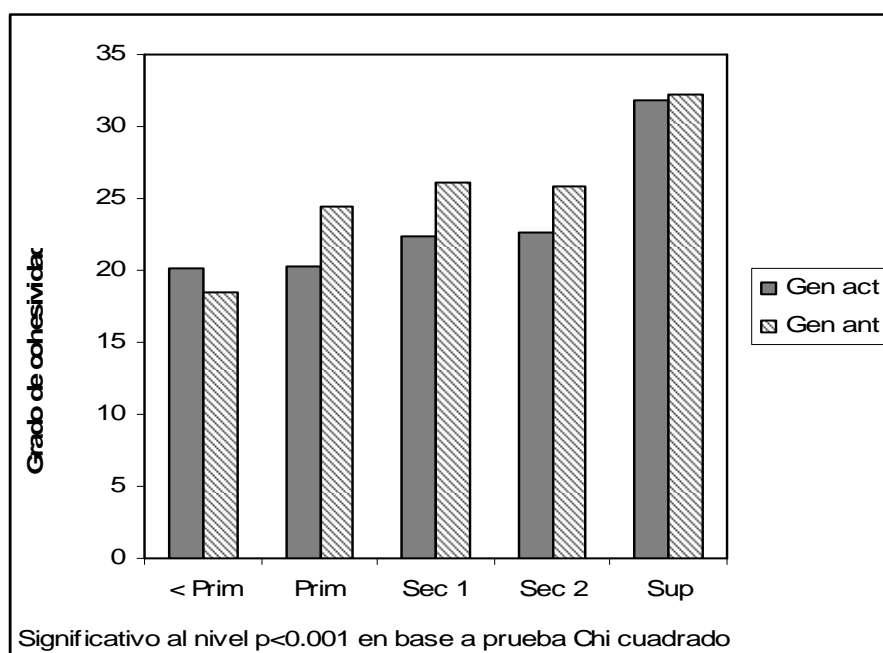
¿Cuáles son las relaciones entre educación y cohesión social? El análisis de Putnam sobre el capital social en los Estados Unidos muestra que los últimos dos años de *college* hacen el doble de diferencia sobre la confianza y la pertenencia a grupos o asociaciones que los primeros dos años de *high school*, con independencia de género, raza y generación, estableciendo entonces una relación positiva entre educación y capital social. Así, respecto de las personas altamente educadas, Putnam sostiene que “es mucho más probable que sean participativos y tengan confianza, en parte porque tienen una mejor situación económica, pero principalmente por las habilidades, recursos e inclinaciones que les fueron impartidos en el hogar y en la escuela” (cit. en Green et al. 2006: 28). Para el mismo Putnam, como para Coleman, la relación opera asimismo en la dirección inversa, y también positivamente: a mayor capital social o redes comunitarias sosteniendo a estudiantes como a sus escuelas y colegios, mejores resultados educativos (Putnam 2000; Hoffer y Coleman 1987)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Sobre la circularidad de los argumentos respecto a capital social y cohesión social, Baron et al (2000) se interrogan como sigue: “¿Es el capital social una característica de una sociedad floreciente o el medio de lograrla? ¿Es un instrumento, un resultado o un *desideratum*? El capital social es criticado por su circularidad, siendo utilizado tanto como variable explicativa, por ejemplo, en relación a la cohesión social, y como descriptor del mismo fenómeno. (...) Pero se puede argumentar, desde una perspectiva diferente, que el abordaje de capital social es relacional, y nos requiere mirar los fenómenos sociales desde diferentes ángulos simultáneamente de maneras que al menos intenten capturar la naturaleza cambiante de las relaciones. (...) Tales relaciones no pueden ser captadas por ninguna línea de análisis

El análisis de los datos de ECosociAL-2007 para Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México y Perú revela el mismo patrón observado por Putnam: a mayor educación, aumenta la proporción de personas cohesivas. Esto resulta de un índice que combina los siguientes indicadores: (1) la confianza que el individuo dice tener en los otros; (2) el sentirse parte de una mayoría; (3) el trabajar por iniciativas comunitarias; y (4) el orgullo patrio (Crouch et al. 2007)<sup>6</sup>. Como revela el siguiente gráfico, la proporción de población urbana cohesiva en los países de ECosociAL-2007 varía entre 18 y 20% en las dos generaciones de personas con una educación inferior a la primaria completa, elevándose a alrededor de 32% entre las personas con educación superior.

**GRÁFICO I-1: NIVELES EDUCACIONALES Y COHESIVIDAD EN ECOSOCIAL-2007**



Fuente: Crouch et al. (2007) a partir de los datos ECosociAL-2007.

Gen act.: Generación actual

Gen ant.: Generación anterior

El mismo análisis, desagregado por años de educación cursado y a base de los datos de Latinobarómetro 2005, revela que no es hasta la educación universitaria, o por lo menos secundaria-alta, donde se nota una relación no solo estadísticamente fuerte

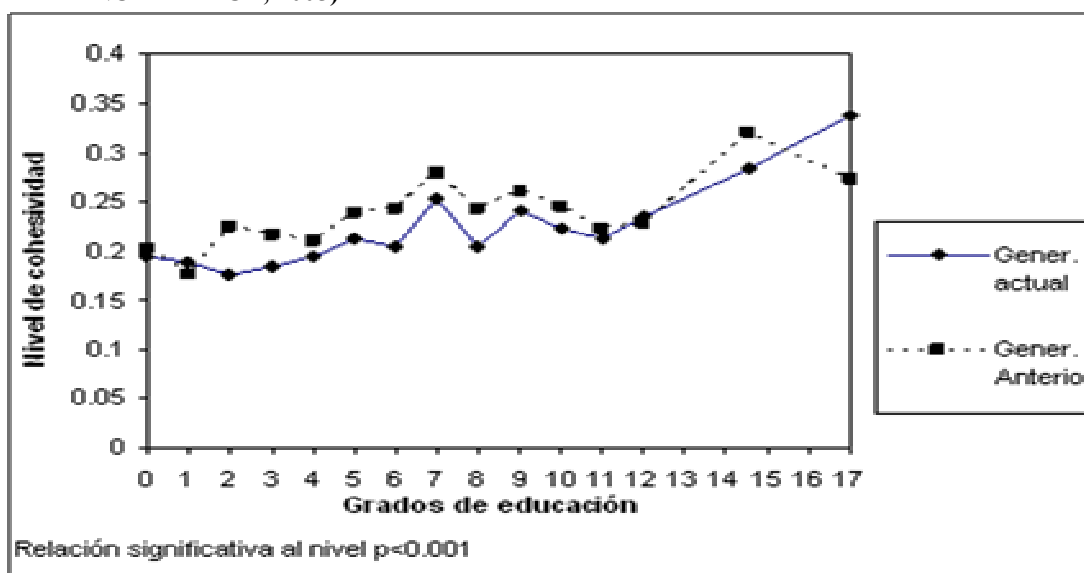
---

particular, tal como la física nos dice que no se puede medir la velocidad y la posición al mismo tiempo” (Baron et al. 2000: 29).

<sup>6</sup> El puntaje mínimo es 0 si un individuo dice no poseer ninguna de las características referidas y el máximo es 4 si un individuo las posee en gran o bastante medida (dependiendo de la escala usada para cada una de las cuatro variables originales). El porcentaje de los individuos con un valor 3 o 4 se usa como el índice de cohesividad.

sino sustantivamente fuerte entre educación y cohesividad. Es de notar la sistemática diferencia en ambos gráficos –que provienen de fuentes diferentes–, respecto de la cohesividad en las dos generaciones comparadas, lo que sugiere factores de *período*, sobre los que se vuelve en la sección final.

**GRÁFICO I-2: RELACIÓN ENTRE EDUCACIÓN Y COHESIVIDAD (CONJUNTO DE PAÍSES DE LATINOAMÉRICA, 2005)**



Fuente: Crouch et al. (2007) a partir de datos Latinobarómetro 2005.

### La paradoja de Estados Unidos

La cohesividad en los individuos o en las comunidades determina en forma directa los niveles de capital social, pero no necesariamente la cohesión social. Esta, como se adujo, involucra no solo redes y confianza *dentro* de grupos sino *entre* ellos, lo que implica significados compartidos y arreglos de poder y distribución de recursos, además de instituciones, ideologías y culturas. Esta distinción es la que ayuda a despejar la paradoja de casos como el de Estados Unidos, que exhibe simultáneamente niveles crecientes de educación y al mismo tiempo una erosión de su cohesión social; vale decir, que pueda exhibir proporciones altas de individuos con disposiciones pro confianza y pro asociación, y al mismo tiempo fragmentación y conflicto a nivel societal.

El capital social no necesariamente escala hacia arriba, desde el nivel de la comunidad hasta el nivel de la sociedad global. La presencia en el nivel individual de cohesividad es condición necesaria, pero no suficiente de la cohesión social, la cual debe ser considerada en términos sistémicos. Como indican Sorj y Tironi (2007: 118-119):

Cohesión social es la capacidad dinámica de una sociedad democrática para absorber el cambio y el conflicto social mediante una estructura legítima de distribución de sus recursos materiales y simbólicos, tanto a nivel socioeconómico (bienestar), sociopolítico (derechos) y sociocultural (reconocimiento), a través de la acción combinada de los mecanismos de asignación del Estado, del mercado, de la familia, de la sociedad civil y de las redes comunitarias.

La definición anterior implica que no hay un modelo único de cohesión social ni que esta se puede concebir como medible en una escala unidimensional. Es lo que encontró la investigación comparada de Green et al. (2006): que los factores clave identificados por la teoría del capital social como decisivos para la cohesión –asociatividad, tolerancia, confianza en otros y en instituciones, civismo y participación política– no covarían entre países. En particular, que niveles de tolerancia y asociatividad no se asocian en todos los países con alta confianza y bajos niveles de criminalidad. Estados Unidos, por ejemplo, tiene altos niveles de asociatividad y de confianza, pero alto nivel de criminalidad; los países nórdicos, en cambio, exhiben altos niveles de confianza y moderados niveles de asociatividad. “No podemos definir una forma única de cohesión social –concluyen los autores–: parecería que hay múltiples tipos de cohesión social, regímenes de cohesión social diferentes”. (Green et al. 2006: 175).

### **3. Modelo de dos vías: distribuciones y socialización**

Los efectos de la educación sobre la cohesión social son multinivel. Ellos están anidados en estructuras, contextos y relaciones sociales que obligan a un análisis que vaya más allá de la noción lineal respecto de qué procesos formativos efectivos afectan positivamente el capital de conocimientos, valores y actitudes de las personas –los que a su vez producen disposiciones al involucramiento social y cívico, afectando positivamente a la cohesión societal. Esta dependerá no solo de lo que porta cada individuo como capital humano, sino también de la comparación de este con los niveles educativos de su grupo, de las configuraciones institucionales que estructuran un orden y, muy decisivamente, de los sistemas de representaciones y creencias que fundan o no la adhesión al mismo.



La hipótesis que se desarrolla en adelante es que la educación impacta sobre la cohesión social a través de dos vías fundamentales: indirectamente, a través de la distribución de competencias (y por tanto de saberes, ingresos, oportunidades y estatus); y directamente, a través de la socialización de la nueva generación en diferentes valores, visiones de la sociedad e identidades (Green et al. 2006).

*a) Distribución de la educación, equidad y cohesión social*

Cómo una sociedad distribuye los resultados de aprendizaje de la educación tiene correlaciones fuertes y significativas con aspectos de la cohesión social, tales como confianza institucional y general, crimen, y libertades civiles y políticas. Los países que tienen estructuras de distribución de la educación más igualitarias tienden a tener distribuciones de ingreso también más igualitarias y a marcar más alto en una amplia variedad de indicadores de cohesión social. Estas relaciones, empíricamente probadas para casos de países desarrollados, llevan a sostener que "...parecería haber algún tipo de relación causal entre cómo son distribuidas las habilidades y los niveles de cohesión social en las sociedades. Sin embargo, todavía no podemos estar claros acerca de la dirección de la causalidad o los mecanismos exactos" (Green et al. 2006: 180).

Complejiza la noción de tales mecanismos el tener presente que los resultados distributivos de la educación pueden concebirse en términos relativos al grupo de pares, o en forma acumulativa, es decir, que afectan al grupo de pares en su conjunto. Así lo distingue recientemente el proyecto *Understanding the Social Outcomes of Learning* de la OECD (2007). Este informe señala que habría un *modelo relativo o posicional*, que implica que la educación tiene un efecto no solo a través del cambio o desarrollo del sujeto, sino también a través del cambio de la posición del individuo en la jerarquía de relaciones sociales. El cambio de posición es gobernado por condiciones estructurales del contexto que no son influenciables fácilmente por los individuos. Este modelo daría cuenta de efectos como la desvalorización de las credenciales educativas en la educación superior por la expansión radical de sus cupos, o caídas en las tasas privadas de retorno en distintos niveles de la educación, a medida que la expansión de las matrículas cambia la selectividad o grado de distinción de sus egresados (Bourdieu 1977).

Habría asimismo un *modelo acumulativo*, que se funda en la premisa de que el grupo de pares importa. El efecto social de la educación es en este caso condicional con el nivel educativo promedio de los pares y/o grupos contiguos. Esto significa que ciertos resultados asociados a la educación sólo son probables de materializarse entre grupos con niveles similares de logros educativos, y que la prevalencia de los efectos se incrementará con el nivel promedio (OECD 2007). Es este modelo el que habría que tener presente para explicar situaciones en que, por inequidad en los logros educativos, la mayor educación no produce mayor confianza en los otros. A nivel agregado, se puede concluir que a mayor inequidad en los logros educativos, menor confianza entre los miembros de los distintos grupos, lo que conduciría a una menor cohesión social.

