

CONGRESO INTERUNIVERSITARIO DE TEORIA DE LA EDUCACION

Algunos aspectos de la formación del ciudadano en las
políticas educativas de la Unión Europea*

Juan Carlos Tedesco

Director

Oficina Internacional de Educación - UNESCO

Introducción

El debate educativo, al igual que los debates sobre las otras dimensiones del desarrollo social, tiende a globalizarse. Este fenómeno está íntimamente relacionado con el papel que se le asigna a la educación en las estrategias de desarrollo. Hoy, mucho más que en el pasado, los países observan las políticas educativas de los otros y comparan sus resultados. Éxitos y fracasos en términos de competitividad económica son asociados directamente a las tasas de inversión en educación y en investigación científica y tecnológica, a resultados en el aprendizaje y a determinadas fórmulas de asociación entre los diferentes actores del proceso educativo.

¿Cómo se explica este cambio de percepción y de valoración del rol de la educación?. En primer lugar, es preciso mencionar, como ya lo han mostrado numerosos análisis, que no estamos ante una de las tantas crisis coyunturales del modelo capitalista de desarrollo sino ante el agotamiento de un ciclo y la aparición de nuevas formas de organización social, económica y política. Sociedad "postcapitalista"¹, "Nueva Edad Media"², son algunas de las expresiones que, junto a las de otros autores que prefieren describir antes de denominar, asocian la entrada en

* Las ideas y las opiniones expresadas en esta ponencia son las del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO.

¹ Peter F. Drucker. Post-Capitalist Society. Harper Business, 1993.

² Alain Minc, Le nouveau moyen âge. Paris, Gallimard, 1993.

el nuevo milenio con la conformación de una nueva estructura social³.

Pero, en segundo lugar, el cambio de rol y de percepción de la educación depende básicamente de la constatación según la cual el conocimiento es la variable más importante en la explicación de las nuevas formas de organización social y económica⁴. Si aceptamos este supuesto como un supuesto válido, la educación -entendida como la actividad a través de la cual se produce y se distribuye el conocimiento- asume una importancia históricamente inédita. La consecuencia inmediata de esta constatación consiste en sostener que, en la medida que la producción y la distribución de conocimientos constituyen el factor clave de la organización social, las pugnas por apropiarse de los lugares donde se produce y se distribuye el conocimiento socialmente más significativo constituirá el centro de los conflictos sociales del futuro y, en consecuencia, provocará cambios profundos en las actuales formas de organización educativa.

El debate educativo europeo participa plenamente de estas características, tanto a nivel interno de cada país como de la región en su conjunto⁵. El espectro de problemas en debate es enorme ya que se discute, en definitiva, una nueva articulación entre educación y sociedad. Expresiones como "nuevos pactos" o nuevos "consensos" son utilizados con frecuencia para referirse a esta búsqueda de esquemas globales diferentes que reflejen las nuevas relaciones de fuerza y los nuevos intereses sociales. De

³ Alvin Toffler. El cambio del poder. Barcelona, Plaza y Janés, 1990. Paul Kennedy. Preparing for the Twenty-First Century, New York, Random House, 1993. Lester Thurow. La guerra del Siglo XXI. Barcelona, J. Vergara, 1992.

⁴ Ver, entre otros, Robert Reich. The work of Nations. Preparing ourselves for the 21st Century Capitalism. Knopf, 1991.

⁵ Una expresión representativa de este enfoque puede verse en el Libro Blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas. Vease Jacques Delors et la Commission Européenne. Pour entrer dans le XXIe Siècle. Paris, Michel Lafon/Ramsay, 1994.

este amplio conjunto de aspectos, quisiera tomar solamente uno, seleccionado en virtud de su fertilidad explicativa y de su importancia en relación a la especificidad del aporte europeo al debate educativo internacional: el problema de la formación del ciudadano y sus consecuencias sobre el diseño institucional de los sistemas educativos.

