

Educación y democratización social: Consecuencias para la ciudadanía

MILENKO LASNIBAT

Licenciado en Antropología de la Universidad de Chile. Magíster © en Ciencias Sociales mención Sociología de la Modernización de la Universidad de Chile

milenkolasnibat@yahoo.com

NELSON MARÍN

Licenciado en Historia de la Universidad de Chile. Magíster © en Ciencias Sociales mención Sociología de la Modernización de la Universidad de Chile

nmarin@live.cl

CRISTÓBAL MOYA

Licenciado en Lengua y Literatura Hispánica de la Universidad de Chile. Magíster © en Ciencias Sociales mención Sociología de la Modernización de la Universidad de Chile

crisobalmoya@gmail.com

Resumen: El siguiente artículo pretende hacer un análisis acerca del vínculo existente entre los procesos de democratización social y las transformaciones que ha sufrido el sistema educacional chileno en los últimos 30 años. Para ello utilizaremos la herramienta teórica-conceptual denominada Matriz Sociopolítica con el fin de comprender estos procesos en el marco de las mutaciones estructurales que ha sufrido la sociedad chilena en las últimas décadas. Propondremos que la actual evolución del sistema educacional ha tendido a implementar una lógica de evaluación y acreditación que obstruye un desarrollo educacional centrado en los principios que requiere una sociedad realmente democrática.

Palabras Claves: *democratización social, sistema educativo, matriz sociopolítica*

Introducción

La educación ha sido y sigue siendo un punto crítico en el desarrollo de Chile, así lo ha manifestado el interés tanto del Estado, del sector privado y de los movimientos sociales, así como los de la sociedad civil en general. Además, frente a fuertes cambios a nivel sociohistórico (políticos, económicos, culturales, sociales) el sistema educativo se ha visto *obligado* a tomar un determinado rumbo en las últimas dos décadas en Chile, interviniendo tanto estructuras sociales como actores-sujetos, acorde a sus intereses.

Ahora bien, para entender estos procesos será necesario encontrar una herramienta/modelo que dé cuenta satisfactoriamente de los procesos sociales en un contexto nacional, ya que los límites y regulaciones que rodean y caracterizan el sistema educativo están dados primordialmente por el Estado.

Usaremos, acorde a este imperativo, el modelo de matriz sociopolítica (MSP)¹ para vincular los efectos de los cambios de las últimas dos décadas del sistema educativo a lo que aparece como un desafío para la MSP emergente: *la democratización social*. El presente trabajo busca responder la pregunta: *¿Cuál es el aporte de la educación en Chile a la democratización social, específicamente para la ciudadanía, a la luz de las políticas de los últimos 20 años?* Esto, teniendo como horizonte de análisis la MSP.

Durante el desarrollo se abordará el concepto mismo de MSP y la justificación de su elección para el análisis de la sociedad chilena actual, lo que dará paso a una descripción y análisis del sistema educativo chileno, donde se establecerá el rol de la educación en el siglo XXI, con su consiguiente importancia en términos sociales, para luego abordar el concepto de democratización social, contrastado a otros similares (como cohesión social e integración social). Finalmente, se vinculará este concepto con los efectos del sistema educativo chileno de los últimos treinta años.

¿Por qué una matriz sociopolítica?

La herramienta-modelo “matriz sociopolítica” en esta ocasión ha sido elegida dado el alcance de lo que se estudiará en el presente trabajo: los efectos del sistema educativo chileno sobre la democratización social. La matriz sociopolítica (MSP) es una teoría de alcance medio que permite rechazar la sobredeterminación estructural, a la vez que permite efectuar el análisis de la autonomía y de las interconexiones de las esferas política, estatal, socioeconómica y cultural, evitando la excesiva descontextualización². De manera que se nos permitirá realizar el objetivo propuesto, sin dejar de lado lo propiamente *social* que cualquier análisis sociológico debiera considerar. Pese a la crítica hacia el nacionalismo metodológico³, en este caso se parte del supuesto que podemos tomar a Chile como estado-nación y sociedad, ya que el objeto de estudio –sistema educativo– está eminentemente regulado por el Estado, además de ser una identificación propia de la MSP⁴. El concepto de matriz permitirá estudiar el cambio social y político en Chile de un modo más integrado.

1. Garretón, Manuel Antonio; Cavarozzi, Marcelo; Cleaves, Peter; Gereffi, Gary; y Hartlyn, Jonathan (2004) “América Latina en el Siglo XXI. Hacia una nueva matriz sociopolítica”, Santiago, LOM Ediciones, p. 16

2. *Ibid.*

3. Chernilo, Daniel (2010) “Nacionalismo y Cosmopolitismo. Ensayos Sociológicos”, Santiago, Universidad Diego Portales, pp. 19-36

4. Hay un supuesto a la base de la MSP: hay sociedades históricas llamadas naciones que, se entiende, operan como estados. El concepto permite el análisis de la posibilidad de que ciertas tendencias actuales estén redefiniendo significativamente las nociones clásicas sobre territorialidad de las sociedades y las percepciones del carácter de la nación, afectando así a la soberanía; pero dadas las condiciones particulares de este análisis, creemos que es viable, en tanto el Estado sigue jugando un rol central en la educación, utilizar la MSP, no obstante se harán observaciones respecto a la implicancia general de la globalización para la Chile. En palabras de Mascareño “El objeto teórico es la sociedad como sociedad nacional”, lo que implica una decisión fundada en la necesidad efectiva de análisis. En: Mascareño, Aldo (2010) “Diferenciación y contingencia en América Latina”, Santiago, Universidad Alberto Hurtado