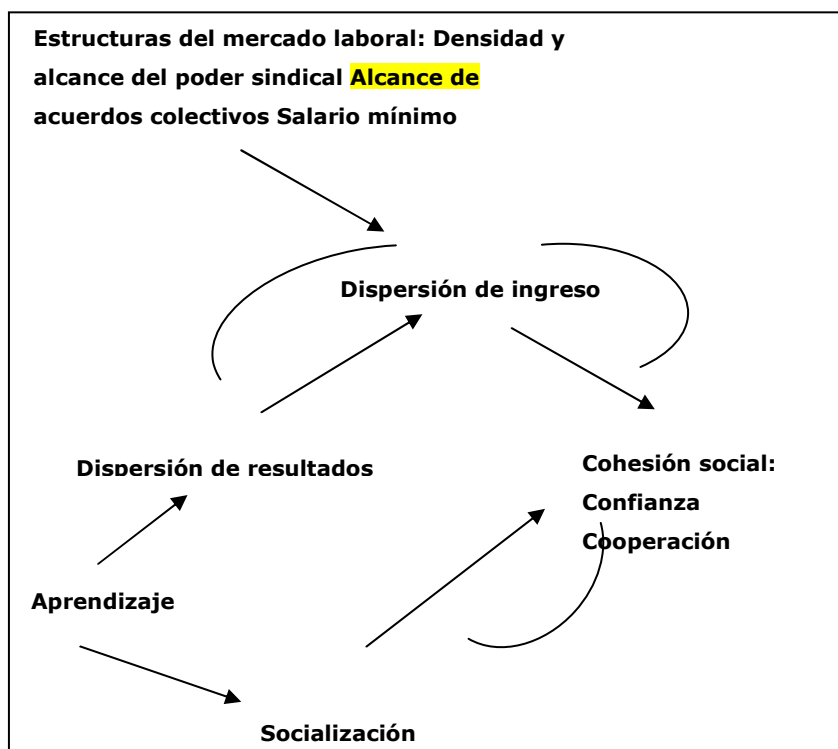
#### *b) Socialización de las nuevas generaciones*

Emile Durkheim proveyó la primera teorización sistemática del rol histórico y función social de la educación en la sociedad moderna, la que concibe en términos de integración social. De acuerdo a este padre fundador de la sociología “la sociedad solo puede existir si entre sus miembros hay un suficiente grado de homogeneidad. La educación perpetúa y refuerza esta homogeneidad fijando en el niño, desde el comienzo, las similitudes esenciales que la vida colectiva demanda” (Durkheim 1993: 51).

Desde esta perspectiva las claves educacionales de la cohesión se juegan en los significados compartidos que la enseñanza es capaz de inculcar, y la comunidad simbólica que por este medio construye. Para Durkheim, la escuela republicana debía establecer esta comunidad simbólica en referencia a la nación o a la patria; apelando a principios universales, por encima y al abrigo de las divisiones de la vida social, trascendiendo la contienda de intereses y los particularismos de las costumbres (Dubet 2006). Aquí, la educación impacta socialmente a través de la transformación del sujeto y sus competencias y disposiciones. Se trata, usando los términos del estudio OECD (2007) antes mencionado, de un *modelo absoluto* de resultados sociales de la educación.

El conjunto de relaciones aludidas y las dos vías fundamentales de impacto de la educación sobre la cohesión social han sido modeladas por Green et al. (2006) en los términos de la Figura I-1.

**FIGURA I-1: EFECTOS DEL APRENDIZAJE SOBRE LA COHESIÓN SOCIAL: MODELO DE RELACIONES.**



Fuente: Green et al. (2006), Gráfico 1.10.

Los efectos distributivos de la educación y su impacto sobre la cohesión social son inseparables del abordaje de las estructuras de distribución del ingreso, íntimamente ligadas a su vez a los mercados laborales y las relaciones de poder que regulan los mismos<sup>7</sup>. Asimismo, los efectos de socialización o de construcción de capacidades, disposiciones, sentidos y significados en los sujetos, impactan directamente sobre los niveles de confianza y cooperación cívica sobre los que se cimenta la cohesión social de una sociedad.

En las secciones siguientes se analizará la evolución reciente de las políticas públicas en educación en Latinoamérica y el impacto de las mismas sobre los sistemas y prácticas educativas desde la perspectiva de la cohesión social, lo que llevará a examinar tanto la distribución de sus resultados, como su impacto sobre los sujetos en términos de socialización.

<sup>7</sup> Ver capítulo 4 de este Volumen.

## **II. POLÍTICAS PÚBLICAS, DISTRIBUCIÓN DE LA EDUCACIÓN Y COHESIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA**

La base sociocultural de la cohesión social tiene directa relación con la naturaleza y extensión de lo compartido por los grupos como experiencia común. La extensión social y duración temporal de una experiencia escolar común posee desde esta perspectiva una importancia decisiva al constituir la condición fundamental para el funcionamiento de una sociedad compleja y diversificada: la existencia de unas capacidades comunicativas compartidas. Desde este punto de vista, la pregunta que se debe formular respecto de las políticas educacionales de la última década y media en Latinoamérica alude al impacto que ellas han tenido tanto en la expansión como en la distribución de lo común, vía la experiencia educativa de las mayorías.

Como se ha mencionado, el período del cambio de siglo no tiene precedentes en términos de activismo público y privado en educación. Con diferencias sustanciales entre países, los procesos de reforma tienen, sin embargo, una marca compartida: todos ellos coinciden con el período más largo de la historia de la región de gobiernos elegidos por la vía democrática, un accionar estatal profundamente influido por modelos de ajuste estructural y liberalización económica –que acompañan al llamado “consenso de Washington” –, y la influencia cultural de las presiones que traen consigo la globalización y el advenimiento de la sociedad de la información.

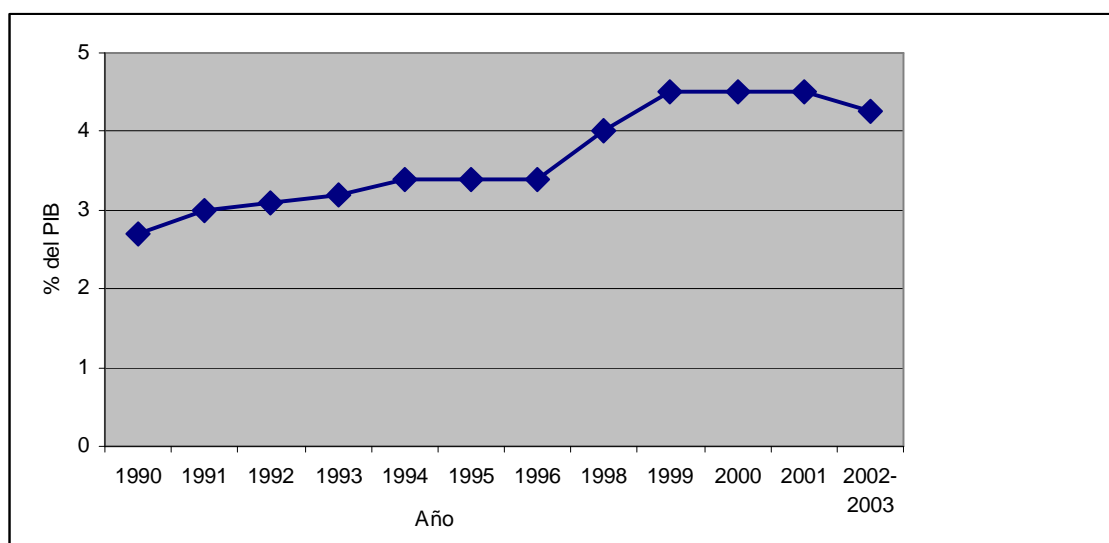
En este marco mayor, las políticas educacionales del período 1990-2005 presentan al menos cinco componentes distintivos: 1) expansión y racionalización del gasto; 2) descentralización de la gestión; 3) programas focalizados en categorías de la población; 4) reformas curriculares; 5) sistemas de evaluación de resultados, información y rendición de cuentas. (Gajardo 1999; Kaufman y Nelson 2005; PREAL 2006; Carnoy 2007; Grindle 2007). En esta sección se examinarán los tres primeros componentes (el cuarto se analizará en la siguiente) con el propósito de reflexionar acerca de sus impactos sobre la cohesión social.

## **1. Evolución y asignación del gasto**

El nivel y evolución del gasto en educación es, simultáneamente, un retrato de las prioridades gubernamentales y el marco condicionante básico de sus posibilidades de expansión. Desde ambos ángulos, y para el conjunto de la región, el período reciente brinda alta prioridad a la educación y expansión del gasto. Como proporción del PIB, el gasto público en el sector aumentó de 2,7% en 1990 a 4,3% en el período 2002-2003, tal como muestra el Gráfico II-1. Comparado con el resto del mundo, el nivel alcanzado es superior al promedio de los países de ingresos bajos y medios; se estima que si a esto se agrega el gasto privado, el porcentaje del PIB destinado a educación en Latinoamérica llega incluso al 10% (PREAL 2006).

En el período considerado, el gasto por alumno subió en la mayoría de los países de la región. El mayor gasto es asimismo sometido a procesos de estandarización y racionalización que acompañan la modernización de la gestión en el marco de procesos de descentralización de la misma. El caso de algunos países es ilustrativo: Chile asigna recursos sobre la base de una subvención por alumno idéntica en todo el país, a la que agrega luego factores pro equidad; Brasil modificó el mecanismo de asignación a estados y municipios, sobre la base del cálculo del costo anual por alumno, modificando patrones históricos de desigualdad al respecto; en Argentina, se observan dinámicas similares de reparación de inequidades entre provincias, aunque inefectivas (Carnoy et al. 2004); y Colombia especifica los rubros en que las unidades descentralizadas pueden gastar fondos de transferencias centrales (Filgueira et al. 2006).

**GRÁFICO II-1: GASTO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB, PROMEDIO LATINOAMÉRICA -1990-2003.**



Fuente: PREAL (2006)

En términos simplificados, se puede concluir que el mayor gasto y el mejoramiento de su asignación, en términos de equidad entre unidades administrativas y territorios, apuntaron tanto a la expansión de las oportunidades educativas como a la mejora de su distribución. Ambos objetivos se han visto reflejados en el período en una expansión marcada de coberturas y un aminoramiento de las desigualdades educativas en términos de años de educación completados por diferentes grupos de ingreso.

## **2. Cambio en papel del Estado**

En términos de reformas institucionales, el proceso más importante y de mayor presencia en las reformas educacionales recientes de la región es la descentralización. El traspaso de poder y responsabilidades desde el gobierno central se ha entendido de diferentes maneras en los distintos países: como transferencia hacia gobiernos subnacionales, como es el caso de Chile, Argentina y Brasil; como transferencia a una combinación entre gobierno nacional y gobierno subnacional, como en Colombia y Bolivia; o un traspaso directo a las escuelas, como es el caso de Nicaragua y El Salvador (Di Gropello 2004). Como sea, la descentralización tiene significados vastos y contradictorios desde una perspectiva de cohesión social. Ella da origen a un profundo cambio en el funcionamiento del Estado y de su modelo de acción en el campo de la educación. El modelo histórico de construcción de identidad y cohesión social a través

de la educación basado en la homogeneidad, la verticalidad y el control centrales, comienza a combinarse (de maneras cuya consistencia varía grandemente entre los diferentes países) con otro modelo, todavía en ciernes, pero cuyo *leit-motiv* es la diversidad, la horizontalidad y el control local (Iaies y Delich 2007)

El proceso de descentralización descrito implica un cambio histórico. Para las élites del siglo XIX, la educación pública fue el instrumento fundamental de creación y desarrollo de la nación a través de la inculcación de un ideario moral que tenía a la misma nación y su unidad como referente primordial. La noción de una experiencia formativa común, universal e idéntica para todos, que disuelve particularismos de todo tipo en el crisol de la escuela pública, ordenó la organización centralizada de la provisión de educación y los atributos acompañantes de instituciones, normativa, currículum y formación de profesores definidos nacionalmente y de acuerdo a normas comunes. El término *normal* ordenó la mayoría de los atributos de la educación pública: *la norma* de construcciones, pupitres y materiales educativos; las *escuelas normales* para la formación de los maestros; *la normativa curricular*; *la norma burocrática* única y de aplicación nacional para reglamentar al servicio educativo en su conjunto, en la lógica jurídica y burocrática de igualdad de todos ante la ley.

#### **Educación y construcción nacional**

Para las élites latinoamericanas del siglo XIX y gran parte del XX, la construcción de los Estados nacionales era sinónimo de integración de la población a la nación; esto es, a un marco institucional y a unos códigos instrumentales y expresivos comunes (Iaies y Delich 2007). La educación ocupaba un rol central en esta estrategia. Ella *debía* transmitir a los alumnos un fuerte sentimiento de pertenencia a la nación, por encima de filiaciones e identidades particulares. La escolarización masiva, que concentró buena parte del esfuerzo público en educación a lo largo del siglo XX, consiste en la expansión de las coberturas, primero en primaria y hacia fines de siglo, en secundaria; y la socialización en los valores de la vida urbana y transmisión de saberes mínimos para la integración social y laboral. Como señalan Iaies y Delich (2007: 15), “la lengua escrita, el cálculo y los saberes vinculados a la historia y la geografía nacionales, fueron los principales componentes de esos diseños. Sobre todo, dichos saberes eran los únicos admitidos y se impartían por encima de todo contexto cultural; es por esto que garantizaban, efectivamente, que en todas las escuelas y todas las aulas del país, todos los niños hicieran lo mismo”.

Con ese objetivo, institucionalmente el sector educativo se organizó en términos de una conducción centralizada, con una cabeza que tomaba decisiones únicas y universales; una estructura vertical con toma de decisiones solo en la cúpula que debía

”bajar” prescripciones claras y sin espacio de interpretación; un alto grado de regulación a través de normas detalladas, específicas y fácilmente auditables; un currículum y libro de texto únicos, instrumentos clave de la homogeneización; unas directrices didácticas detalladas<sup>8</sup>; y una permanente presencia de rituales que celebraban a la Nación y exaltaban los sentimientos primarios de un espíritu nacional, al punto de ocupar un lugar prominente en la experiencia escolar común.

En síntesis, puede sostenerse que, en su desarrollo original, las características constitutivas de los sistemas educativos, más allá de notorias diferencias entre países, provienen

(...) del hecho de que aquellos sistemas estaban plenamente avalados por una cultura política que priorizaba la cohesión de la sociedad nacional, por modelos de gestión de política pública orientados a lograr la homogeneidad y por el grado de legitimidad con que se desarrolló el proceso general de construcción de la dirigencia que ejercía el poder central a nivel nacional, cuya fuerza se transmitía ‘desde arriba’, y llegaba ‘hasta abajo’, invistiendo la autoridad de los maestros (...) (Iaies y Delich 2007: 19).