La crisis de representación política

Numerosos análisis de la realidad política europea han identificado los principales aspectos de la crisis de la democracia luego del optimismo generalizado que siguió a la caída del muro de Berlín. Sintéticamente, estos análisis sugieren que al desaparecer el antagonismo entre dos sistemas políticos incompatibles, las opciones políticas a las que se enfrenta el ciudadano son opciones puntuales y no globales. Este cambio provoca la obsolescencia del sistema de partidos políticos tradicionales y, en consecuencia, una seria crisis de representación. Las adhesiones tradicionales se erosionan y comienzan a expresarse fenómenos de deslocalización y relocalización de las pertenencias y de las identidades nacionales y culturales. En la cúpula, hay procesos de construcción de conjuntos políticos supranacionales, mientras que en la base se asiste a la resurgencia de los localismos y los particularismos. La idea de ciudadanía asociada a la Nación comienza a perder significado. Pero, en su reemplazo, no aparece sólo una adhesión a entidades supranacionales sino también, al contrario, un repliegue sobre el comunitarismo local, donde la integración se define fundamentalmente como integración cultural y no como integración política. La misión de homogeneización cultural de la Nación -clásica función del Estado y de la escuela- está, por lo tanto, en proceso de redefinición.⁶

⁶ Walo Hutmacher. L'école dans tous ses états; des politiques de systèmes aux stratégies d'établissement. Genève, 1990.

En este sentido y más allá de la discusión acerca de la relación entre valores, ideología e intereses objetivos y materiales, es preciso considerar los contenidos de los procesos de socialización de las personas. Alain Touraine ⁷ ha planteado este problema en términos que me parecen muy pertinentes. Para Touraine, el problema consiste en protegernos del peligro de la disociación entre la instrumentalidad del mercado y del mundo técnico por un lado y el universo cerrado de las identidades culturales por el otro. ¿Cómo recomponer un mundo que se rompe en pedazos? se pregunta Touraine. Su respuesta remite, precisamente, al tema de la socialización: "Es ante todo a nivel del actor social concreto, individuo o grupo, que la reconstrucción debe tener lugar...".

El "déficit de socialización"

Uno de los problemas más serios que enfrenta la formación del ciudadano es lo que podría llamarse el "déficit de socialización" que caracteriza a la sociedad actual. En este sentido, vivimos un período en el cual las instituciones socializadoras tradicionales -la familia y la escuela- están perdiendo "poder socializador". Con respecto a la escuela, es bien sabido que la cultura escolar se ha aislado significativamente de la cultura social y que frente al dinamismo del cambio social, la escuela ha permanecido estática e inmodificable. Por otra parte y quizás como producto tanto de la mayor permanencia en la escuela como de la necesidad de la formación permanente, la condición de alumno o de estudiante es actualmente compartida con la pertenencia a muchas otras instituciones que influyen en el proceso de socialización.

La pérdida de poder socializador, sin embargo, no afecta solamente a la escuela. También la familia ha perdido capacidad para transmitir cultura y sistemas de valores. La modernización social ha promovido, entre otros fenómenos, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la tendencia a reducir el número

⁷ Alain Touraine. Qu'est-ce que la démocratie?. Paris, Fayard, 1994.

*Reflexión sobre proceso de
vivienda en Europa
- Agencias
- Corte más - E.N. Navin
- Capacidad*

de hijos, el aumento de separaciones, hijos que viven solos o sólo con uno de sus padres. Si bien no es posible generalizar a todas las culturas la existencia de estos fenómenos, puede resultar interesante mostrar un caso extremo: según datos recientes, si las tendencias actuales se mantienen en los EEUU, menos de la mitad de los niños y niñas nacidos hoy vivirán con su propia madre y padre durante su niñez y un número creciente de niños y niñas vivirán la experiencia de ruptura familiar dos o aun tres veces durante ese período. En las sociedades menos desarrolladas también es significativo el proceso de pérdida de poder socializador por parte de la familia. Las familias pobres suelen ser familias donde la figura paterna está ausente y donde los niños pasan desde edades muy tempranas, períodos prolongados de tiempo sin la presencia de sus padres. Todos estos fenómenos provocan un cambio significativo en el rol socializador de la familia. Para decirlo en pocas palabras, estamos asistiendo a un proceso mediante el cual los contenidos de la socialización primaria comienzan a ser transmitidos sin tanta carga afectiva como lo eran en el pasado. Los adultos significativos tienden a diferenciarse y, en realidad, no sabemos aun qué efectos a largo plazo provocarán estos cambios.

El déficit de socialización producido por los cambios en la escuela y la familia no ha sido cubierto por los nuevos agentes de socialización. Entre los nuevos agentes de desarrollo cultural se destacan, obviamente, los medios masivos de comunicación, en especial la televisión. Sin embargo, los medios de comunicación no han sido diseñados como agencias encargadas de la formación moral de las personas. Al contrario, su diseño y su evolución suponen que dicha formación ya está adquirida y, por eso, la tendencia actual de los medios consiste en depositar en los ciudadanos mismos, la elección de los mensajes que quieren recibir.