Una MSP se refiere a las relaciones entre el Estado, una estructura de representación o un sistema de partidos políticos que agrupan demandas globales e implican políticamente a los sujetos, y una base socioeconómica de actores sociales con orientaciones y relaciones culturales, que incluye la participación y la diversidad de la sociedad civil fuera de las estructuras estatales formales, todo lo cual está mediado institucionalmente por el régimen político. La MSP estatal-nacional-popular habría sido la más duradera en América Latina⁵. Comprender la probabilidad de sustentabilidad o la transformación de una determinada MSP implica considerar la red completa de relaciones entre el modelo de desarrollo y las corrientes internacionales, la base social y los movimientos sociales, la representación y la democratización social y entre la dimensión cultural y las nociones pertinentes de modernidad.

La noción de modernidad es crucial para entender los nuevos tipos de acción sociohistórica. En la vieja MSP estatal-nacional-popular predominaban un concepto de modernidad, la occidental, y una estrategia, la industrialización. Las identidades se fundaban en el trabajo, la producción, el estado y la clase. Hoy se observa que en América Latina hay una MSP potencialmente emergente, que contiene diversas modernidades y donde ninguna es predominante, las identidades se fundan en el género, la etnia, la región, el lenguaje, el apoyo, la actividad económica y la conducta antisocial o rebelde, todo ello buscando un espacio en la nueva MSP.

Por último, la MSP nos parece adecuada en tanto logra *“la integración en una unidad temporal de los modos de relación entre estructura y acción [...] La matriz sociopolítica se convierte así en el espacio donde los tipos concretos de acción y de estructuras institucionales de una ‘sociedad-polis’ se fusionan”*⁶. Esta característica de la MSP permitirá abordar la educación como un espacio social donde acción y estructura funcionan autónomamente.

La matriz para analizar la realidad

Ya es un lugar común enunciar que el principal fenómeno de la época actual es la globalización; en sus dimensiones económicas, políticas y culturales, y los efectos sociales que provoca, tal como varios autores destacan⁷. Como Garretón dice: *“El fenómeno no es sencillamente la interdependencia entre naciones o la multiplicidad de contactos entre ellas, sino más bien la constitución de un espacio global”*

5. Garretón, Manuel Antonio; Cavarozzi, Marcelo; Cleaves, Peter; Gereffi, Gary; y Hartlyn, Jonathan, Op. Cit., p. 19

6. Mascareño, Aldo, Op. Cit., p. 132

7. Ver: García Canclini, Néstor (1999) *“La globalización imaginada”*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica; Bauman, Zygmunt (1999) *“La globalización. Consecuencias Humanas”*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica; Castells, Manuel (1999) *“Globalización, Identidad y Estado en América Latina”*, Santiago, PNUD; Ocampo, José Antonio (coord.), *“América Latina y el Caribe en la era global”*, Bogotá, CEPAL, Alfaomega; Sassen, Saskia (2007) *“Una sociología de la globalización”*, Buenos Aires, Katz

unificado que implica relaciones asimétricas entre sus componentes”⁸. Canclini también manifiesta que en varios aspectos la globalización confiere nuevos significados a individuos y sociedad, modos de vida y formas de cultura, etnia y minoría, reforma y revolución, tiranía y democracia. Los efectos de la globalización tienden a hacer fuertes cambios en lo cultural, donde no se produciría una homogenización cultural, ya que, por ejemplo *“Ni siquiera [la globalización] ha conseguido que exista una sola definición de lo que significa globalizarse, ni que nos pongamos de acuerdo sobre el momento histórico en que comenzó, ni sobre sus capacidades de reorganizar o descomponer el orden social”*.

Los efectos de la globalización, aparejados con la intensa penetración del neoliberalismo, se tradujeron en crecientes contradicciones para la MSP estatal-nacional-popular que condujeron a su progresiva crisis interna. En última instancia, esta crisis aparece como la disyunción entre dos opciones: por un lado, una que busca profundizar sus aspectos capitalista-dependientes, con la concomitante reversión de sus políticas populistas, y otra que se centraba en *“profundizar la democratización social, con el concomitante reemplazo de sus componentes capitalista-dependientes”*, donde, además *“A pesar de los esfuerzos neoliberales desde dentro y desde fuera de la región, no se ha consolidado una nueva matriz de relaciones entre el Estado y la sociedad y sus componentes clave”*⁹. El modelo de desarrollo puramente neoliberal, como estrategia, *“ha sido criticada por sus efectos adversos en la integración social, la igualdad, el medio ambiente y la cultura”*¹⁰, y la educación no sería la excepción de estos efectos adversos.

También se ha mencionado que uno de los efectos de la globalización sería una importante reducción del papel del Estado, donde toman relevancia los espacios por encima y por debajo del Estado, es decir, lo global y lo local¹¹. En el contexto de una MSP emergente *“no se requiere una reducción simplista del papel del Estado, sino su modernización estratégica, una que le permita ofrecer un orden democrático y legítimo, descentralizar, reorganizar la participación y continuar siendo un agente crucial de desarrollo”*¹². De cualquier forma, como dice Garretón, las formas de participación local y regional y su conexión con el Estado central han sido uno de los problemas fundamentales que aún falta resolver en la nueva MSP¹³: El Estado, además, ha de enfrentar nuevas áreas de autoridad ejecutiva y otras con autoridad reguladora¹⁴. Precisamente, la regulación estatal sobre la educación será abordada más