### **3. Descentralización y focalización**

Al iniciarse la década de 1990, CEPAL y UNESCO elaboran un diagnóstico crítico de los sistemas nacionales de educación, capacitación, e investigación científica y tecnológica de Latinoamérica, y desarrollan una propuesta de cambio que equivale a la formulación de un nuevo paradigma de políticas en educación para la región. Esto se basó en un juicio sobre el período que va desde la posguerra hasta fines de los años ochenta: se habían alcanzado grandes logros en el acceso, pero estos estaban segmentados socialmente y con resultados de aprendizaje de deficiente calidad, desconectados de los requerimientos de la sociedad. (CEPAL-UNESCO 1992). En el

---

<sup>8</sup> “Los libros del docente en México, los artículos didácticos del *Monitor de la educación común* en la Argentina, fueron ejemplos de lo explícitas que eran esas directivas y las formas bajo las cuales eran presentadas. También podemos pensar en que la puntualidad de las directrices didácticas se debía a la evaluación de la escasez de recursos humanos capacitados puesto que, como resulta obvio, era muy difícil capacitar al mismo ritmo que requería un sistema con altísimo grado de crecimiento. La falta de maestros obligaba a incorporar idóneos, o maestros de muy bajo nivel de formación. Mientras los sistemas desarrollaban dispositivos de formación, requerían de perfiles que asumieran las tareas del aula, y la debilidad de algunos de esos perfiles podría explicar la decisión de entregarles “guiones” pautados de lo que debía ocurrir en las aulas” (Iaies y Delich 2007: 18).



centro del diagnóstico está una crítica a la institucionalidad y gestión centralizada y burocrática de los sistemas escolares y su creciente desconexión con los nuevos requerimientos del desarrollo socioeconómico. Este diagnóstico definió como factores específicos a resolver la administración de los sistemas, que “se han ido burocratizando al punto de haberse transformado cada una en un segmento cerrado que no le rinde cuentas a nadie salvo a sí mismo”, y llevando a una “la radical separación entre el sistema de formación de recursos humanos y las necesidades del desarrollo” (CEPAL-UNESCO 1992: 77).

*a) Cambios en la estrategia: descentralización*

El camino por delante que surge de tal diagnóstico es el de la descentralización y la autonomía de los centros. Adicionalmente, se plantea el tránsito desde políticas orientadas a producir la homogeneidad hacia otras que promuevan la diversidad; el giro desde la norma y las respuestas lentas y uniformes hacia las iniciativas *bottom-up*, con incentivos y apoyos institucionales orientados a fomentar la flexibilidad de los sistemas y sus capacidades de respuesta rápida<sup>9</sup>.

La nueva estrategia propuesta tuvo como objetivos clave la competitividad y la ciudadanía (esta última con explícita referencia a la equidad y la cohesión social), mediante la descentralización de la gestión de los sistemas y su apertura al medio externo. Esta estrategia recibió un impulso fundamental para su implementación a través de los proyectos de mejoramiento de la calidad y equidad financiados total o parcialmente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. El *rationale* de estos proyectos viene de categorías propias de la economía, que fundamentan la descentralización de la educación a base de mejoramientos de la eficiencia técnica y social de la gestión, para lo cual es necesario mejorar el flujo de información para la toma de decisiones acercando al decididor respecto al problema, y mejorar la *accountability* acercando al mandante al mandatario o cliente/agente (Winkler y Gershberg 2000; World Bank 2004; Di Gropello 2004).

---

<sup>9</sup>) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (CEPAL-UNESCO 1992) es probablemente el documento de mayor influencia en el pensamiento de las élites gubernamentales responsables de las más importantes reformas de sistemas educativos en la región en la década de 1990.

Desde la perspectiva de la cohesión social, los efectos de los procesos de descentralización son ambivalentes. Por un lado erosionan el poder unificador e igualizador del centro de los sistemas, y por lo mismo, crean un terreno favorable para la expansión de las inequidades de base, lo cual por cierto tiene efectos negativos sobre la cohesión. Por otro lado, los procesos de descentralización pueden traer mayor eficiencia, participación y *accountability*, lo que podría ser positivo para la cohesión. Con todo, los efectos potenciales de la descentralización sobre la cobertura, calidad y relevancia de la educación son superiores que sus efectos sobre la cohesión, en especial si las energías locales se despliegan en sociedades altamente desiguales y donde el Estado tiene capacidades menguadas de nivelar las diferencias en el campo de juego. Este cuadro de resultados ambivalentes de la descentralización desde el punto de vista de la cohesión, aunque sesgados hacia un impacto negativo, no es completo si no se los considera junto a las políticas de focalización.

#### *b) Cambios en la estrategia: focalización*

La implementación estatal de programas educativos focalizados en grupos específicos con desventajas, sean sociales o educativas, caracteriza también a las políticas del período. Programas como *Escuela Nueva*, de Colombia, *900 Escuelas* de Chile, *Plan Social* de Argentina, *Bolsa Escola* de Brasil, *Abatir el Rezago Educativo* (Programa PARE) de México, entre decenas de otros a lo largo y ancho de la región, representan un nuevo paradigma de acción estatal en educación. El origen de estos programas radica en el descubrimiento de que las normas universales en este ámbito favorecen a quienes ya son los más favorecidos, y que la producción de resultados de aprendizaje comparables entre grupos con muy distintos capitales culturales de origen supone experiencias educativas diferenciadas. Los programas, en general, logran buenos resultados, tanto en términos de inclusión como en términos de calidad o resultados de aprendizaje, contribuyendo a aminorar distancias entre los logros de los más desfavorecidos y los promedios nacionales (Carnoy 2007).

Es necesario destacar la ambivalencia de los programas focalizados en términos de lógicas de integración sociocultural. Por un lado representan la priorización estatal de metas de inclusión y equidad. Por el otro, sin embargo, representan un declive de las capacidades de integración simbólica que representaba el accionar estatal en el

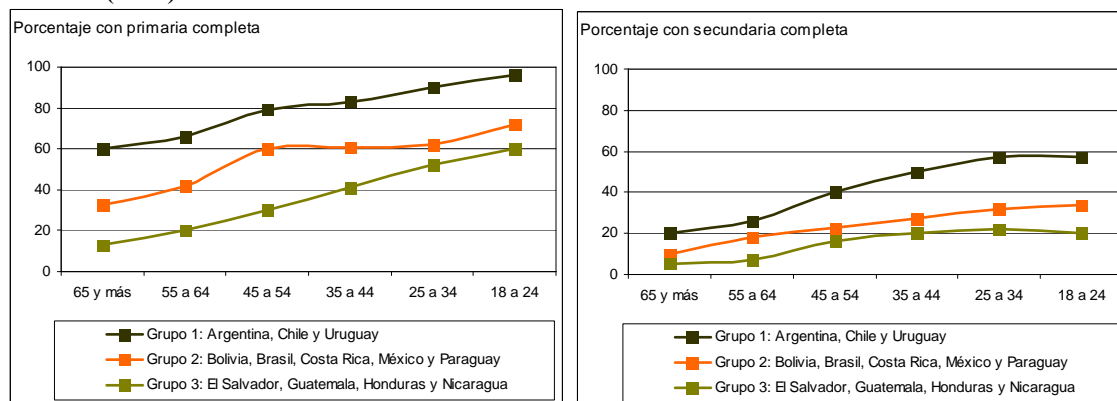
paradigma homogeneizador y centralista histórico, ahora centrado en la diferenciación y especialización de sus metas, medios e instituciones, sumado al cambio de su *ethos* legal-nacional por una lógica de industria de servicios (Dubet 2006).

En el balance global, ¿cuáles serían los resultados en términos agregados de las tendencias hacia la fragmentación y diversificación que conllevan los procesos de descentralización, por un lado, y los procesos de inclusión empujados por los programas focalizados de atención educativa a la pobreza y la marginación, por el otro, en un marco de expansión de las coberturas de los sistemas y extensión de la escolaridad obligatoria en la mayoría de los países?

#### **4. Distribución de la educación**

En términos de distribución social de la experiencia educativa, el balance global es inequívoco: en la región ha habido una expansión sustantiva de la experiencia educacional común, con un impacto claro en la disminución de la desigualdad educativa en términos de años de escolaridad y en la aceleración de los procesos de movilidad educativa intergeneracional. Esta dinámica se funda en una expansión radical y consistente a lo largo de 30 años de la cobertura educacional. El Gráfico II-2 ofrece una visión comparada de la completación de estudios entre distintas generaciones de tres grupos de países, categorizados según su patrón de expansión de la escolarización primaria y secundaria. En el caso del grupo de países de mayor cobertura –Argentina, Chile y Uruguay–, se observa que el 20% de los abuelos, el 40% de los hijos y el 60% de los nietos entre 18 y 24 años concluyó su enseñanza secundaria.

**GRÁFICO II-22: COMPARACIÓN DE COMPLETACIÓN DE ESTUDIOS PRIMARIOS Y SECUNDARIOS POR GRUPOS DE EDAD PARA TRES GRUPOS DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (2006)**

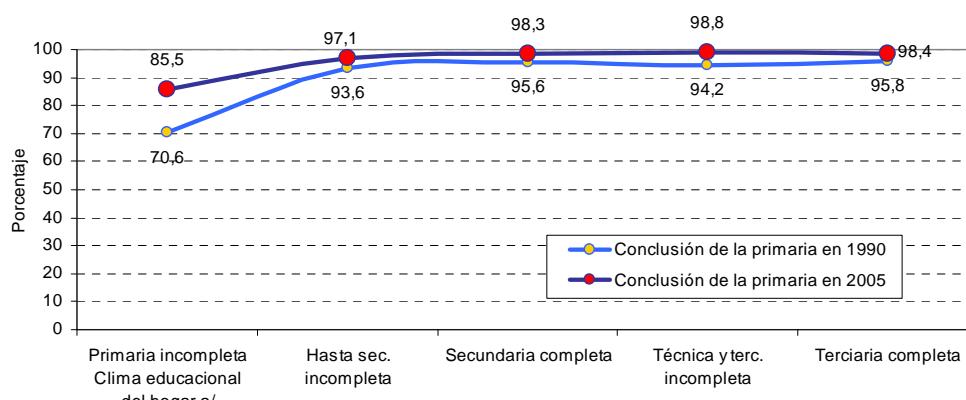


Fuente: IIPPE-OEI (2006), Gráfico 5.

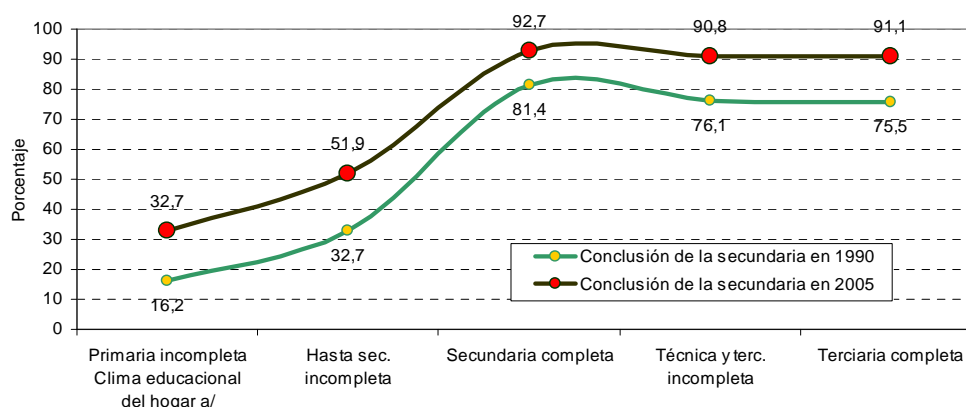
La extensión sustantiva de la experiencia educativa en término de años de escolarización de las nuevas generaciones es, sin embargo, diferenciada socialmente, tal como lo muestra el Gráfico II-3. En él se observa cómo la expansión de las coberturas educativas, medida a través de la conclusión de estudios en los niveles primario, secundario y terciario, en el conjunto de la región (18 países) en el período 1990-2005, es estructurado según el nivel educacional de los padres. En el nivel primario hay un incremento de la proporción que concluye este nivel entre los hijos de padres con menor nivel educativo (primaria incompleta), acortando la brecha con el resto; en el nivel secundario hay un aumento generalizado de los que concluyen, como lo muestra el alza del conjunto de la distribución correspondiente a 2005, comparada con la curva que representa la distribución de 1990, con mantención, sin embargo, de las diferencias que afectan especialmente a los dos grupos cuyos padres tienen menor educación (primaria incompleta y hasta secundaria incompleta). No se registran mejorías en la educación terciaria, en la que las dos curvas prácticamente coinciden.

**GRÁFICO II-3: EVOLUCIÓN DE LA CONCLUSIÓN EDUCATIVA ENTRE JÓVENES DE DISTINTOS GRUPOS DE EDAD SEGÚN EL CLIMA EDUCACIONAL DEL HOGAR – COMPARACIÓN DE DOS DÉCADAS (Porcentaje para 18 países de América Latina)**

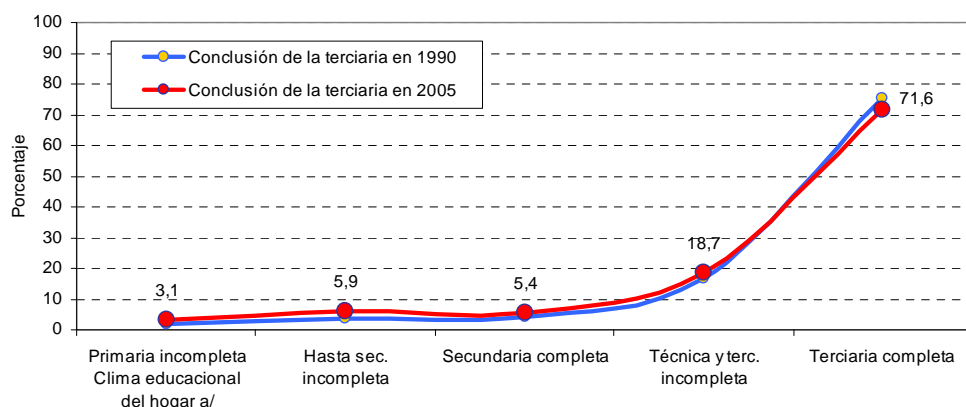
**A. Conclusión de la educación primaria entre jóvenes de 15 a 19 años**



**B. Conclusión de la educación secundaria entre jóvenes de 20 a 24 años**



**C. Conclusión de la educación terciaria entre jóvenes de 25 a 29 años**



Fuente: CEPAL (2007) Gráfico III.7, p.23, sobre tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

a/ Promedio de años de estudio del jefe de hogar y su cónyuge, como aproximación a la educación de los padres.

b/ La información referida a la comparación 1990-2005 excluye Guatemala, y considera ocho ciudades principales y El Alto en Bolivia, y las zonas urbanas de Argentina, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

Se puede así concluir que una resultante fundamental de las políticas educacionales de la última década y media es el aumento de las coberturas y la

retención escolar, en términos que cambian sustancialmente el nivel de desigualdad educativa en años de educación completados entre la generación actual y la precedente. Este cambio generacional radical de la desigualdad lo ilustra muy bien la Tabla II-1.