La formación para la responsabilidad

La tendencia a depositar mayor poder de decisión en los ciudadanos, que contiene una alta potencialidad democrática,

supone al mismo tiempo la existencia de un alto nivel de responsabilidad individual. El tema de la responsabilidad constituye, por esto, un tema central en las reflexiones sobre el futuro. En la medida que se debilitan las regulaciones externas, aumenta el papel de la responsabilidad individual o grupal por las decisiones. La formación ética se convierte, en consecuencia, en un requisito central de la formación ciudadana. Al respecto, existen numerosos testimonios que muestran la existencia de una conciencia general sobre la necesidad de reforzar la formación ética en las escuelas y en el resto de las instituciones sociales. La reacción social frente a los fenómenos de corrupción y la adhesión masiva a movimientos de naturaleza ética son ejemplos de este fenómeno. Diferentes encuestas e investigaciones indican que la población está demandando mejorar la calidad de la educación a través del refuerzo de la formación moral. El desafío del proceso de construcción de una cultura ciudadana consiste, en consecuencia, en ofrecer alternativas no-excluyentes, alternativas tolerantes y pacíficas a la demanda de formación ética. En este sentido, la trascendencia internacional del debate educativo europeo es particularmente significativa, debido a la diversidad cultural y religiosa que existe en la región. Dicho debate muestra que los esfuerzos están dirigidos a evitar que el déficit de socialización, el déficit ético de los procesos de modernización y democratización, sea cubierto por opciones fanáticas y excluyentes.

Formación del ciudadano y Estado-Nación

Además de la formación ética, la formación del ciudadano supone formar en un nuevo concepto de Estado-Nación. El optimismo generalizado de hace unos pocos años sobre la construcción de entidades políticas supranacionales se ha diluido rápidamente. Las dificultades, sin embargo, no implican un retorno a la situación anterior. El Estado-Nación, por lo tanto, no puede ser mantenido en su forma tradicional pero tampoco puede ser olvidado rápida y fácilmente. Desde una

perspectiva educativa, el problema consiste en cómo promover un concepto de nación que se articule en forma coherente con la apertura y el respeto hacia los otros, hacia los diferentes. En este sentido, el debate europeo acerca de la construcción de un concepto de ciudadanía basado en una comunidad de naciones ha permitido apreciar la importancia de la "ruptura cognitiva" que implica superar el concepto de ciudadanía basado en el Estado-Nación. El problema fundamental que ha sido señalado en relación a este proceso es la "ausencia de experiencia" de la mayor parte de los ciudadanos en relación a lo que puede constituir una ciudadanía europea. Según estos diagnósticos, la construcción política estaría mucho más avanzada que la experiencia colectiva, lo cual podría explicar la significativa distancia que existe entre las elites y la opinión pública⁸.

En la construcción de esta ciudadanía más amplia es preciso considerar con atención el problema de la identidad. Mientras existía el comunismo, el problema de la identidad europea podía ser dejado de lado porque justamente el comunismo servía de principio de identidad. Ahora, en cambio, ha desaparecido la frontera externa y es preciso encontrar un nuevo mecanismo de estructuración de la identidad. En este sentido, parece oportuno hacerse eco del llamado de algunos intelectuales sobre la necesidad de evitar caer en la demonización del nacionalismo. Según estos autores, la integración en una unidad mayor sólo será posible a partir de una sólida y segura identidad cultural propia. La confianza en sí mismo constituye, desde este punto de vista, un punto de partida central de cualquier estrategia de integración y de comprensión del "otro". El miedo, la inseguridad, la subvaloración de lo propio no pueden, en ningún caso, ser la fuente de una nueva cultura ciudadana.⁹

⁸ Dominique Wolton. La dernière utopie. Naissance de l'Europe démocratique. Paris, Flammarion, 1993.

⁹ Ver, por ejemplo, Julia Kristeva, (Entrevista). Le Monde des Débats. n°1. Octobre 1992.

Qué capacidades debe poseer el ciudadano?

En términos de capacidades, la formación del ciudadano supone, al menos, el desarrollo de otras tres capacidades específicas: la capacidad de elegir, la capacidad de resolver conflictos por vías no violentas y la capacidad de solidaridad.