8.. Garretón, Manuel Antonio; Cavarozzi, Marcelo; Cleaves, Peter; Gereffi, Gary; y Hartlyn, Jonathan, Op. Cit., p. 38

9. Garretón, Manuel Antonio; Cavarozzi, Marcelo; Cleaves, Peter; Gereffi, Gary; y Hartlyn, Jonathan, Op. Cit., p. 95

10. Garretón, Manuel Antonio; Cavarozzi, Marcelo; Cleaves, Peter; Gereffi, Gary; y Hartlyn, Jonathan, Op. Cit., p. 104

11. Beck, Ulrich (1998) *“¿Qué es la globalización?”*, Barcelona, Paidós; Sassen, Saskia, Op. Cit.

12. Garretón, Manuel Antonio; Cavarozzi, Marcelo; Cleaves, Peter; Gereffi, Gary; y Hartlyn, Jonathan, Op. Cit., pp. 110-111

13. *Ibíd.*

14. Garretón, Manuel Antonio; Cavarozzi, Marcelo; Cleaves, Peter; Gereffi, Gary; y Hartlyn, Jonathan, Op. Cit., p. 113

adelante como un punto crítico para la democratización social, en tanto buena parte de lo compartido socialmente, del ámbito cultural y societal, está en juego en la educación. No obstante el Estado no siga teniendo la centralidad como agente de desarrollo e integración social, viéndose ciertamente reducido en su papel, postulamos que, al menos en materia educacional, sí ha logrado hacer aportes a nivel agregado, mediante políticas públicas y reformas, a la democratización social.

En este nuevo contexto, entonces, si consideramos que las transformaciones vinculadas a la desarticulación de la matriz sociopolítica anterior han provocado cambios significativos en los actores y los movimientos sociales en América Latina y en el modelo sociocultural de la región, es comprensible que una nueva MSP va a implicar evidentemente una mayor distancia entre política y economía. El ámbito social (y cultural) es tanto o más importante para entender los fenómenos sociales que ocurren en las sociedades.

Actualmente la política ha pasado a ser solo uno de los canales de integración, y la “cultura” –entendida como la búsqueda de sentido y la reunión de representaciones simbólicas, valores y estilos de vida– “*adquiere su propia consistencia y densidad*”¹⁵. Hay que considerar, no obstante, que las políticas elaboradas desde el ámbito político siguen teniendo efectos relevantes sobre otros ámbitos, tal como lo observaremos en la educación. De hecho, el movimiento social de los pingüinos, el 2006, da cuenta de cómo la lucha de los estudiantes secundarios finalmente decanta en una demanda política plasmada en la LGE (Ley General de Educación). La institucionalización del movimiento en el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, a la vez, exhibe la canalización institucional de una demanda del movimiento social, orientada sectorialmente, que aparece apuntando a modernizaciones parciales, a una democratización gradual e integración social, en vez de hacia un cambio radical global. Esto seguiría la pauta general para América Latina, que Garretón *et al.* describen en la emergente MSP¹⁶.

Pese a la imposibilidad de describir y explicar la MSP actual, emergente, aquí se intentará, a través de un análisis de los efectos de la educación en lo que se plantea como un desafío para esta MSP, la democratización social, acercarnos hacia la comprensión, probablemente parcial, de esta nueva MSP. Según lo que sería el modelo “*ideal*” de esta nueva matriz, encontraríamos que en ésta “*la sociedad civil puede moverse hacia una mayor diferenciación, identidades más fuertes (étnicas, regionales, de género, religiosas y culturales), demandas más persistentes y organizaciones más fuertes y convertirse en una fuerza que pese en las elites económicas y políticas*”¹⁷ –en consonancia con lo que Mascareño denomina

15. Garretón, Manuel Antonio; Cavarozzi, Marcelo; Cleaves, Peter; Gereffi, Gary; y Hartlyn, Jonathan, Op. Cit., pp. 131-132

16. *Ibid.*

17. Garretón, Manuel Antonio; Cavarozzi, Marcelo; Cleaves, Peter; Gereffi, Gary; y Hartlyn, Jonathan, Op. Cit., p. 142

*diferenciación funcional*¹⁸-. Podemos pensar, por consiguiente, que, precisamente aquí, está la posibilidad de una matriz emergente para hacer la diferencia, en tanto logre incluir satisfactoriamente (es decir, bajo la forma éticamente deseable) los distintos modelos de modernidad que el ámbito cultural conjugará en el social.

En definitiva, esta nueva MSP que no podremos definir bien, pero sí entrever a través del sistema educativo, se constituirá como una matriz *multicéntrica*, y *“se configuraría fundamentalmente según la naturaleza de sus vinculaciones con la economía mundial y porque fortalecería la autonomía, complementariedad e interacciones mutuamente reforzables entre el Estado, el sistema de representación y la sociedad civil”*¹⁹. Así como también está bastante claro que el nuevo marco institucional será formalmente democrático, aunque resulte incierta la composición exacta de esta democracia²⁰, como podemos constatar efectivamente en el caso chileno.

Así, el analizar el sistema educativo, con sus respectivos cambios en las últimas tres décadas, respecto a cómo ha aportado a la democratización social, debería dar luces sobre la MSP, en tanto sería la educación uno de los grandes factores que plasman una ideología nacional, la que *“involucra el marco interpretativo compartido de la sociedad para comprender el lugar de un pueblo en la historia. La ideología de un país puede ser integradora y asertiva y dar espacio a la diversidad, evitando la xenofobia [...] una matriz no puede perdurar sin una ideología integradora o un proyecto nacional”*²¹. Es decir, la integración es recíproca con la construcción de matriz, donde mediará la democratización social.