**TABLA II-1: CAMBIOS GENERACIONALES EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA EDUCACIÓN**  
(En cuanto a grados completados)

	Coefficiente Gini de grados de educación Generación de padres	Coefficiente Gini de grados de educación Generación actual
<b>Argentina</b>	0,47	0,22
<b>Bolivia</b>	0,74	0,38
<b>Brasil</b>	0,56	0,40
<b>Colombia</b>	0,55	0,34
<b>Chile</b>	0,44	0,21
<b>Ecuador</b>	0,47	0,34
<b>México</b>	0,60	0,34
<b>Costa Rica</b>	0,53	0,36
<b>El Salvador</b>	0,62	0,51
<b>Guatemala</b>	0,72	0,55
<b>Honduras</b>	0,72	0,48
<b>Nicaragua</b>	0,74	0,48
<b>Panamá</b>	0,54	0,31
<b>República Dominicana</b>	0,59	0,39
<b>Paraguay</b>	0,45	0,31
<b>Perú</b>	0,67	0,37
<b>Uruguay</b>	0,41	0,25
<b>Venezuela</b>	0,63	0,26
<b>Promedio</b>	0,58	0,36

Fuente: Crouch et al. (2007) a partir de datos de Latinobarómetro 2005.

La Tabla II-1 exhibe los coeficientes Gini de los grados de educación manifestados por los entrevistados en la encuesta Latinobarómetro 2005, y lo que ellos señalan respecto al grado de educación de sus padres. Los datos son reveladores de un cambio sustancial: se registra una mejoría de 22 puntos porcentuales ( 37 %) en la igualdad de la distribución de los grados completados de una generación a la otra. La movilidad educativa intergeneracional medida por ECosociAL-2007 es consistente con los antecedentes referidos. La evidencia recolectada por esta encuesta indica que la proporción de hombres de 25 años y más que reporta tener un nivel educativo mayor que sus padres alcanza el 46%, mientras que las mujeres que declaran lo mismo respecto de sus madres, un 49% (Valenzuela *et. al* 2008).

En la generación anterior, indican Crouch et al., “la distribución de los grados de educación era más o menos igual o peor que la distribución del ingreso (que oscila, y

hace décadas oscila, alrededor de 0,55 en América Latina), hoy la distribución de los grados completados anda 20 puntos porcentuales mejor que la distribución del ingreso” (Crouch et al. 2007: 14). Esto tendría algún impacto sobre la proporción en la población de individuos cohesivos<sup>10</sup>. Los autores estiman que una mejoría de 20 puntos en la desigualdad educacional generaría una mejoría de unos siete puntos en el porcentaje de gente que es cohesiva. Este impacto no es leve, “ya que el porcentaje promedio de ‘cohesividad’ (para el conjunto de países de la región) es de 22%. Un aumento de 7 puntos, cuando el promedio es 22, es altamente significativo” (Crouch et al. 2007:14).

En fin, el gran progreso en la distribución de la educación parecería tener un efecto claramente positivo sobre la cohesión societal. Esto está en línea con el análisis y la evidencia internacional comparada de Green et al. (2006).

### **III. EXPERIENCIA EDUCATIVA, CURRÍCULO Y COHESIÓN**

La segunda vía de impacto de la educación sobre la cohesión social es la socialización en determinadas competencias, valores e imaginarios, los cuales pueden facilitar o no la cooperación y la cohesión. En esta sección se aborda primero el currículo oficial, que define las oportunidades de aprendizaje que organizará el sistema escolar nacional. Desde la perspectiva de la cohesión social es de importancia capital evaluar las características del imaginario común al que recurre para establecer los significados compartidos, bases de la confianza y la cooperación cívica.

#### **1. Límites del análisis y metodología**

En lo que sigue se compararán currículos oficiales, es decir, la prescripción de lo que el sistema escolar debe facilitar como oportunidades de aprendizaje. Las características político-institucionales de la generación del currículo en cada país constituyen un tema vertebral para responder interrogantes sobre su representatividad, legitimidad y efectividad (o sea, en su “bajada” a las aulas): estos aspectos, sin embargo, aquí no son

---

<sup>10</sup> Como se recordará, el índice de cohesividad fue propuesto por Crouch et al. (2007), e incluye los siguientes indicadores: (1) la confianza que el individuo dice tener en los otros; (2) el sentirse parte de una mayoría; (3) el trabajar por iniciativas comunitarias; y (4) el orgullo patrio.

abordados. Por otro lado hay que tener presente que el currículo oficial no es sinónimo de currículo implementado –es decir, transformado en prácticas de aula por los profesores– y menos logrado o incorporado como aprendizaje por niños y jóvenes. Dado los límites de este trabajo, esta evaluación también está ausente.

En lo que sigue, el análisis se restringe al currículo prescrito. El valor del mismo –a pesar de su distancia respecto de las dos traducciones que experimenta en su paso a las aulas y a la incorporación en las personas vía aprendizaje– está en que tal prescripción curricular refleja en forma elocuente la definición que una sociedad hace sobre lo que juzga esencial transmitir a la próxima generación, es decir, su propio futuro como sociedad. Simultáneamente, constituye el marco regulador clave de la experiencia educativa que organizan los sistemas escolares públicos, al definir los objetivos y contenidos que enmarcan el quehacer de los profesores, los contenidos de los libros de texto y la evaluación, y en los sistemas más coherentes, también la formación inicial de los profesores y las actividades de educación continua de los mismos. Si el currículo logrado, incorporado en las personas, es traducción del prescrito, bien vale la pena comenzar por este al examinar consecuencias de la experiencia educativa sobre la cohesión social.

La experiencia escolar prepara explícitamente para la vida en común, tanto con otros inmediatos (*capital social vinculante*) como lejanos (*capital social puente*). El currículo prescrito de un sistema escolar nacional, como definición oficial de los objetivos y contenidos formativos de tal experiencia, corresponde a la visión de la sociedad sobre sí misma que se procura transmitir a la nueva generación y, por tanto, acerca de tal vida en común y sus nociones y valores constitutivos.

Se analizan a continuación las definiciones curriculares nacionales de siete países de la región, con el propósito de compararlas en términos de sus orientaciones y prioridades respecto a dimensiones relevantes para la vida en común y por tanto para la cohesión social; estos países son México, Guatemala, Colombia, Brasil, Perú, Argentina y Chile, los mismos cubiertos por ECosociAL-2007. Aunque las denominaciones varían, así como también las formas de organizar objetivos y contenidos de aprendizaje, las áreas examinadas del currículo son las de historia y ciencias sociales, educación cívica y lenguaje, y en algunos casos, ética y orientación. Asimismo, se abordarán los



objetivos transversales del currículo, que en muchos casos concentran las definiciones nacionales sobre los valores y competencias relacionales a inculcar.

La pregunta que guía el análisis es si las oportunidades de aprendizaje, que el currículo define, contribuyen o no a generar en la nueva generación los conocimientos, habilidades y disposiciones que favorecen la cohesión social, entendida esta a nivel macro, es decir, de la sociedad en su conjunto. Esto lleva a interrogarse por tres dimensiones del currículo, dirigido explícitamente a la formación para la vida en sociedad. En primer término, cuál es la presencia que tienen en el mismo los objetivos y contenidos que apuntan a una identidad común o comunidad moral; vale decir, aquello que trasciende grupos y modos de vida particulares. Segundo, cómo se combinan en las prescripciones del currículo, objetivos y contenidos referidos a ciudadanía, es decir, a las relaciones de los sujetos con la política y el Estado, comparados con aquellos referidos al civismo o las relaciones sociales interpersonales, intragrupo o locales. Por último, cuál es la visión en el currículo del pasado y del futuro de la sociedad en cada caso –observable en su tratamiento de la historia nacional–, relato clave para la identidad y la cohesión.

Estas interrogantes dan lugar a las siguientes cuatro categorías analíticas, que se utilizarán para examinar comparativamente los currículos de los siete países de la región referidos.

- La primera categoría, *Sociedad y nación*, contiene las definiciones de los distintos currículos de los países sobre la idea de sociedad mayor que articula el currículo, y de si el referente vinculante del conjunto es o no el concepto de nación.
- La segunda categoría, *Historia*, rescata las relaciones con la propia historia que el currículo escolar busca comunicar a la nueva generación. Esta puede ser celebradora de un origen y trayectoria que es base de identidad y unidad, o estar ausente como referencia, y, en cambio, el referente de identidad y unidad estar en el futuro, como proyecto a construir. Hay en esta polaridad un sentido adicional: la historia como mito, o la historia como base de reflexividad (Koselleck 1993; Wineburg 2001).

- La tercera categoría, – *Ciudadanía*, se refiere a la presencia e importancia relativa de objetivos y contenidos relacionados con la formación ciudadana o educación cívica tradicional: la preparación para la participación política a través de la educación en el conocimiento y valoración de las instituciones y procedimientos constitutivos de la organización democrática del poder. En términos de las distinciones sobre capital social mencionadas al inicio, ¿cuánto hay en el currículo directamente conectado con la preparación en las competencias para el *capital social puente*?
- La cuarta categoría de descripción y comparación de los currículos, *Civismo-convivencia*, rescata la presencia e importancia relativa (en especial comparada con la categoría anterior) de objetivos y contenidos referidos a la sociabilidad primaria como a las relaciones en grupos locales o comunitarios. En términos de tipos de capital social, la categoría rescata objetivos y contenidos orientados a formar en las competencias del capital vinculante.

## 2. Análisis y resultados

La Tabla III-1 especifica, respecto de cada una de las categorías mencionadas más arriba, los resultados de un análisis de contenido de los currículos oficiales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México y Perú, para los grados finales del nivel primario (Cox et al. 2007).

**TABLA III-1: ÉNFASIS FORMATIVO DEL CURRÍCULO CIUDADANO EN 7 PAÍSES 1993-2005**

	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>	<b>Colombia</b>
<b>Sociedad y nación</b>	Valoración identidad nacional, (CBC); “abierta, respetuosa de la diversidad”. (NAP) Énfasis en “perspectiva regional latinoamericana” (Ley 2006)	Sin referencia a la nación.  Visión de sociedad multicultural y pluriétnica	Valoración identidad nacional en contexto globalización.	No hay referencia a nación histórica, solo como proyecto.  Visión crítica de sociedad de exclusión, corrupción y violencia.  Énfasis en <u>proyecto de sociedad pacífica</u> , tolerante, respeto DD.HH, democrática

<b>Historia</b>	“construcción de memoria colectiva (...) respecto del quiebre del orden constitucional y terrorismo de Estado (...) para generar reflexiones y sentimientos democráticos, defensa Estado de Derecho y vigencia DDHH”. Habilidades investigativas. (CBC y NAP)	Sin relato nacional; énfasis en perspectivas sociales y económicas. Tratamiento reflexivo (lógicas de poder e intereses) de los procesos de conformación del Estado	Énfasis en historia reciente de quiebre democrático para el fortalecimiento de “principios democráticos, aceptación del pluralismo (...) y respeto de los DD.HH”.	Saber histórico como relativo y en construcción permanente: visión reflexiva.
<b>Ciudadanía</b>	Énfasis en instituciones y procesos políticos: democracia, organización del Estado, organización Federal de la Nación; la Constitución; Derechos, garantías y su relación con deberes y responsabilidades. (CBC y NAP)	No es el foco (solo 2 de 9 contenidos): comprensión del proceso legislativo; y estudio del proceso histórico (lógicas de poder) de construcción del Estado.	Importancia a contenidos sobre nación, Estado, gobierno y régimen político, soberanía y representación.	Escasa referencia a este ámbito (limitadas a características del Estado de derecho y estado social de derecho).
<b>Civismo-convivencia</b>	Comunicación de experiencias emocionales; deberes y responsabilidades en la convivencia. Desarrollo sociocomunitario. (CBC, 1995)	Ambito focal: valores de respeto mutuo, justicia, solidaridad, diálogo; reconocimiento del valor de la propia cultura; vida escolar como participación en espacio público; práctica y valoración DD.HH.	Ambito presente pero subordinado a la?– “democracia en la vida social”. Diseño y ejecución de proyecto de acción social comunitaria	Foco del currículo, centrado en relaciones interpersonales y grupales – y una convivencia basada en la valoración de la diferencia, la tolerancia, y la elaboración comunicativa del conflicto y sus fuentes.

	<b>Guatemala</b>	<b>México</b>	<b>Perú</b>
<b>Sociedad y nación</b>	“conciencia crítica de la realidad guatemalteca”  Sociedad multiétnica, multicultural y multilingüe;  “que se está desarrollando como una nación justa, democrática, pluralista y pacifista” (2005)	Centralidad conciencia nacional y soberanía. Sociedad en transición:“(...)dejando de concebirse a sí misma como culturalmente homogénea”. Realidad y valoración del multiculturalismo	Identidad nacional sustentada en la diversidad cultural, étnica y lingüística. Sociedad proyectada-deseada (no se afirma tradición): “democrática, solidaria, justa, inclusiva, próspera, tolerante y forjadora de una cultura de paz”.
<b>Historia</b>	Historia para “sentido crítico frente a situaciones del pasado y del presente”, para conciencia de desafíos futuros. (Historia para reflexividad)	Historia (como conocimiento y reflexión sobre “la personalidad y el ideario de las gráficas? centrales en la conformación de nuestra nacionalidad”); clave para “adquisición de valores éticos personales y de convivencia social y a la afirmación consciente y madura de la identidad nacional” (1993). Historia llega en primaria hasta 1964; en secundaria hasta 2000. En secundaria (2005); el foco está en “formación de una conciencia histórica para la convivencia”.	No se usa historia para relato nacional. Estudio de grandes procesos sin énfasis en reflexividad.
<b>Ciudadanía</b>	Ambito importante: “unidad en la diversidad” y “vida en democracia y cultura de la paz” como ejes. Formación cívica; DD.HH.	Foco de asignatura específica: educación cívica: democracia como forma de gobierno, la Constitución, la justicia; funciones de las instituciones políticas; idea de Estado-Nación.	Significativa presencia de contenidos de valoración de la democracia y los DD.HH; estudio de la Constitución, funciones de gobierno, generación de las leyes.