Al respecto, es importante recordar que una de las características centrales de la vida democrática consiste en exigir de parte de los ciudadanos el ejercicio de su capacidad de elegir entre distintas opciones posibles para resolver un problema. Pero las condiciones de la vida moderna han aumentado notablemente tanto el ámbito de acciones sobre las cuales un ciudadano debe pronunciarse como el espectro de opciones que hay que aceptar como legítimas. Desde este punto de vista, la democracia como ejercicio de la capacidad de elegir ha superado ampliamente el mero marco de la elección de opciones políticas.

En este sentido, es importante llamar la atención sobre un fenómeno que afecta directamente nuestra comprensión de las actitudes juveniles. La elección, como capacidad que debemos ejercer a nivel individual, es una conducta que tiene lugar cada vez más tempranamente en el proceso de formación de la personalidad. Si bien las decisiones políticas y, en algunos casos, la decisiones sobre la incorporación al mercado de trabajo son tardías, se ha adelantado significativamente el momento de elegir opciones tradicionalmente adultas y que pertenecen al ámbito de lo que podríamos considerar la vida privada: la sexualidad, la vestimenta, la elección de actividades (deportes, tiempo libre, etc.). Los jóvenes de hoy están convocados a elegir, a tomar decisiones que, hasta hace poco tiempo, estaban definidas por autoridades externas al individuo: el Estado, la familia, la Iglesia, incluso la empresa. Enseñar a elegir constituye, por ello, una nueva tarea de la educación para la paz y la democracia. Pero el desafío es para la sociedad en su conjunto ya que actualmente nos encontramos con la paradoja de vivir en una situación en la cual exigimos mayores niveles de responsabilidad y, al mismo tiempo,

prolongamos el período de dependencia. En esta asincronía radica una de las fuentes generadoras de conflictos que la sociedad no logra resolver.

Con respecto a la solidaridad, los procesos de modernización social, de globalización económica y cultural han transformado tanto la composición de la comunidad local como sus relaciones internas. Dichos procesos han erosionado los vínculos tradicionales. Las relaciones familiares y la solidaridad entre los vecinos tienden a transformarse, a recomponerse sobre bases distintas. La ruptura de los vínculos tradicionales de solidaridad genera nuevas formas de exclusión, de soledad, de marginalidad. Pero también genera nuevas formas de asociación cuyos valores no son necesariamente positivos desde el punto de vista del desarrollo individual y social. Asistimos actualmente, a fenómenos de neo-comunitarismo que basan la integración y la protección de sus miembros sobre valores de intolerancia, de discriminación y de exacerbación de los particularismos. En oposición a estas alternativas, también tienen lugar fenómenos destinados a fortalecer los vínculos de convivencia, a recuperar el espacio local como un espacio de participación ciudadana, con fuertes potencialidades democráticas.

Por último, la formación del ciudadano debe promover la capacidad de desarrollar modos satisfactorios de comportamiento frente a la violencia. Al respecto, una de las críticas más serias a las acciones educativas tradicionales es que la educación ha intentado superar el problema de la violencia eliminando el tema de la violencia de las acciones escolares. Como expresara un importante psicólogo contemporáneo, nada, en la educación de nuestros niños y jóvenes, los ha preparado para dominar su violencia porque ella ha sido negada en su escolaridad. Nuestra cultura tiene esto de particular: estimula un espíritu extremadamente competitivo, favorece los sentimientos agresivos que excitan la rivalidad, pero convierte en tabú la agresividad misma. Estamos habituados a condenar los hechos de violencia tan frecuentes en los medios de comunicación de masas, pero en realidad lo que nos hace falta, tanto en

nuestros sistemas educativos como en dichos medios, es la promoción de modos satisfactorios de comportamiento en relación a la violencia.¹⁰

El diseño institucional

Luego de este breve análisis de los problemas que enfrenta la formación del ciudadano en la sociedad moderna, la pregunta que corresponde plantearse es ¿qué diseño institucional es el más adecuado para la formación de una ciudadanía democrática?. Dicho en otros términos, ¿cuál sería el diseño institucional más favorable a la promoción de valores democráticos y a la democratización de la producción y la distribución de conocimientos?.