Políticas públicas en educación y MSP chilena

La Matriz Sociopolítica Estatal Nacional Popular Chilena transita, desde comienzos de la década del ochenta, hacia un nuevo modelo, que adopta las características de lo que podríamos denominar una matriz emergente. En cuanto tal, cada uno de los componentes de la matriz anterior adquiere nuevas formas, donde la constitución de actores en el ámbito sociocultural no es la excepción.

Como sostiene Óscar Muñoz, en Chile las reformas orientadas al mercado constituyeron las condiciones para proveer el acceso de la población a los diversos bienes sociales, incluyendo la

18. Mascareño, Aldo, Op.Cit.

19. Garretón, Manuel Antonio; Cavarozzi, Marcelo; Cleaves, Peter; Gereffi, Gary; y Hartlyn, Jonathan, Op. Cit., pp. 143-144

20. *Ibíd.*

21. Garretón, Manuel Antonio; Cavarozzi, Marcelo; Cleaves, Peter; Gereffi, Gary; y Hartlyn, Jonathan, Op. Cit., p. 143

educación²². En este ámbito, la orientación hacia el mercado vino a reemplazar lo que, desde los inicios de la matriz estatal nacional popular, se conoció con el nombre de *“Estado docente”*. Desde 1973, este modelo se vio interrumpido por el cambio y (al mismo tiempo) reducción de funciones que el gobierno militar introdujo en la administración estatal, destacando como nuevas directrices el principio de subsidiaridad. Como estrategia para enfrentar la cuestión educativa, en este contexto, el Estado eligió *“impulsar la iniciativa de las organizaciones privadas para que intervengan directa y progresivamente en la gestión educacional, bajo la orientación y con el apoyo de los órganos técnicos del ministerio”*²³. Dado que en la sociedad existen entidades capaces de satisfacer las necesidades educacionales del país, el Estado puede *“desprenderse”* de esta función, pensándose a sí mismo como complemento del sistema privado. En el período dictatorial, el *“Estado docente”* desaparece para ser reemplazado por el *“Estado subsidiario”*, dentro del que la administración queda *“en un contexto de reducción del aparato estatal, asumiendo constitucionalmente la imposibilidad de hacerse cargo de la tarea educativa en su totalidad, asumiendo un rol complementario, y privilegiando a los padres como principales responsables, junto a la comunidad general”*²⁴.

Las principales modificaciones del rol del Estado en educación, se expresan en la denominada Reforma Administrativa de los ochenta²⁵. En ella encontramos algunos puntos que condicionan –hasta el día de hoy– nuestro sistema educativo, y que pueden resumirse en cinco tendencias fundamentales: en primer lugar, destaca la descentralización administrativa que implicó el traspaso de los establecimientos educacionales desde el Ministerio de Educación a las municipalidades en que se ubican (municipalización). En segundo lugar, se observan modificaciones en el sistema de financiamiento –en tanto se dejó de contemplar un desembolso estatal general en educación para configurarse mediante un sistema público de financiamiento llamado *voucher*— donde se consideran subvenciones por alumno, entregadas directamente a las escuelas. Tercero, se incentiva la creación de establecimientos de carácter privado, que pueden acceder en igualdad de condiciones (respecto de colegios municipales) al sistema de financiamiento mediante *vouchers*. En cuarto lugar, se establece la autonomía curricular, en tanto la privatización de los establecimientos permite mayor libertad en la determinación de los objetivos y métodos de aprendizaje. Quinto, destaca la implementación del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), examen estandarizado de conocimientos y destrezas a nivel nacional, que permite comparar la calidad de los establecimientos²⁶.

22. Muñoz, Óscar (2007) “El modelo económico de la Concertación 1990-2005: ¿Reformas o cambio?”, Santiago, FLACSO

23. Núñez, Iván (1997) “Historia del Ministerio de Educación” en Cox, Cristián; González, Pablo; Núñez, Iván; y Soto, Fredy (Comp.) “160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación”, Santiago, MINEDUC, p. 42

24. Isunza, Jorge (2009) “La construcción del derecho a la educación y la institucionalidad educativa en Chile”, Santiago, OPECH, p. 73

25. Ossandón, José (2006) “Objeto pedagógico perdido” en Farías, Ignacio y Ossandón, José (eds.), “Observando sistemas: Nuevas apropiaciones y usos de la teoría de Niklas Luhmann”, Santiago, RIL Editores

26. El SIMCE cumple un rol central para adecuar el funcionamiento del sistema educativo a las condiciones de libre mercado, ya que

Todas estas orientaciones, medidas y tendencias se plasmaron en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) N° 18.962, pasando a constituir el marco institucional que, salvo algunas modificaciones, regula hasta el día de hoy las prácticas en materia de educación, representando *“la más drástica reorganización del sistema educacional desde la creación del Estado Docente”*²⁷.