<b>Civismo-convivencia</b>	Ámbito importante: género y autoestima; educación en valores sociales y cívicos; organización y economía familiar; relaciones intergeneracionales.	No hay objetivos y contenidos en este ámbito	Significativa presencia de contenidos para el fortalecimiento en la convivencia de valoración de la diversidad y cultura de la paz.
----------------------------	--	--	---

Fuente: Cox et al. (2007)

Es posible dar cuenta del conjunto de prescripciones curriculares de los países y su comparación en términos del modelo que se plantea a continuación. Esto es clave para conocer la visión que la educación busca inculcar acerca de la sociedad y de la comunidad simbólica, que son base de la cohesión societal. El modelo propuesto se articula sobre la base de dos ejes, los que generan un espacio de posiciones que dan cuenta de las similitudes y diferencias más importantes en las orientaciones de cada currículo nacional respecto de objetivos y contenidos educativos:

- El eje vertical (Figura III-1) corresponde a la dimensión relacional de la vida en común para la que forma el currículo. Los polos son *Civismo-convivencia* (extremo inferior) y *Ciudadanía-política* (extremo superior). Como se ha mencionado, en este último corresponde ubicar a los currículos que enfatizan objetivos y contenidos curriculares referidos al Estado, la política y las relaciones de los individuos con el sistema político (*capital social puente*), mientras que en el polo de *Civismo-convivencia* corresponde a los currículos que, como contrapartida, privilegien objetivos y contenidos orientados a formar en competencias para las relaciones interpersonales, intr-grupo, locales y comunitarias (*capital social vinculante*)<sup>11</sup>.
- El eje horizontal corresponde a la dimensión identidad. Aquí los polos son *Afirmación de la nación-experiencia histórica*<sup>12</sup>, por un lado, y *Valores universales-expectativas de sociedad*, por el otro. Mientras hacia el primer polo

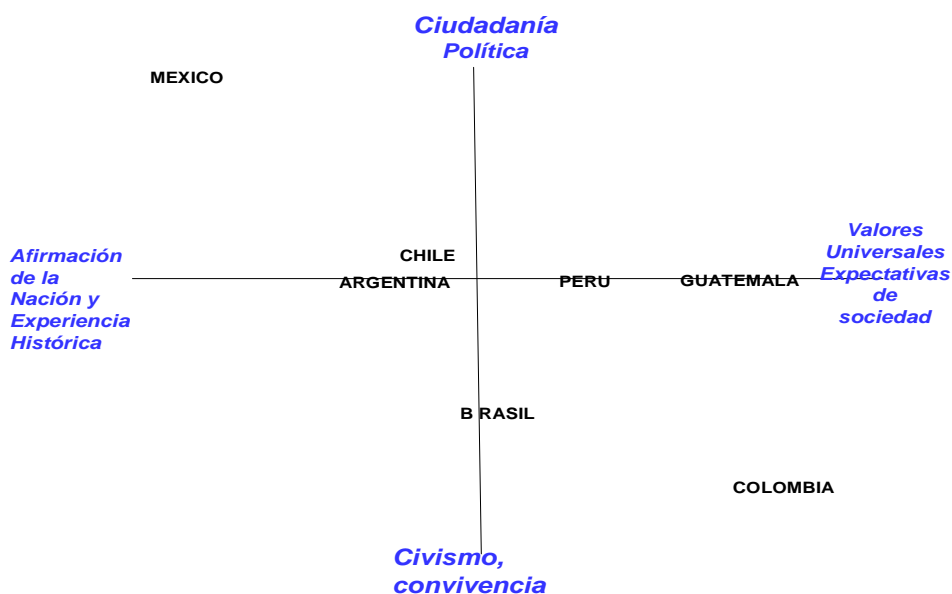
<sup>11</sup> Los dos polos de este eje se corresponden directamente con lo que la encuesta ECosociAL-2007 distingue y mide a través de las categorías *Exclusión* (medida por tres preguntas sobre relaciones con la gente que me rodea) y *Alienación* (medida por tres preguntas acerca de las autoridades o la gente que dirige el país). Véase Valenzuela et. al (2008).

<sup>12</sup> “(...) la experiencia es un pasado presente, cuyos acontecimientos han sido incorporados y pueden ser recordados”; (...) la expectativa es futuro hecho presente, apunta al todavía-no, a lo no experimentado, a lo que solo se puede descubrir”. (Koselleck 1993: 338). Para este filósofo de la historia “(...) en la época moderna va aumentando progresivamente la diferencia entre experiencia y expectativa, o, más exactamente, que solo se puede concebir la modernidad como un tiempo nuevo desde que las expectativas se han ido alejando cada vez más de las experiencias hechas” (Koselleck 1993: 343).

corresponde ubicar a los currículos que enfatizan una memoria común, cuya base se encuentra en el pasado histórico y que refieren a la nación como principio identitario, en el polo opuesto corresponde ubicar a los currículos que comunican una visión que es crítica tanto del pasado como del presente, y que fundan el referente identitario en una expectativa futura o en un proyecto de sociedad.

Los ejes y sus polos generan un espacio de posiciones que permite distinguir entre los currículos de los países y considerar, desde la ubicación de cada uno, las interrogantes sobre el significado de cada uno para las oportunidades de aprendizaje funcionales a la cohesión social de sus respectivas sociedades. En la Figura III-1, se ordenan los currículos de los diferentes países según su posición respecto de los dos ejes aludidos.

**FIGURA III-1: REFERENTES CLAVE PARA LA FORMACIÓN DE IDENTIDAD Y CAPITAL SOCIAL EN LOS CURRÍCULOS VIGENTES DE EDUCACIÓN PRIMARIA DE 7 PAÍSES: DIAGRAMA DE POSICIONES.**



*Civismo- convivencia y Ciudadanía-política; eje horizontal: Afirmación de la nación-experiencia histórica y Valores universales-expectativas de sociedad)*

México (currículo de primaria, 1993), que se ubica en el cuadrante Superior-Izquierdo, está en la posición más cercana del polo *Afirmación de la nación-*

*experiencia histórica*, en el eje identidad, y *Ciudadanía-política*, en el eje relacional. Su currículo celebra explícitamente a la nación como principio identitario, y plantea una asignatura especial para ciudadanía (política), con práctica ausencia de objetivos y contenidos sobre civismo y convivencia. Respecto de México debe tenerse presente, sin embargo, que hay una marcada diferencia entre el currículo vigente en 2007 para la educación primaria –generado por una de las últimas administraciones del PRI hace 15 años–, y el de secundaria, definido en 2005 por la administración del Presidente Fox, abierto al multiculturalismo y una visión de identidad menos unitaria y primordial<sup>13</sup> respecto a la nación.

*Argentina y Chile* se ubican en el eje vertical en una posición más cercana al polo *Ciudadanía-política* que al de *Civismo-convivencia*, aunque sus definiciones abordan ambas dimensiones de la dimensión relacional. En el eje horizontal se ubican también en el centro, aunque más cerca del polo *Afirmación de la nación-experiencia histórica*, porque en sus currículos tratan el pasado como definitorio de identidad, pero con una visión más crítica que México, al tratar en sus currículos expresamente los períodos autoritarios y de atropellos a los Derechos Humanos, pero claramente valoradores de una experiencia histórica más larga, que los distancia nítidamente de los currículos de Perú, Guatemala y Colombia. Asimismo tienen algo de proyecto y aspiración en sus definiciones sobre equidad, justicia y desarrollo.

*Perú y Guatemala* no se distinguen de los países del Cono Sur respecto al eje vertical, pero sí claramente respecto al eje horizontal. Se trata en ambos casos –más marcadamente en el currículo de Guatemala– de definiciones de objetivos y contenidos que comunican una visión muy crítica de su sociedad, y donde las expectativas de transformación de la misma y del futuro son las dimensiones que estructuran el espacio simbólico común<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Término con que la literatura comparada sobre educación ciudadana caracteriza la visión tradicional de la nación, fundada, al decir de **Renan**, en el acuerdo de recordar ciertas cosas del pasado y olvidar otras. Bauman va un paso más lejos: “Yo aguzaría el punto un tanto: el nacionalismo prescribe que todas las cosas sobre las que no se acuerda que sean recordadas debieran ser olvidadas” (Bauman 1999: 164). Visión en retroceso mundial (cfr. Soysal y Wong 2006).

<sup>14</sup> Parfraseando a Koselleck, se diría que se trata de currículos que entre los dos modos de ser –el recuerdo y la esperanza–, cuyo entretrejo constituye la historia, se centran casi completamente sobre el segundo (Koselleck 1993).

*Brasil* en el eje vertical se encuentra en una posición más cercana de *Civismo-convivencia* que a *Ciudadanía-política*, ya que su currículo de básica de 1998 prácticamente ignora el sistema político y las relaciones ciudadanas, para centrarse por completo en relaciones locales y comunitarias. Al igual que Colombia, es como si a la escuela sólo le preocupara crear las bases culturales y conductuales del *capital social vinculante* y no el de *punte*. En el eje horizontal, el currículo de Brasil se ubica un poco más hacia el polo *Valores universales-expectativas de sociedad* en comparación con Argentina y Chile, por su talante más crítico y de transformación sociocultural que el de estos dos países.

*Colombia* en el eje vertical representa el caso más radical de foco en relaciones interpersonales y de la sociabilidad primaria, como base de creación de confianzas y manejo pacífico del conflicto, sin referencia al ámbito político. En el eje horizontal, puede considerarse su currículo como en la posición antípoda de México: nada que celebrar del pasado ni del presente: el referente identitario que la educación debe trabajar es claramente el de las expectativas, el de un proyecto de transformación.

Simplificando, puede plantearse que hay dos situaciones fundamentales, en torno a las cuales se dan las variaciones nacionales: i) la del cuadrante superior-izquierdo, donde están México y los dos países del cono sur. A estos se los puede calificar como *tradicional*, en términos de que se trata de currículos y sistemas escolares de sociedades relativamente cohesionadas, en un sentido que ni Colombia, Guatemala ni Perú parecen serlo, y donde el referente identitario es la nación y su historia, así como un foco explícito en formación para la ciudadanía (*capital social puente*); ii) la del cuadrante inferior-derecho, donde figuran Perú, Guatemala, Brasil y Colombia, aunados por omitir una referencia respecto de la nación, significado que es llenado por la referencia a valores universales, y omisión también respecto a la historia como referente identitario. Los currículos de Brasil y Colombia además se distinguen por su omisión respecto a la institucionalidad democrática y la preparación para la participación política (o *capital social puente*).

### **3. Dos comentarios**

a) *Sobre declive de la nación como referente*

La definición de la comunidad respecto a la cual niños y jóvenes son educados para que la sientan como propia, y a la cual deben su adherencia y lealtad, sin duda que es una de las tareas centrales y clásicas de la escuela. Históricamente, el referente crucial para esta construcción escolar de identidad ha sido la *nación*<sup>15</sup>. Los currículos de la década de 1990 en Latinoamérica se ubican claramente en otra perspectiva respecto a la nación, el Estado y el patriotismo. Llama a reflexión cuán tenue es la presencia de la nación como referente de lo colectivo en los currículos del cuadrante Sur-Oeste. Y cuán problemática es esta ausencia, porque si no hay una construcción cultural de la nación en el sistema escolar, en su sentido más profundo de comunidad de origen y destino, se está ante el riesgo de tendencias disgregadoras de *lo común*, fuertemente presentes tanto en la lógica del mercado como en el clima cultural valorizador de la diversidad.

Lo que ha sustituido a la nación como referente del imaginario común en los currículos escolares apunta, simultáneamente, hacia más abajo y más arriba: “más abajo”, en el sentido de grupos sociales, de base local o étnica; y “más arriba”, en el sentido de que la Declaración de los Derechos Humanos, en su universalidad y precedencia sobre las definiciones de Estados particulares, redefine el *locus* de la regulación moral de la política, subordinando la nación a la humanidad.

Este “deslizamiento hacia lo universal”<sup>16</sup> tiene una génesis más global que la de contextos regionales y que la de los países en que se basa este análisis. Un examen comparativo reciente de tendencias del currículo para la ciudadanía en Europa y Asia detecta un cambio en el modelo del buen ciudadano: de uno basado solamente en normas colectivas nacionales a uno crecientemente basado en normas transnacionales (Soysal y Wong 2006). Es más, en un análisis de tendencias mundiales que afectan al currículo escolar en el cambio de siglo, el sociólogo de Stanford, John Meyer (2005), destaca la práctica desaparición del Estado-nación como referente primordial de la

---

<sup>15</sup> “La nación es un arco de solidaridades, una construcción política e ideacional que postula la existencia de un ‘nosotros’ que entraña un reclamo de lealtad por encima y más allá de otras identidades e intereses y que, si ya no la tiene, frecuentemente busca asentarse o definirse en un territorio delimitado por el Estado.” (O’Donnell 2004: 165).

<sup>16</sup> Expresión de Francois Audigier al analizar el currículo para la ciudadanía de Francia: el *deslizamiento hacia la universalidad* hizo que en Francia, la patria, la nación, no fueran referencias sistemáticas, obligadas del currículo (Audigier 1999).



formación ciudadana en el currículo escolar de la mayoría de los países, con independencia de culturas y grados de desarrollo.

La conjunción de influencias globales, como las aludidas, con historias nacionales y desarrollos específicos de los campos educativos del caso, conforman un entretejido complejo que nítidamente está produciendo en los currículos de los países una transición de vastas implicancias para las bases culturales de la cohesión social. Más allá de las diferencias sistemáticas observadas, hay un cambio de fondo respecto a cómo se han respondido tradicionalmente dos interrogantes nodales: ¿cuál es el núcleo simbólico común que une a los diferentes? ¿Cómo se prepara para interactuar con los distantes? El declive de la nación como referente interroga sobre el poder vinculante de sus reemplazos (valores universales como los derechos humanos o ciudadanía global). Adicionalmente, la omisión respecto a las instituciones políticas y la ciudadanía de varios de los currículos nacionales estudiados interroga frontalmente sobre su funcionalidad para la cohesión en contextos democráticos.

#### *b) Jóvenes, nuevos currículos y política democrática*

El desencanto de los jóvenes con la política, corriente que es mundial en la cultura globalizada (World Bank 2006), junto con la disminución objetiva de los poderes de aquella frente al capital globalizado en el marco del Estado nacional, desafían a la educación a actuar contracorriente y a formar en la valoración de la política. Ningún sistema institucional sobrevive sin ser sostenido por una voluntad de vivir juntos, y cuando esa voluntad se pierde, toda la organización política corre el riesgo de desvanecerse (Ricoeur 1984). Sin embargo, como ilustró el análisis de los currículos, pareciera que no se está educando para querer los asuntos de la ciudad (la sociedad) en su conjunto, sino para la celebración de la diversidad y el pluralismo sociocultural y para apreciar los valores del grupo o comunidad inmediata, por un lado, y del mundo global, por el otro.

Debiera ser de especial preocupación para los educadores el distanciamiento de los jóvenes con la política y la esfera pública. De acuerdo con el estudio de opinión sobre la democracia en Latinoamérica llevado a cabo por el Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo (PNUD 2004)<sup>17</sup>, la edad es un factor discriminante respecto a orientaciones hacia la democracia. Una proporción significativamente alta de jóvenes del grupo de 16 a 29 años (el grupo con mayor escolaridad de los comparados), tiene orientaciones *no-demócratas* (28,7%); un 31,2% corresponde a la categoría ambivalentes y un 40,1% tiene orientaciones demócratas<sup>18</sup>.