En mayor o menor medida, existe consenso en sostener que el diseño tradicional de los sistemas educativos exige modificaciones profundas en, por lo menos, tres aspectos:

(i) abrir las instituciones educativas a los requerimientos de la sociedad. Los cambios sociales y económicos son no sólo muy profundos sino de una rapidez inédita. La escuela y las otras instituciones educativas no pueden, en consecuencia, trabajar aisladas de las otras instituciones sociales que juegan un rol muy importante tanto en la producción de conocimientos y de valores como en su distribución. Satisfacer los nuevos requerimientos para el desempeño en los diferentes ámbitos de la sociedad es una exigencia que requiere mayor articulación entre la escuela y los otros actores sociales. Sin embargo, la apertura a las demandas sociales requiere prestar atención a dos riesgos potencialmente importantes por sus consecuencias antidemocráticas: a) que la apertura a las demandas sociales signifique que sólo los sectores con capacidad organizada puedan expresarse y b) que la apertura a las demandas provoque una adecuación total a las desigualdades, y no a las diferencias,

¹⁰ Bruno Bettelheim. Survivre. París, Ed. R. Laffont, 1979.

existentes. Fenómenos de este tipo fortalecerían la segmentación y el carácter corporativo de las demandas.

(ii) la articulación entre diferenciación e integración. El diseño institucional tradicional fortalecía el "sistema" educativo y dejaba relativamente poco espacio a la "institución". Ahora, en cambio, tendemos a fortalecer el proyecto de la institución, la autonomía de las instituciones y su identidad. La articulación entre las instituciones ya no se expresaría por la lógica del sistema sino por acuerdos negociados entre las instituciones sobre la base de proyectos comunes. Las redes constituyen la forma institucional que se corresponde con esta nueva forma de integración. Nuevamente, sin embargo, es preciso alertar sobre el riesgo de integración plena de algunos y exclusión del resto o de integración segmentada.

(iii) el diseño institucional para la formación permanente. El modelo tradicional era, a pesar de los ajustes, un modelo diseñado sobre la base de una secuencia temporal clara: una etapa de estudio sin trabajo seguida de otra etapa de trabajo sin estudio. El futuro, en cambio, demandará una formación permanente que exige un diseño institucional adecuado. La prioridad a la formación continua se basa en una constatación cuantitativa: 80% de la mano de obra europea del año 2000 ya se encuentra en el mercado de trabajo. En consecuencia, los sistemas de formación y de educación deben ser repensados en función de la necesidad de recomposición y reconstrucción permanente de los saberes y los conocimientos. La centralidad de la educación permanente exige el desarrollo de una fuerte capacidad de anticipación. En este sentido, dos instrumentos son necesarios: instrumentos de observación de las tendencias en la evolución de las calificaciones e instrumentos de transferencia de información hacia el sistema educativo.

Síntesis final

La lección más clara que deja este somero análisis del debate educativo europeo referido a la formación del ciudadano consiste en apreciar no sólo la centralidad que ocupa la cuestión educativa en la definición de las estrategias de desarrollo social sino también la articulación estrecha entre los aspectos cualitativos (contenidos de la socialización escolar) y los aspectos institucionales. Si bien será tal vez posible lograr ciertos acuerdos en cuanto a los contenidos, el debate será más difícil en relación a la definición de las formas institucionales que asumirá la acción educativa, ya que es en dichas formas donde se dirime la cuestión de cómo se distribuirá este nuevo factor de producción que es el conocimiento.-

¿Qué hacer para este Contexto?

1. - Visión política europea desde di. europeo int.

> Normalización de envz. comparada | Compet'ón
Solidaridad

> Enfasis en aspectos sociales y no institucionales de la UE

2. - ¿Qué interesa en el mundo de la política europea?

> Tomar acción del ciudadano - | Cambios en la concepción (Exclus. Regional) | Global
Comunit'ón : factor social

> Cambios en el diseño institucional de la educación para enfrentar nuevos desafíos

3. - Tomar acción del ciudadano : dominio de la Asociación

. tradicional : ciudadano = ① Estado/Nación

② Valores comunes / soberanía

. hoy : destitución de los mecanismos de socialización

2) crisis Estado/Nación | Ruptura cognitiva
Ausencia de experiencia

¿cómo formar un concepto de Nación abierta a otros?

4. - Preguntas:

① ¿cómo / oyo y corto plazo
y particularismos

② ¿cómo / ¿cómo : ¿qué articulamos? ¿cómo

③ ¿cómo : ¿cómo : ¿qué mecanismos