En los años noventa, con la vuelta a la democracia, si bien se observa la consolidación de tales condiciones, algunos autores sostienen que se da comienzo a un modelo. El mismo Muñoz señala que *“En 1990 se inicia el ‘Modelo de la Concertación’ que, adhiriendo al sistema de mercado como fundamento general, desarrolla con fuerza y con recursos una institucionalidad social y de bienestar enfocada a los sectores más necesitados, expandiendo las regulaciones a los sectores de monopolios naturales y desarrollando una política de fomento productivo destinada al aumento de la productividad, reconociendo algunas fallas de los mercados”*²⁸. Las políticas en materia de educación de los primeros gobiernos de la Concertación difieren, no solo en relación a aquellas promovidas durante el período antidemocrático, sino también en comparación a las reformas que el *“Estado docente”* introdujo entre 1960 y 1973. En Chile, desde los años noventa, los principios de cobertura y de eficiencia, si bien no son rechazados, sí son subsumidos en el interés gubernamental por mejorar la calidad del sistema educativo en su conjunto²⁹. Los gobiernos de la transición asumen como objetivo principal acabar con la precaria formación que (en términos de aprendizajes) se estaba entregando a los individuos³⁰. Esta intención no es otra que transformar la educación de nuestro país en un sistema de alta calidad, *“donde alta calidad significa egresados con mayores capacidades de abstracción, de pensar en sistemas, de comunicarse y trabajar en equipo, de aprender a aprender, y de juzgar y discernir moralmente en forma acorde con la complejidad del mundo en que les tocará desempeñarse”*³¹.

al contar con un sistema de medición periódico y la exposición pública de los resultados de cada establecimiento se permite que los padres, sobre la base del (mejor o peor) rendimiento de los establecimientos, en las áreas de Lenguaje y Matemáticas, puedan elegir la escuela más adecuada para sus hijos

27. Bellei, Cristian y Pérez, Víctor (2010) “Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario”, en “El Bicentenario de Chile. Balance y perspectivas”, Tomo II: Sociedad, educación y economía, (En prensa), Santiago

28. Muñoz, Óscar, Op. Cit., p. 40

29. El énfasis en los años noventa en el principio de calidad no quiere decir que la “batalla” contra la exclusión educativa se considere “ganada”. Recién en el año 2003, durante el gobierno de Ricardo Lagos, se promulgó una reforma constitucional que transforma la educación media en obligatoria. Al respecto, un problema no menor corresponde a la deserción escolar, que ocurre principalmente en los niveles secundarios de enseñanza, afectando a los jóvenes provenientes de los quintiles de menores ingresos. Al respecto, y para mayor detalle, véanse los lineamientos del programa “Liceo para Todos”

30. El fracaso del sistema educativo chileno no sólo se plasma en los resultados de la prueba SIMCE, sino que también se refleja en los test que se aplican en el país para comparar la calidad de la educación a nivel internacional, entre estos destacan PISA, IALS y Laboratorio UNESCO

31. Cox, Cristián y González Pablo (1997) “Políticas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación escolar en la década de los años 90” en Cox, Cristián; González, Pablo; Núñez, Iván; y Soto, Fredy, Op. Cit., p. 103

El énfasis en la calidad se explica –entre otras razones– porque ya para 1990 se observa “una cobertura prácticamente universal en el nivel primario (de 8 años), cercana al 80% del grupo de edad en el nivel secundario (4 años), lo que planteaba que la agenda nacional respecto a educación había dejado de ser definida por los temas de acceso a la educación”³². Por otra parte, los resultados de la prueba SIMCE demuestran que la calidad de la educación era excesivamente baja, con rendimientos que apenas oscilaban entre un 45% y 50%. A partir de datos como estos, los especialistas toman conciencia de que a pesar del mayor acceso de los sectores más carenciados, en materia de aprendizaje sus resultados se muestran insuficientes, incomparables con los elevados rendimientos de aquellos cuya educación se desarrolla en establecimientos de carácter privado. En educación, cobertura no implica calidad, el acceso al sistema no garantiza el aprovechamiento de sus oportunidades, la inclusión en la educación también puede provocar exclusión de sus beneficios³³. A raíz de ello, reducir la inequidad educativa se planteó como el objetivo complementario a la urgente necesidad de mejorar la calidad del sistema. “Si el objetivo mayor de los ochenta fue la eficiencia en el uso de los recursos y los medios estratégicos fueron cambios en la modalidad de financiamiento y la administración del sistema, los objetivos mayores en los noventa son la calidad y la equidad del sistema escolar, y los medios estratégicos, inversiones en las tecnologías, los profesionales y los procesos de enseñanza y aprendizaje”³⁴. El Estado, durante el período de transición, sin garantizar la gratuidad del sistema educativo, deja atrás su rol meramente subsidiario para tratar de definir y conducir políticas de desarrollo en el sector, tendientes al mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación.

De la amplia gama de alternativas conocidas en materia de políticas públicas educacionales, los últimos gobiernos han privilegiado las denominadas Reformas Basadas en Estándares (RBE). Al respecto, destaca la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), mecanismo de financiamiento aprobado el año 2007 que va en directo beneficio de los niños que presentan condiciones sociales y económicas de mayor vulnerabilidad. El atractivo de esta propuesta reside en la simplicidad de sus condiciones: “definir algunos estándares de desempeño y/o metas de resultados —con plazos determinados—, implementar sistemas de evaluación alineados con esos objetivos, distribuir premios y castigos (generalmente monetarios) acordes con los resultados de esas evaluaciones”³⁵. La subvención preferencial busca revertir –mediante mayores montos– los efectos inesperados del sistema de subvenciones, tales como la discriminación de los niños de menores recursos en relación a su ingreso en establecimientos de carácter particular-subvencionado. El monto adicional es un incentivo para la incorporación de estos niños y para el consecuente mejoramiento de la calidad de los establecimientos. Pero la creencia en la efectividad de la SEP descansa, más bien, en la lógica de incentivos que establece, donde mediante un sistema de