### **Jóvenes y democracia**

La evidencia proveniente de una comparación de conocimiento y disposiciones cívicas entre estudiantes de secundaria de Colombia, Chile y Estados Unidos, patrocinado por la Organización de Estados Americanos, muestra que los jóvenes en el presente participan mayoritariamente en organizaciones comunitarias y solidarias, a la vez que manifiestan su desconfianza y distancia respecto a las instituciones y la participación política. Su compromiso social está desconectado de la valoración y el compromiso con la política y los procedimientos y exigencias de la democracia (Torney-Purta y Amadeo 2004). Un estudio de opinión de fines de la década pasada en Costa Rica, Chile y México, constató la atribución de parte de los jóvenes de un significado diferente a la democracia que la generación adulta: los jóvenes otorgaron importancia a los problemas de la diversidad y la protección de las minorías políticas, mientras la generación adulta identificó democracia con conceptos de orden y competencia electoral (Ai Camp 2001).

Todo indica, en suma, que pareciera necesario velar porque el nuevo énfasis en ciudadanía social (o civismo), que responde además a motivos profundos en la cultura de los jóvenes como la preocupación por la diversidad y el compromiso solidario con grupos inmediatos (Ai de Camp 2001; Torney-Purta y Amadeo 2004), no vaya en desmedro del tratamiento de objetivos y contenidos referidos a institucionalidad y ciudadanía política.

## **IV. EXPERIENCIA EDUCATIVA, RELACIONES SOCIALES Y CULTURA EN LA INSTITUCIÓN ESCOLAR.**

---

<sup>17</sup> El estudio se basa en una encuesta de opinión respondida por 18.643 ciudadanas y ciudadanos de 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

<sup>18</sup> Los *ambivalentes* son personas con *concepciones delegativas* de la democracia. “Están en principio de acuerdo con la democracia, pero creen válido tomar decisiones antidemocráticas en la gestión de gobierno si, a su juicio, las circunstancias lo ameritan”. (PNUD 2004: 134).

La socialización que produce la escuela no depende solamente del currículo oficial o el guión prescrito desde el Estado acerca de su quehacer de transmisión cultural. Es un lugar común señalar el carácter decisivo del *currículo oculto*, es decir, de las consecuencias formativas de las relaciones, prácticas y rituales que constituyen la microfísica de la experiencia escolar. Es reconocidamente difícil el registro y levantamiento sistemático de evidencia sobre este nivel de la realidad escolar, sobre todo a escala de los sistemas educativos nacionales. ¿Cómo caracterizar el estilo de relaciones entre alumnos, y entre estos y sus profesores, en un período o de un país respecto de otro? Sin embargo, la conformación de disposiciones y actitudes para la convivencia, con los otros cercanos y lejanos, pasa decisivamente por este nivel de la realidad educativa, que es en parte modelada por el currículo oficial, pero mucho más por las relaciones sociales de la escuela y el impacto de la cultura externa sobre estas.

En adelante se intenta abrir la discusión al tipo de evidencia que hay que tener en cuenta en un análisis más completo del impacto de la escolaridad sobre la cohesión social. Tres dimensiones parecen relevantes: una, respecto a la distancia entre prescripciones curriculares y prácticas de docentes (distancia entre valores de los docentes y la institución escolar, por un lado, y de los nuevos aprendices, por otro); otra, acerca del impacto de influencias culturales seculares sobre la experiencia de los jóvenes y su experiencia escolar; finalmente una tercera, con datos comparativos más duros sobre la homogeneidad o heterogeneidad social de la escuela latinoamericana. Las tres tienen implicancias importantes para la construcción de identidades, relaciones con los otros (incluida la autoridad) y la cohesión social.

### **1. Brecha y conflicto de valores entre docentes y jóvenes**

Como se ha dicho, hay una distancia importante entre el currículo prescrito, el realizado (en las aulas y patios) y el logrado (en los aprendizajes de los alumnos). Mientras el prescrito es el que cambia con mayor rapidez, muy ligado a las políticas educativas, el realizado y el logrado lo hace en forma marcadamente más lenta: al ritmo de cambio de los saberes y prácticas de los docentes, así como de la institución escolar, su micropolítica y relaciones de trabajo.

Por ejemplo, respecto del giro general desde la homogeneidad y la búsqueda de lo común hasta la celebración de la diversidad, Gvirtz y Beech (2007) argumentan que por el simple hecho de que las normas digan que las escuelas y los docentes deben respetar las diferencias culturales de los alumnos, no necesariamente se da un cambio en la manera en que se trabaja en las instituciones. Interrogantes sobre cómo interpretan las instituciones y los docentes la idea de “respeto por la diversidad cultural” y cómo la ponen en práctica son respondidas cotidianamente por los directivos y docentes, los que en definitiva generan, en el día a día, prácticas interactivas más o menos consistentes con el criterio aludido. En este plano se perciben serias dificultades en los docentes para abordar esta problemática:

(...) el discurso acerca del respeto por la diversidad parece haber derivado en las escuelas en una idea sobre lo que no hay que promover –una identidad homogénea y discriminatoria–, pero no queda claro entonces qué es lo que sí hay que promover, lo que a su vez deriva en una especie de relativismo ético y en la falta de capacidad de las escuelas y de los docentes para interpelar a sus alumnos y construir sentidos de pertenencia inclusivos que les permitan ‘aprender a vivir juntos’. Sin embargo, no caben dudas de que los jóvenes necesitan cierta identidad estable a partir de la cual puedan construir sus vidas y sus vínculos con los demás (Gvirtz y Beech 2007: 31).

Tales bases de identidad, decisivas asimismo para la cohesión, son tal vez más difíciles que nunca de establecer por lo profundo de la brecha entre la cultura de los jóvenes y la cultura de los docentes. En efecto, pese a las diversidades en la cultura juvenil, hay elementos comunes que se contraponen a valores centrales de la cultura escolar:

(...) la importancia del cuerpo, de la música, de algunas formas personalizadas de religión, el predominio de la imagen, la empatía con la utilización de las nuevas tecnologías (no necesariamente con su comprensión), la importancia fundamental de la afectividad como dimensión de las relaciones sociales y la importancia del presente como dimensión temporal predominante. El predominio de estos factores pone de relieve, por contraposición, la pérdida de importancia de algunos elementos centrales de la clásica cultura escolar: el de la lectura, la valorización del conocimiento y del trabajo sistemático, la postergación de satisfacciones y la valorización del pasado como patrimonio a transmitir y del futuro como proyecto para el cual es preciso formarse (Tedesco y López 2001: 11).

El conflicto entre cultura juvenil y cultura escolar se combina además con un notable pesimismo de los docentes respecto de las tendencias éticas de la juventud actual, tal cual ha sido medido por un estudio de opinión reciente de los docentes de

Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, realizado por el IPE-UNESCO de Buenos Aires (Tenti 2005), que lleva a plantearse la pregunta respecto al tono general de las relaciones entre docentes y alumnos. La Tabla IV-1 resume la evidencia de los juicios de los profesores respecto de 16 valores<sup>19</sup>, y de si los mismos se fortalecen, mantienen o debilitan entre niños y jóvenes a los que enseñan. Entre dos tercios (Brasil) y tres cuartas partes de los profesores (resto de los países) manifiestan un alto pesimismo respecto a la generación con la que trabajan.

**TABLA IV-1: ÍNDICE DE PESIMISMO DE LOS DOCENTES RESPECTO DE LA JUVENTUD ACTUAL Y SU PÉRDIDA DE VALORES, SEGÚN NIVEL DE ENSEÑANZA (en porcentajes).<sup>20</sup>**

	Argentina		Brasil		Perú		Uruguay	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
<b>Bajo</b>	3,4	2,0	22,2	19,2	10,6	9,6	1,7	2,0
<b>Medio</b>	19,0	17,1	21,4	18,5	19,4	12,3	20,2	27,0
<b>Alto</b>	77,5	80,9	56,3	62,4	70,0	78,0	78,1	70,9
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente. Tenti (2005), Cuadro N° 18, p.187.

Como observa Tenti, la mirada crítica de los docentes respecto de la vigencia de ciertos valores sociales entre los jóvenes admite más de una interpretación. Una es que lo encontrado no es novedad en la medida que expresaría una contradicción objetiva, propia de todas las sociedades modernas, entre los diferentes grupos de edades: los más jóvenes están destinados a desplazar a los mayores de las posiciones que ocupan. Otra es que los valores asociados a la autonomía personal y la realización individual no fueron considerados en el instrumento aplicado a los docentes, en circunstancias que son estos valores los que son mejor portados por los jóvenes. Más allá de estas interpretaciones y con el problema de que no es posible saber cuán diferentes hubieran sido los datos para la misma encuesta hace dos o tres décadas, es claro que se está frente a una brecha cultural entre las dos generaciones. Esta brecha establece condiciones particularmente difíciles para el trabajo de enseñanza y aprendizaje de los dos actores de la cotidianeidad escolar. Por lo tanto, la transmisión cultural y construcción de

<sup>19</sup> Compromiso social, identidad nacional, generosidad y desinterés, respeto a los mayores, tolerancia, amor a la libertad, cuidado de la naturaleza, sentido de justicia, responsabilidad, seriedad, honestidad, sentido del deber, disposición al esfuerzo, sentido de familia, espiritualidad. (Tenti 2005: 184)

<sup>20</sup> La encuesta a docentes del IPE fue realizada entre agosto de 2000 (Argentina) y diciembre de 2001 (Perú), con muestras de entre 1.989 casos (Perú) y 5.000 casos (Brasil). El margen de error total de la muestra varía **alrededor de 1,4 y 2,6%** entre +/- **1.4** y +/- **2,6** según los países.

disposiciones para la identidad y la cohesión operan sobre nuevas condiciones con resultados hasta ahora inciertos.

Contra tal telón de fondo, que condiciona profundamente la formación de las actitudes y disposiciones para la vida con otros, poco puede hacer el currículum explícito si este no coincide con los usos y las prácticas de la escuela. Como concluyen Gvirtz y Beech (2007), luego de conceptualizar el papel de la escuela y su micropolítica en la cohesión social: si las prácticas docentes y las normas de organización del trabajo no son coherentes con los valores predicados, no hay efectividad formativa.

#### **Valores en la cultura y quehacer escolar**

La relación entre los valores en la cultura y la educación se pueden observar en dos constataciones ambivalentes: i) un imaginario desbocado y deslocalizado por dos pantallas omnipresentes –las de la televisión y las de los computadores–, que entremezclan textos y fragmentan identidades, a la vez que enriquecen sustancialmente la visión del mundo y de los otros; y ii) bases de la autoridad docente erosionadas, porque sus alumnos son nativos de la cultura digital, en la que los profesores son inmigrantes que hablan la nueva lengua con acento; y porque entre la riqueza y el valor de entretención de los hipertextos de la pantalla y la aridez y la disciplina de la sala de clases, ganan las primeras. Al mismo tiempo, paradójicamente, se presentan renovadas posibilidades para la educación y los maestros de ejercer su rol formativo, de síntesis y hermenéutica, por el ansia de sentidos, de marcos interpretativos y de profundidad por parte de los alumnos.

A todo lo anterior hay que agregar que la escuela, que hasta ayer pudo descansar en las capacidades de socialización de la familia, que ampliaba y profundizaba el trabajo de estas en temas valóricos, hoy día ve a esta institución con dificultades para ejercer tal papel y exige de la institución escolar funciones de las que antaño ella parecía a cargo. Por el lado de los jóvenes, el centro del problema es la potencia de su propia cultura juvenil, más adaptada a, y en relación simbiótica con, la cultura de masas posmoderna que con la misma escuela, a la que le resulta cada vez más difícil conceder autoridad. Los términos de la dificultad tienen raíces claras, como se ha dicho más arriba, en la brecha entre los contextos de vida juvenil y la lógica de la institución escolar. Por todo esto quizá sea pertinente pensar en términos de una cohesión social vertical, es decir, entre generaciones, pues se está ante una situación de dificultades, al parecer, sin precedentes.

## 2. Homogeneidad, heterogeneidad y segmentación social en las escuelas

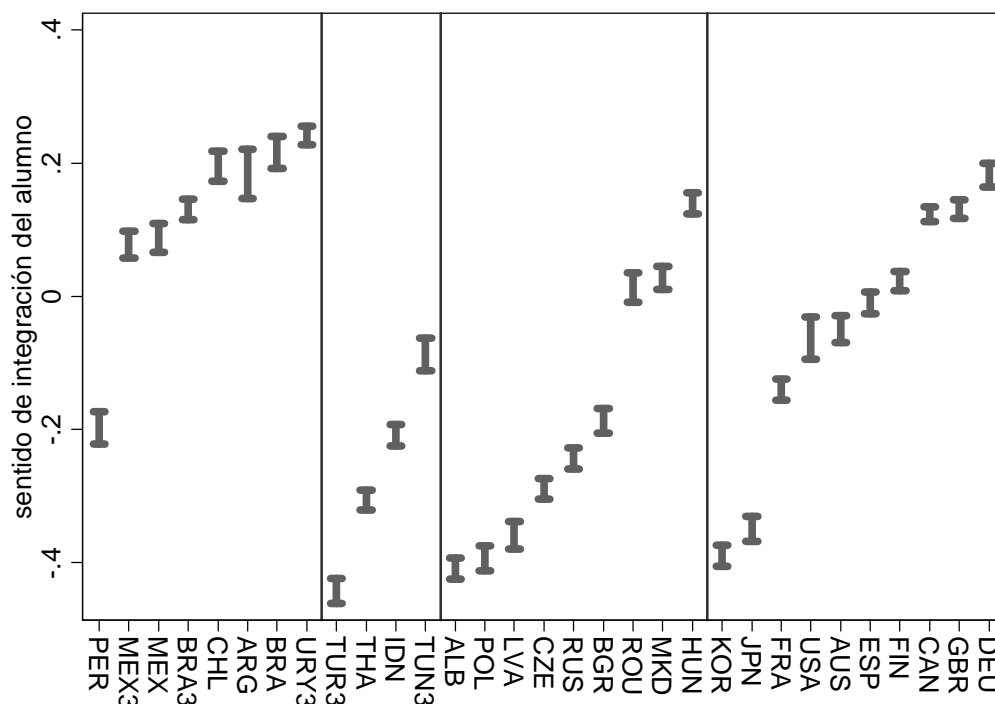
La base de datos de la prueba internacional PISA (Program of International Student Assessment) de rendimientos en lenguaje, matemáticas y ciencias, permite comparar la homogeneidad-heterogeneidad social de las instituciones escolares de los países de la región con otros países. Permite además visualizar importantes diferencias, con implicancias respecto a la construcción, en la experiencia escolar, de gran parte de las bases actitudinales y culturales para el *capital social vinculante* y el *capital social puente*. Crouch et al. (2007) construyeron un índice de integración del alumno a su contexto escolar, sobre la base de las respuestas a preguntas de las pruebas PISA de 2000 y 2003. Las preguntas tratan sobre: si el estudiante se siente excluido, si se hace amigo de los demás alumnos fácilmente, si se siente parte de la escuela, si los otros estudiantes se llevan bien con él y si se siente solo<sup>21</sup>.