32. Cox, Cristián y González Pablo, Op. Cit., p. 105

33. Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean Claude (2003) “Los Herederos: los estudiantes y la cultura”, Buenos Aires, Siglo XXI

34. Cox, Cristián y González, Pablo, Op. Cit., p. 109

35. Bellei, Cristian y Pérez, Víctor, Op. Cit., p. 6

premios y castigos se pretende alcanzar un mejor desempeño por parte de los docentes. El problema de esta estrategia, en relación al objetivo de este artículo, es que dada la forma en que los establecimientos acreditan rendimiento, se dificulta en ellos el desarrollo de una “conciencia cívica” por parte de los individuos. La formación integral, la consolidación de la autonomía individual y colectiva, son aspectos cada vez más relegados en un sistema que utiliza como único indicador del “rendimiento” de los establecimientos a la prueba SIMCE. En tales contextos –en que el rendimiento de los profesores se mide en tests específicos– es sabido que los procesos de enseñanza priorizan la evaluación a la educación, es decir, se convierten en un entrenamiento para el examen más que en instancias destinadas a una enseñanza integral centrada en el aprendizaje del sujeto.

Todo esto nos llama la atención acerca de la matriz sociopolítica emergente, en la medida en que las constitución de actores relevantes en el área política –dada la orientación del sistema educativo a expresar el rendimiento de sus partes a través de estándares– parece inhibir el desarrollo de aprendizajes integrales, centrados en la interioridad de la persona, dificultando con ello la democratización de la sociedad. Efectivamente, si las familias no logran forjar en los individuos las habilidades necesarias para beneficiar (e interesarse en) la constitución democrática del país, se supone que las escuelas deberían aportar algo en la materia. El problema es que en las condiciones recientemente mencionadas este parece ser un rendimiento difícilmente exigible a las escuelas. Por ello, consideramos que el origen de los problemas de la matriz sociopolítica chilena –cuya matriz democrático partidística registra escasa densidad en el ámbito de los actores de la sociedad civil– debería buscarse no solo en rasgos internos al sistema político, sino también en la deriva que desde hace un tiempo viene dando forma al sistema educativo.

Sin embargo, no corresponde ir tan rápido, la relación entre los problemas educacionales y la conformación de los actores políticos es una cuestión que exige, para su análisis, herramientas conceptuales más complejas. Al respecto, desconocemos bajo qué nociones pueden describirse los procesos de participación social, aún en el caso de que, según nuestra idea, el desarrollo de los sistemas educativos tenga un efecto en tales fenómenos. Si lo que queremos es indicar el papel que puede jugar la educación en la matriz emergente, necesitamos primero hacernos de un conjunto de herramientas para poder referir a los procesos que en nuestra sociedad se remiten a la ampliación de la participación ciudadana, pero ya no solo considerando el ámbito político, sino todos los aspectos que ameriten la inclusión de las personas.

Democratización social, inclusión social e integración social.

Para poder comprender la complejidad del debate teórico que gira en torno al concepto de democratización, hay que entender que éste ha estado condicionado históricamente por los procesos que han afectado al mundo y América Latina en las últimas décadas. Insoslayable en estas definiciones

se manifiesta el mencionado impacto de la globalización, así como la ruptura y continuidad de las características propias de los regímenes autoritarios que proliferaron a lo largo de toda la región. Es por esto que al hablar de democratización, aunque sea de manera conceptual, no es posible establecer definiciones que sean aplicables en cualquier tiempo y espacio, ya que necesariamente responderán a las condicionantes que las han visto nacer como una necesidad en vista de generar una sociedad mejor de cara al futuro. A lo largo de este apartado, trataremos de establecer los lineamientos generales que se deben considerar al momento de hablar de democratización, en especial cuando hablamos de democratización social.

En su acepción más genérica, hablar de democratización implica necesariamente referirse al fortalecimiento y/o expansión de los valores de una determinada forma de organización llamada democracia. De acuerdo con la definición elaborada por Gabriela de la Paz, *“la democratización puede entenderse como un largo y complejo proceso de redistribución de poder, que va más allá de la instalación de gobiernos elegidos democráticamente, y que no termina hasta que las instituciones democráticas no absorben y regulan los conflictos políticos más importantes”*³⁶. En este sentido, para hablar de democratización efectiva no es suficiente la normalización de gobiernos electoralmente representativos, sino que debe basarse en procesos de inclusión y participación política de la mayoría de la población en diversos campos. Esto se corresponde con la afirmación de Mannheim: *“la democratización implica una disminución de la distancia social entre los grupos de la minoría intelectual y los otros sectores de la sociedad. Cuando progresa la democratización, los lazos entre la capa social de los intelectuales y la sociedad en general tienen que llegar a ser, con toda probabilidad, más estrechos y más orgánicos”*³⁷. La democratización se nos presenta como un fenómeno multidimensional, que para efectos analíticos, y en concordancia con el planteamiento de Manuel Antonio Garretón³⁸, dividiremos en dos dimensiones: democratización política y democratización social.