Para los países de América Latina participantes en PISA es interesante ver los niveles absolutos, calculables sobre la base de PISA, en comparación con otros países. El Gráfico IV-1 muestra que América Latina, con la clara excepción de Perú, tiene estudiantes que se sienten comparativamente muy bien integrados en sus entornos escolares.

---

<sup>21</sup> Cinco países latinoamericanos –Argentina, Brasil, Chile, Perú y México– participaron en PISA 2000; tres participaron en 2003 –Brasil, México y Uruguay– y seis países en PISA 2006 –Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Uruguay.

**GRÁFICO IV-1: SENTIDO DE INTEGRACIÓN DE LOS ALUMNOS DENTRO DE SUS ESCUELAS: PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO. PISA 2000 Y 2003.**



Fuente: Crouch et al. (2007) a partir de datos de PISA 2000 y 2003.

Nota: 3 significa PISA 2003 (en vez de PISA 2000). Las barras verticales indican el intervalo de confianza de la media de los estudiantes (nivel de confianza es de 0,95). Se utilizaron las ponderaciones replicadas de PISA para tomar en cuenta la forma de la muestra. La escala del índice está diseñada para dar una media de cero para los estudiantes de la OCDE.

El que los estudiantes en América Latina se sientan y declaren más integrados, al parecer tiene directa relación con una mayor homogeneidad social que el resto de los sistemas nacionales comparados. Mayor homogeneidad que es base de creación de *capital social vinculante*, pero menos de *capital social puente*, o de lazos y confianza entre grupos.

Lo señalado es avalado robustamente por los datos de la prueba PISA 2006, y la comparación de la varianza de los resultados de aprendizaje, *entre* escuelas y *dentro* de estas, por países y regiones del mundo. La primera está asociada a patrones de diferencias en variables socio-económicas de los estudiantes (estructura familiar, ocupación de los padres, cantidad de libros en la casa etc.) y a características de la estructura institucional del sistema escolar: en algunos países la elección de establecimiento está fuertemente asociada a variables socio-económicas; las unidades escolares, asimismo, se organizan (a los 15 años) según planes de estudios diferenciados con distinta significación social. La segunda fuente de varianza, en cambio, está



asociada a diferencias que pueden considerarse académicas o relacionadas con la distribución normal de capacidades dentro de un grupo. Como puede observarse en la Tabla IV-2. En el conjunto de los casos de la región, Argentina y Chile destacan por tener las más altas varianzas de resultados *entre* escuelas (53,2 y 53,0%); mientras que en Colombia y México solo un cuarto de la varianza total en su rendimiento corresponde a la varianza *entre* escuelas (columna 2). La fuerte asociación de la varianza entre escuelas, con variables socio-económicas de los estudiantes, indicaría la existencia de una mayor segmentación social entre establecimientos (o mayor homogeneidad social dentro de escuelas), en los dos primeros países. De modo similar, se deben interpretar las diferencias entre los países de América Latina y los de la OECD seleccionados.

**TABLA IV-2: VARIANZA EN RESULTADOS DE APRENDIZAJE ENTRE ESCUELAS Y AL INTERIOR DE ESTAS: COMPARACIÓN DE PAÍSES LATINOAMERICANOS Y DE LA OCDE. (Prueba PISA 2006 de Ciencias, 15 años)**

	Varianza total en rendimiento alumnos, como porcentaje de la varianza promedio de los países OECD	Varianza total rendimientos <i>entre</i> escuelas (1)	Varianza total en rendimientos <i>dentro</i> de escuelas	Varianza total <i>entre</i> escuelas como porcentaje del total de la varianza en rendimientos del país
Argentina	113.7	53,2	58,4	46,8
Brasil	88.8	41,4	46,6	46,6
Colombia	80.3	25,2	57,0	31,3
Chile	94.1	53,0	52,2	56,3
México	72.3	25,5	38,2	35,3
Uruguay	99.1	39,6	57,7	39,9
<b>Países OECD, distintos 'regímenes de bienestar'</b>				
Suecia	96.3	11,5	85,5	12,0
Dinamarca	95.6	14,8	82,0	15,4
Reino Unido	124.4	23,5	97,8	18,9
Estados Unidos	124.7	29,1	94,0	23,3
Alemania	110.4	66,2	50,8	59,9
Italia	100.8	52,6	51,8	52,1
<b>Promedio total países OECD (no solo los 6 incluidos en esta Tabla)</b>	<b>100.0</b>	<b>33,0</b>	<b>68,1</b>	<b>33,1</b>

Fuente: OECD, PISA 2006, *Science Competencies for Tomorrow's World*, Vol.2, Data, Table 4.1.a

(1) El Informe Pisa divide la diferencia entre el puntaje individual del estudiante y el promedio del país, en dos partes: i) la diferencia entre el puntaje individual y el promedio del puntaje del establecimiento escolar que el estudiante atiende: varianza *dentro* de la escuela (columna 3); y ii) la diferencia entre el promedio de esta escuela y el promedio del país: varianza *entre* escuelas. (columna 2). Es usual expresar los tamaños relativos de estas dos varianzas por una correlación intra-clase, o un coeficiente igual a la *varianza entre-escuelas* dividida por la suma de la *varianza entre y dentro de escuelas* (columna 4 en la tabla) Los componentes de la varianza fueron estimados para todos los estudiantes con datos socioeconómicos y programas de estudio de los países participantes. Los componentes de la varianza

*entre y al interior* de las escuelas, se han estimado en base a una muestra, por lo que su suma no necesariamente es equivalente al total (columna 1).

Es interesante comprobar las diferencias de los puntajes observados, con los de sistemas escolares de países socialmente más cohesivos y, al mismo tiempo, con regímenes de bienestar y cohesión también diversos. Del total de países OECD participantes, se han incluido en la Tabla IV-2 dos países de cada uno de los tres regímenes de bienestar considerados en el capítulo 3 de este volumen.: *socialdemócrata* (Suecia y Dinamarca), *liberal* (EE.UU y Reino Unido), y *conservador-corporatista* (Alemania e Italia). Los tres regímenes tienen sistemas escolares nítidamente diferenciados respecto de los orígenes de varianza en los resultados examinados (*entre* o *dentro* de establecimientos): en Suecia y Dinamarca la varianza de resultados entre escuelas es solo 11,5 y 14,8% de la varianza total en el país, la que sube a 23,5 y 29,1% en Reino Unido y Estados Unidos, respectivamente, y a 66,2 y 52,6 en Alemania e Italia (columna 2). Similares relaciones pueden observarse comparando los porcentajes de la columna 4; mientras que en los países de América Latina, en promedio, el 42,7% del total de la varianza de los puntajes de los alumnos de los seis países considerados corresponde a varianza *entre* escuelas, esta cifra cae a un 12-15% en el caso de los dos países nórdicos considerados, aproximadamente a 20% en los casos de Reino Unido y Estados Unidos; mientras que Alemania e Italia, con su división de instituciones secundarias en ramas generales y vocacionales, exhiben cifras incluso más altas que las de los países Latinoamericanos.

En suma, la evidencia indica que hay una brecha entre los valores que empapan la cultura de los aprendices y la cultura tradicional de la escuela y de los docentes. Brecha que conlleva riesgos de anomia o quiebre de la reproducción cultural, que es justamente la tarea que la escuela está llamada a realizar. Esto se analizó a través de los datos sobre segmentación social en las instituciones escolares de los diferentes países, con sus bondades respecto a *capital social vinculante*, pero sus problemas respecto al *capital social puente*, decisivo para la cohesión societal. Estos riesgos debieran ser una alerta a las políticas educacionales, que típicamente han privilegiado dimensiones institucionales (centralización-descentralización; mercado-Estado), sin hacer visible la trama relacional y cultural en que se juega la construcción de la efectividad de la escuela como constructora de orden y cohesión social.

## V. CONCLUSIONES Y PROYECCIONES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Examinar las políticas educacionales y la evolución reciente de los sistemas escolares de América Latina desde la perspectiva de la cohesión social, ofrece una nueva mirada sobre ambas –muy distinta de la que arroja la mirada, más frecuente, desde criterios de equidad – y con hallazgos que podrían ser importantes para el desarrollo de las políticas.

### *a) Síntesis de los principales resultados*

Este capítulo ha reunido evidencia y categorías interpretativas que han buscado responder dos preguntas planteadas al inicio: la evolución en la última década y media de los sistemas escolares de la región, ¿ha contribuido a la cohesión social de sus sociedades?; ¿cuáles han sido los impactos de las políticas educacionales sobre tal evolución?

Respecto de la distribución de la educación, la última década y media ha presenciado una expansión sustancial de la experiencia educacional común: más personas han tenido experiencias educativas más largas y más similares entre ellas. Ha habido aumentos absolutos en la cantidad de educación en toda la región, por prolongación de la educación obligatoria y expansión de las coberturas, que al mismo tiempo han mejorado la distribución social de la misma, acortando las distancias en años de educación entre el grupo más pobre y el resto. Todo esto con un fuerte impacto intergeneracional.

El conjunto de este dinamismo tiene consecuencias positivas para la cohesión social por tres vías: en primer término, por la expansión de lo común en términos de capacidades, experiencia y lenguajes de las personas, fundamento de los mecanismos de la confianza y la cooperación social; en segundo lugar, por el alza del nivel educativo de grupos amplios que son capaces de culminar la educación secundaria alta, nivel educativo donde se comienzan a verificar alzas consistentes en la proporción de personas cohesivas; en tercer lugar, por el impacto de las dimensiones intergeneracionales de estos cambios sobre las expectativas. Como también fue recogido por la encuesta ECosociAL-2007, la movilidad educacional intergeneracional

es replicada en forma clara en la percepción de oportunidades educativas y en altas expectativas al respecto, las que atraviesan la estructura social, lo cual tiene importantes consecuencias sobre las percepciones de legitimidad de la distribución de los recursos en la sociedad (Schwartzman 2008).

Las políticas de los gobiernos orientadas a priorizar y aumentar el gasto en educación e implementar los programas focalizados en pobreza están en la base de los efectos comentados: no se habría podido aumentar las coberturas de la educación secundaria, por ejemplo, sin mayores recursos; ni probablemente se habría producido el acortamiento de la brecha educativa, en términos de la completación de estudios del nivel primario del grupo más pobre, sin los programas focalizados. Al mismo tiempo, las políticas están respondiendo a la demanda social por educación percibida por todos los grupos como vía de ascenso y de oportunidades, así como a una nueva visión de los grupos dirigentes respecto del papel estratégico de la educación para el desarrollo y la integración en contextos globalizados.

Todavía en el nivel analítico de las distribuciones de la educación, el eje de descentralización de las políticas es el más equívoco en términos del criterio de cohesión social. Puede que sus impactos sobre participación en las decisiones de los grupos locales y mejoras en *accountability* hayan contribuido a mejorar la relevancia de la oferta educativa y, por esta vía, producido mejoras de los sistemas escolares en su capacidad de retener alumnos de grupos que en un momento anterior desertaban tempranamente. Pero *grosso modo*, sus objetivos y justificación están en otra lógica –de reasignaciones de poder y mejoras en la eficiencia–, que frente al criterio de cohesión social, y sus requerimientos de extensión de condiciones niveladas y socialización común se revelan como problemáticas. Hay aquí, sin duda, una necesidad mayor de evaluación y discernimiento político acerca de los bienes en juego y su ponderación relativa.

En lo que respecta a la experiencia educativa, es decir, las dimensiones de socialización de la nueva generación y su impacto sobre la cohesión social, la respuesta a las interrogantes sobre la evolución de los sistemas escolares de la región en la última década y media y el impacto en la misma de las políticas, el balance que emerge es

negativo. Cinco tendencias que emergen de los datos y el análisis realizado respaldan esto:

- Los currículos en general muestran un declive consistente de la presencia de referentes simbólicos fuertes de lo común. Lo más claro al respecto es la tendencia a la sustitución de la nación, sea por omisión o por la referencia a valores universales o globales y la celebración de la diversidad y lo local, en desmedro de las referencias al conjunto.
- Las relaciones intergeneracionales, constitutivas del hecho educativo, experimentan un desgarramiento cultural que hace preguntarse si tiene precedentes en su naturaleza e intensidad –tal es la brecha entre culturas juveniles o de los medios masivos y la cultura escolar y de los docentes. La crisis de la autoridad docente en la educación secundaria es endémica, y la misma impacta severamente sobre lo que se ha llamado cohesión social vertical.
- En varios de los casos nacionales examinados, los currículos no confieren importancia a la educación ciudadana –a la relación con el Estado y la política. Fallan así en la formación de conocimientos y disposiciones para formar el *capital social puente*, sin el cual no se puede concebir la cohesión social en sociedades diferenciadas y complejas.
- Asimismo, en varios de los casos comparados, la experiencia histórica no parece ser base para la construcción de la identidad y de las solidaridades horizontales, pues el pasado ha sido reemplazado por las expectativas de futuro. Esto plantea dudas –de modo similar a lo que ocurre con la erosión de la apelación a la nación– sobre el poder coaligante de este referente.
- Por último, en términos comparados, las instituciones escolares de los países de la región examinados segmentan socialmente su matrícula en forma más pronunciada que los países de la OECD. Particularmente, en Argentina, Brasil y Chile, esto produce condiciones en que la experiencia educativa es entre

iguales; lo que ofrece una base limitada para formar en disposiciones requeridas por el *capital social puente* y para la promoción de la cohesión social a nivel macro.

Dos tipos de evidencia generada por la encuesta ECosociAL-2007 ayudan a visualizar el contexto sociocultural mayor en que trabaja la institución escolar y dan significado adicional a los riesgos para la cohesión social de las tendencias referidas. Primero, el alto nivel de alienación respecto a gobiernos y autoridades políticas que expresan las personas, que más que duplica, para todos los países estudiados, las tasas de exclusión (Valenzuela et al. 2008): desde la perspectiva de la cohesión societal, esto es un riesgo serio que llama a respuestas desde la educación. Segundo, el retroceso de la proporción de “cohesivos” de la generación anterior a la actual, comprobada con precisión para distintos niveles educativos, tanto por ECosociAL-2007 como por Latinobarómetro. Probablemente, se está frente a efectos socioculturales del tipo de los estudiados por Putnam en *Bowling Alone* –desde el impacto de la TV hasta cambios en el mundo del trabajo, la familia y el reemplazo de una generación más socialmente orientada por una más individualistamente orientada. Ambos tipos de evidencia hablan de necesidades de contrarrestar riesgos para la cohesión que parecen no haberse visualizado, y que ni las reformas curriculares ni las políticas sobre docentes o gestión escolar hasta ahora han abordado explícitamente.

#### *b) Algunas implicancias para las políticas*

La implicancia política más importante del análisis realizado es que la cohesión social, entendida en su acepción societal, debe ser adoptada como criterio de diseño y evaluación de políticas en educación, con tanto o mayor estatus político y epistémico que calidad y equidad –los dos pilares sobre los que se han armados las arquitecturas de las reformas de las últimas dos décadas. Y ello, porque hay signos suficientes de nuevos requerimientos que la educación, tanto en los mensajes como en la organización y las relaciones que hoy la caracterizan–, con las diferencias nacionales del caso, no está satisfaciendo. Específicamente, en términos de distribuciones, debieran ser focos de atención prioritaria las siguientes necesidades: (1) igualar a todos los grupos respecto a la conclusión de los estudios en el nivel secundario, justamente el nivel de años de educación en que los efectos sobre la cohesividad se dejan notar más fuertemente y el

que constituye la nueva frontera de la desigualdad en coberturas por grupos en educación; (2) contrarrestar los riesgos de fragmentación y erosión del acceso a lo común, intrínsecos a la descentralización en países y contextos de alta desigualdad; (3) resignificar con categorías adecuadas a los requerimientos actuales el valor del Estado y de lo público, como medio de integración simbólica y recurso clave e históricamente efectivo en la mayoría de las sociedades latinoamericanas para crear solidaridades horizontales (Iaies y Delich 2007); y (4) contrarrestar la segmentación social de las instituciones escolares.

Políticas que incluyan la cohesión social como criterio respecto al desarrollo de las funciones de socialización de la educación debieran abordar al menos tres nudos estratégicos revelados por el análisis.

En primer término, la reelaboración, acorde a las condiciones culturales e históricas contemporáneas, del significado de nación como ancla fundamental de la comunidad simbólica que la escuela trabaja por establecer, y que es base de la cohesión societal. El *nosotros* que surge de valores universales –como la apelación a los derechos humanos y conceptos de ciudadanía global– parece demasiado abstracto y desprovisto de la base afectiva “(...) que es el flujo de emociones determinado por la densidad de las interacciones sociales (...) y las acciones mutuas de rituales altamente enfocados” (Collins 1994: 193). Al mismo tiempo, el discurso primordial sobre la nación no es ya más creíble. Lo que hay que construir no es por ahora ni políticamente evidente ni para nada simple; pero su necesidad, desde una perspectiva de cohesión, es urgente<sup>22</sup>.

El segundo nudo gordiano consiste en la reparación del quiebre de la cohesión vertical o intergeneracional entre docentes y aprendices. En este plano, son clave las políticas de formación y desarrollo profesional docente, que debieran enfocarse en la generación de nuevas bases de comprensión y acción en el conflicto cultural que hoy atraviesa los contextos escolares. Son asimismo clave, políticas curriculares y de gestión de la cotidianeidad de la experiencia de niños y jóvenes, que tomen en serio el

---

<sup>22</sup> En especial, si se tienen presente las realidades del poder en la era global y su impacto sobre ‘la nación’ y la política democrática en el marco nacional. “En la medida que existe Europa –escribe Ulrich Beck–, ya no existe más algo como Alemania, o Francia, o Italia, o Gran Bretaña, (...), tales como estas existen en la cabeza de la gente y en los libros de imágenes de los relatos de los historiadores. Esto es porque los

anacronismo de muchas dimensiones de la cultura escolar en relación al “aprendiz del siglo XXI” sus específicos requerimientos de aprendizaje.

El tercer nudo es la ausencia o debilidad de la educación ciudadana en algunos países (relación con la institucionalidad estatal y los procedimientos políticos democráticos), y su reemplazo por educación en relaciones de civilidad interpersonal o intragrupal. Es difícil exagerar la urgencia de tematizar esta situación en la arena de políticas y de elaboración de respuestas para la educación en los países. En contextos de marcada desigualdad social y debilidades institucionales de la política democrática, que caracterizan a muchos contextos nacionales de la región, el contrarrestar desde la educación las profundas tendencias antipolíticas de la cultura de mercado y la aceleración de los procesos de individuación sin contrapesos que la acompañan, resulta esencial.

Un sistema escolar nacional es resultado de un gigantesco proceso de reflexividad socio-política mediante el cual una sociedad decide, más o menos cooperativa o conflictivamente, cómo formar a la nueva generación. Es, por cierto, la interrogante más fundamental a la política si nuestras sociedades quieren ir en la dirección estructuralmente modelada por el dinamismo global de la economía y la cultura que la acompaña, o, en vez, trabajarán para navegar trayectorias más elegidas y construidas que sobrellevadas. Esto supone contrarrestar el poder de las tendencias que han sido caracterizadas como de riesgo para la cohesión social, y creer en las posibilidades de la apropiación histórica y el dominio de las mismas a través de la política democrática. Quizás sea la formación en esta creencia una buena base de inspiración para el trabajo de los educadores, así como para la formulación de políticas públicas en educación.

## REFERENCIAS

Ai Camp, Roderic. (2001). *Citizen views of democracy in Latin America*. University of Pittsburgh Press.

---

bordes, responsabilidades y espacios exclusivos de experiencia sobre el que el mundo del Estado-nación estuvo basado ya no existen más” (Beck 2005: Debe ser el número de página en romano xi).



- Audigier, François. (1999). *Instruction civique, éducation civique, éducation a la citoyenneté. Education aux citoyennetés...Changement du nom. Changement du contenu? Vers une citoyenneté européenne.* (Journées d'étude). Paris: CNDP.
- Baron, Stephen; John Field, y Tom Schuller. (2000). *Social Capital. Critical Perspectives.* Oxford: Oxford University Press.
- Baumann, Zygmunt. (1999). *In search of politics.* California: Stanford University Press.
- Beck, Ulrich (2005) *Power in the global age.* Cambridge: Polity.
- Bourdieu, Pierre. (1977). *La Distinction. Critique Sociale du Jugement.* Paris: Minuit.
- Braslavsky, Cecilia; Carla Borges; Marcelo Souto Simão, y Nhung Truong. (2005). *School Knowledge in Comparative and Historical Perspective. Changing Curricula in Primary and Secondary Education* (Vol. 18): The University of Hong Kong. Springer.
- Carnoy, Martín. (2007). *Improving quality and equity in Latin American education: a realistic assessment* (Pensamiento Educativo N° 40). Santiago: Facultad de Educación Universidad Católica de Chile.
- Carnoy, Martín; Gustavo Cosse; Cristián Cox, y Enrique Martínez Larrechea. (2004). *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de la Argentina, Chile y Uruguay.* Buenos Aires.: Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford.
- CEPAL-Unesco. (1992). *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad.* Santiago de Chile.
- CEPAL. (2007). *Panorama Social de América Latina, 2006.* Santiago, Chile: División de Desarrollo Social y División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL.
- Coleman, James, y Thomas Hoffer. (1987). *Public and Private Schools: the Impact of Communities.* New York: Basic Books.
- Collins, Randall. (1994). *Four Sociological Traditions. Selected Readings.* New York Oxford University Press.
- Comisión Formación Ciudadana. (2005). *Informe Comisión Formación Ciudadana* (Serie Bicentenario). Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Cox, Cristián; Renato Gazmuri, y Robinson Lira. (2007). *El currículum prescrito y la dimensión formativa de la educación escolar en Latinoamérica: significados para la cohesión social* (Documento de Trabajo Proyecto Nacsal). Santiago de Chile: Cieplan-iFHC.

- Crouch, Luís; Amber Gove, y Martin Gustafsson. (2007). *Educación y Cohesión Social* (Documento de Trabajo Proyecto Nacsal). Santiago de Chile: Cieplan-iFHC.
- Di Gropello, Emmanuela. (2004). *Education Decentralization and Accountability Relationships in Latin America* (Policy Research Working Paper 3453): The World Bank.
- Dubet, Francois. (2006). *El declive de la institución*. Barcelona: Gedisa.
- Durkheim, Emile. (1977). *La educación moral*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Durkheim, Emile. (1993). *Education et Sociologie*. Paris: PUF.
- Filgueira, Fernando; Juan Bogliaccini, y Carlos Gerardo Molina. (2006). Centralismo y Descentralización como Ejercicio Iterativo. En M. F. F. Filgueira (Ed.), *Descentralización de la Educación Pública en América Latina*. Río de Janeiro: K. Adenauer Stiftung.
- Fukuyama, Francis. (1995). *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- Gajardo, Marcela. (1999). *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década*. (Documentos PREAL N°15). Santiago, Washington.: PREAL.
- Green, Andy; John Preston, y Jan Germen Janmaat. (2006). *Education, Equality and Social Cohesion: A Comparative Analysis*. New York: Palgrave.
- Green, Andy; John Preston, y Ricardo Sabates. (2003). *Education, Equity and Social Cohesion: A distributional model* (Wider Benefits of Learning Research Report N° 7). London: Institute of Education, U. of London.
- Grindle, Merilee. (2007). *Reform despite the odds: improving quality in education* (Pensamiento Educativo N° 40). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Gvirtz, Silvina, y Jason Beech. (2007). *Micro-política escolar y cohesión social en América Latina* (Documento de Trabajo Proyecto Nacsal). Santiago de Chile: Cieplan-iFHC.
- Iaies, Gustavo, y Andrés Delich. (2007). *Sistemas educativos y cohesión social: La reconstrucción de “lo común” en los estados nacionales del siglo XXI* (Documento de Trabajo Proyecto Nacsal). Santiago de Chile: Cieplan-iFHC.
- IPEE-OEI. (2006). *Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina*. Buenos Aires. : IPEE-UNESCO Buenos Aires y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

- Kaufman, Robert R., y Joan M. Nelson. (2005). *Políticas de Reforma Educativa. Comparación entre Países* (Documentos PREAL N° 33). Santiago, Washington.
- Koselleck, Reinhart. (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.
- Meyer, John W. (2005). World Models, National Curricula, and Centrality of the Individual. En A. Benavot y C. Braslavsky (Eds.), *School Knowledge in Comparative and Historical Perspective. Changing Curricula in Primary and Secondary Education*. The University of Hong Kong. Springer.
- Ministerio de Cultura y Educación. (1995). *Contenidos Básicos Comunes para la Educación General Básica*. Buenos Aires.: Ministerio de Cultura y Educación.
- Ministerio de Educacao e do Sporto. (1998). *Parametros Curriculares Nacionais*. Brasilia.
- Ministerio de Educación. (1996). *Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Básica*. Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación. (2005). *Informe Comisión Formación Ciudadana*. Santiago de Chile. Serie Bicentenario.
- O' Donnell, Guillermo. (2004). *Acerca del Estado en América Latina Contemporánea. Diez Tesis para Discusión* (Texto preparado para el proyecto “La Democracia en América Latina” PNUD): Universidad de Notre Dame. .
- OECD. (2007). *Understanding the Social outcomes of learning*. Paris: OECD.
- PNUD. (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. New York y Buenos Aires: PNUD.
- PREAL. (1999). *Descentralización educacional: aprendizaje de tres décadas de experiencia* (Series de Resúmenes de Políticas N°3). Santiago, Washington.: PREAL.
- PREAL. (2006). *Cantidad sin calidad. Un informe del progreso educativo en América Latina*. Santiago, Washington.
- Putnam, Robert. (2000). *Bowling Alone*. New York: Simon & Schuster.
- Renan, Ernest. (1996). What is a nation? En G. Eley y R. Grigor Suny (Eds.), *Becoming National*. New York-Oxford: Oxford University Press.
- Ricoeur, Paul. (2004). *Projet universel et multiplicité des héritages, en Ou vont les valeurs? Entretiens du XXIe Siécle II* (Unesco publication chapter N°136615 ). Paris: UNESCO.

- Schwartzman, Simon. (2007). *The new agenda for education reform in Latin America* (Documento de trabajo). Sao Paulo: iFHC.
- Schwartzman, Simon. (2008). Educación, movilidad y valores democráticos. En E. Valenzuela, S. Schwartzman, A. Biehl y J. S. Valenzuela (Eds.), *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*. Santiago de Chile: Uqbar, Colección Cieplan.
- Sorj, Bernardo, y Eugenio Tironi. (2007). Cohesión social: una visión desde América Latina. En *Cohesión social en Iberoamérica: algunas asignaturas pendientes* (Vol. 1, pp. 105-127): Pensamiento Iberoamericano.
- Soysal, Yasemin, y Suk-Ying Wong. (2006). Educating Future Citizens in Europe and Asia. En A. Benavot y C. Braslavsky (Eds.), *School Knowledge in Comparative and Historical Perspective. Changing Curricula in Primary and Secondary Education*: The University of Hong Kong. Springer.
- Tedesco, Juan Carlos. (1998). *Reformas Educativas en América Latina: Discusiones sobre Equidad, Mercado y Políticas Públicas* (Serie de Estudio N°14): Universidad de Talca/Mineduc.
- Tedesco, Juan Carlos, y Néstor López. (2001). *Algunos dilemas de la educación secundaria en América Latina* (Doc. De trabajo IIPE). Buenos Aires.
- Tenti, Emilio. (2005). *La condición docente. Datos para el análisis comparado: Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*. Madrid: Siglo XXI.
- Sorj, Bernardo, y Eugenio Tironi. (2007). Cohesión social: una visión desde América Latina. En *Cohesión social en Iberoamérica: algunas asignaturas pendientes* (Vol. 1, pp. 105-127): Pensamiento Iberoamericano.
- Torney-Purta, Judith, y Jo-Ann Amadeo. (2004). *Fortaleciendo la democracia en las Américas a través de la educación Cívica: un análisis empírico que destaca las opiniones de los estudiantes y los maestros*. Washington, D.C: Organización de los Estados Latinoamericanos.
- Valenzuela, Eduardo. (2008). Desorganización, solidaridad y movilidad. Algunas peculiaridades de la cohesión social latinoamericana. En E. Valenzuela, S. Schwartzman, A. Biehl y J. S. Valenzuela (Eds.), *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*. Santiago de Chile: Uqbar, Colección Cieplan.

- Valenzuela, Eduardo; Simon Schwartzman; Andrés Biehl, y J. Samuel Valenzuela. (2008). *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*. Santiago de Chile: Uqbar, Colección Cieplan.
- Wineburg, Sam. (2001). *Historical Thinking and other Unnatural Acts: Charting the Future of Teaching the Past*. Philadelphia: Temple University Press.
- Winkler, Don, y Alec I. Gershberg. (2000). *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina* (Documento de Trabajo PREAL, N° 17). Washington DC - Santiago de Chile: PREAL.
- World Bank. (2004). *Making Services Work for Poor people* (World Development Report 2004). Washington DC.: The World Bank.
- World Bank. (2006). *Development and the next generation* (World Development Report 2007). Washington DC.: The World Bank.