Cuando hablamos de democratización política es necesario comprender que no puede ser entendida de manera íntegra sin tomar en cuenta su complemento social. No obstante, y para facilitar el análisis, la democratización política tiene relación con la consolidación de un núcleo de instituciones que tienen características de tipo democrático. Para el caso latinoamericano –donde se integra nuestra unidad de estudio– la construcción de democracias políticas se consolidó como una aspiración a partir del proceso de transición desde las dictaduras militares o regímenes autoritarios a regímenes democráticos desde la década de los ochenta y los noventa. Para Garretón, la instalación

36. De la Paz, Gabriela (2002) “Desigualdad social y democratización a finales del siglo XX” en Foro Internacional, N° 169, COLMEX, México D.F, p. 523

37. Mannheim, Karl (1957) “La democratización de la cultura” en Mannheim, Karl “Ensayos de sociología de la cultura”, Madrid, Aguilar, p. 288

38. Ver: Garretón, Manuel Antonio, Op. Cit.; Garretón, Manuel Antonio (1999) “Democracia y democratización”, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México

de este cúmulo de instituciones que consolidarán la transición intentaba resolver todos los problemas propios de los regímenes políticos: quién y cómo gobierna la sociedad; las relaciones entre sociedad y Estado; y la canalización de conflictos y demandas sociales³⁹. No obstante, si bien los criterios mínimos fueron realizados al punto que es poco probable la reinstalación de dictaduras de seguridad nacional, los regímenes de transición dieron paso a –como menciona Garretón– *“democracias incompletas con enclaves autoritarios, instituciones no representativas, actores sociales que desconfían de la democracia y estigmas éticos como las violaciones no resueltas de los derechos humanos provocadas por los gobiernos militares”*⁴⁰. Esto ha provocado que aunque a mediados de los noventa existía en América Latina una extensión de los regímenes electoralmente democráticos sin precedente alguno, buena parte de estas democracias políticas ha sufrido oscilaciones respecto al grado en que respetan las libertades y derechos que fundan una verdadera democracia, deteriorando la calidad de la representación y participación política. Los desafíos principales de la democratización en la región se pueden definir más precisamente en términos de profundización –en el sentido de extender algunos mecanismos y principios éticos de la democracia a otros ámbitos de la vida social–, relevancia –en tanto resuelva los problemas propios de todo régimen político a través de la democracia, y no mediante la influencia de poderes fácticos–, y calidad –en el entendido que la democracia está relacionada con la expansión del horizonte de la ciudadanía, y por ende, de la toma de decisiones–, sumados a los conflictos de transición aún pendientes⁴¹. En estos puntos se juega el futuro de las democracias políticas latinoamericanas.

En el caso del concepto de democratización social, entran a discutir tres aspectos fundamentales como lo son la *“cohesión social”*, la *“ciudadanía”* y la *“participación social”*. Aunque en el cotidiano del lenguaje se utilicen como sinónimos, democratización social no es lo mismo que cohesión social. Cohesión o integración social se refiere a *“la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan”*⁴². De esta forma, y a diferencia de conceptualizaciones anteriores, la cohesión como fenómeno social no tiene una vinculación determinista únicamente con variables dicotómicas opuestas –inclusión/ exclusión, igualdad/desigualdad, etc. –, sino que también posee un carácter perceptivo de orden subjetivo, o como dice la CEPAL, no puede haber cohesión sin subjetividad⁴³. En la medida que no

39. Garretón, Manuel Antonio (1996) “Democratización, desarrollo, modernidad. ¿Nuevas dimensiones del análisis social?” en Excerpta, N° 2. URL disponible en <http://www.comunit.com/es/node/150298> (Consultado el 15 de diciembre de 2010)

40. Garretón, Manuel Antonio, “América Latina...”, p. 80

41. Garretón, Manuel Antonio, “Democratización, desarrollo...”, s/p

42. CEPAL (2010) “Cohesión social en América Latina”, Santiago, CEPAL/ONU, p. 22

43. De acuerdo con la línea de análisis de CEPAL, la cohesión social se juega principalmente en cuatro “arenas” que la hacen abordable conceptualmente y empíricamente. La primera arena tiene relación con el criterio de lazo social, entendida como las relaciones sociales –existentes o potenciales– que permiten a los individuos ser acogidos y reconocidos colectivamente. La segunda arena se refiere al criterio de ciudadanía, en tanto tiene que ver con la existencia de autoridades legítimas en el Estado, elegidas

se integre la opinión de las personas y/o el conocimiento de su cultura, cualquier análisis legítimo sería estéril y proclive a acomodos de tipo funcionalista.

Por el contrario, la subjetividad refleja en última instancia el sentido de pertenencia que se genera en las condiciones institucionales dadas en determinada sociedad. Esto implica que el concepto de cohesión social se construye sobre la base de tres pilares: las brechas, instituciones y pertenencia; y de manera más crucial, sobre la base de su interacción. Sin embargo, en términos genéricos, la cohesión social se ve condicionada por el nivel de exclusión social, vale decir, la escisión entre los integrados en los atributos materiales y simbólicos de la nación, y los marginados, reprimidos y empobrecidos⁴⁴; y la fragmentación social. En este punto se complementan dos procesos que han sido de suma importancia en la historia global y local: en primer lugar, la crisis de la MSP estatal-nacional-popular que ha significado reajustes macroeconómicos que han impactado en la erosión de derechos sociales anteriormente considerados como universales, consolidando a parte de la población a una pobreza sistémica y a la sensación de inequidad social que termina por condecirse con los indicadores estadísticos elaborados⁴⁵. Y en segundo lugar, un proceso de globalización que se presenta como el fenómeno más importante del mundo contemporáneo, puesto que más allá de los intensos y acelerados procesos que la caracterizan de manera conjugada en lo económico, político, cultural, social y territorial –con todas las variaciones que ello puede concitar–, tiene un impacto trascendental en los referentes tradicionales de integración social. Este impacto pone en evidencia la fragilidad social traducida en la existencia de múltiples prácticas y acciones colectivas dispersas, sin orden aparente, que aunque permiten la existencia de una pluralidad de proyectos, dificulta a la vez su coexistencia, coincidencia o interferencia, restándole poder transformador a la sociedad⁴⁶. No solo el Estado nacional se ve disminuido en su potencial gracias a la erosión que le significa ser atravesado por fuerzas transnacionales⁴⁷, sino también los propios individuos

democráticamente y cuyos nexos de participación junto a la ciudadanía estén normalizados según el imperio de la ley. La tercera arena guarda relación con el mercado puesto que es la participación de las personas en el mercado y el trabajo lo que les permite una mayor movilidad social –inclusión económica del otro–. Y finalmente, la cuarta arena se vincula con la protección social en tanto permite asegurar el bienestar de toda la sociedad –inclusión en base a derechos obtenidos por pertenecer a la sociedad–. CEPAL, Op. Cit., pp. 30-31

44. Garretón, Manuel Antonio, "América Latina...", p. 89

45. Ver: CEPAL (2010) "América latina frente al espejo. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar de la región", Santiago, CEPAL/ONU, p. 150. Como menciona el informe de CEPAL acerca de la igualdad: "la igualdad de derechos no erosiona la meritocracia ni desincentiva los esfuerzos individuales. Por el contrario, promueve un sentido de pertenencia que motiva a los agentes a contribuir al bien común y al progreso económico, pues redundando en derechos más efectivos y en mayor protección para cada persona. Supone una gama más amplia de actores que aportan al bien común". En: CEPAL (2010) "La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir", Santiago, CEPAL/ONU, p. 12

46. Sánchez, María (2007) "Fragmentación social y planeación territorial" en Revista Bitácora Urbano Territorial, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, N°11, p. 29

47. Bauman, Zygmunt (2008) "Modernidad Líquida", México D.F, Fondo de Cultura Económica, p. 77

se ven sometidos a fenómenos de individuación e individualización producto de los procesos de exclusión masificada⁴⁸ y la búsqueda de mayor autonomía de parte del propio individuo⁴⁹.

Como segundo punto importante, al momento de examinar la noción de democratización social, se encuentra el rol que juega la ciudadanía. En el sentido más clásico del término, la ciudadanía se definió en la antigua Grecia como *“el reconocimiento de los derechos de un sujeto ante el poder público dentro de una “polis” territorial, el espacio clásico de ciudadanía”*⁵⁰. En este sentido, la calidad de los derechos políticos, civiles y económicos estaba determinada por una condición territorial que era exclusiva de los habitantes de un territorio que poseían ciertas características –en la polis no todos son ciudadanos–. Sin embargo, dicha definición, que en apariencia es aplicable a las condiciones que operan dentro de un Estado-Nación definido jurídicamente en torno a un territorio, se encuentra con variadas obstrucciones que impedirían considerarla como criterio único al momento de contribuir a la formación de democratización social. Por una parte, la presencia de poderes fácticos cuya influencia se manifiesta transnacionalmente –aunque cabe recordar que la instauración de los DD.HH en las legislaciones particulares de cada Estado-Nación implicó un reconocimiento de derechos que sobrepasaban las fronteras territoriales–mientras que por otro lado, el surgimiento de reclamaciones por derechos fundados en particularismos culturales –por lo general, condiciones adscriptivas– tales como el género, la etnia, entre otros. La visualización de nuevas demandas por derechos de grupos de conformación reciente implica a la vez nuevos campos de disputas y hegemonías que terminan por manifestarse como nuevas formas de exclusión. Es por eso que redefinir los alcances de la ciudadanía es también una condición necesaria a fin de lograr mejores y más extensivos procesos de democratización social.

Y finalmente, un tercer foco que termina por constituirse como elemento crucial de un proceso de democratización social es la participación social. La participación para estos efectos funciona como medidor de calidad de la democracia que se encuentra vigente en lo local o espacios funcionales a ello. No obstante, para el caso latinoamericano la participación social ha tendido a asimilarse con el *“acceso”* a los beneficios que emanan del poder, o a la movilización social. En el contexto actual, donde la cohesión se realiza a pequeña escala y en torno a parámetros adscriptivos, la movilización al viejo estilo es algo

48. Bauman, Zygmunt, Op. Cit., pp. 179-212

49. A los efectos fragmentadores de la globalización, hay que sumar otra característica prototípica de nuestros tiempos, la falta de ideologías cohesionadoras. Este punto se encuentra íntimamente ligado al devenir y los efectos generados por la globalización en la sociedad moderna actual. Por una parte, y como afirmara Jean-François Lyotard –aunque nosotros preferimos no hablar de postmodernidad como el autor aludido lo hace–, la modernidad actual se caracteriza por la crisis de confianza y vigencia de los metarrelatos –entendiendo a estos como aquellas estructuras ordenadoras y buscadoras de sentido–. Lyotard, Jean-François (1987) *“La condición postmoderna”*, Madrid, Cátedra, p. 9. Ello no quiere decir que compartamos la afirmación de Fukuyama acerca de *“el fin de la historia”*, no obstante, y tal como Garretón lo plantea, aquellos ejes articuladores del pasado como la política –de tendencia más totalizante– han dejado de ser centrales, dando paso al particularismo culturalista. Garretón, Manuel Antonio (2003) *“El espacio cultural latinoamericano. Bases para una política cultural de integración”*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, p. 24

50. Garretón, Manuel Antonio, *“América Latina...”*, p. 9

difícil –solo hay que recordar que el principal eje articulador de la movilización a mediados del siglo XX en América Latina era la movilización de clase–. Por lo general, “*la participación se suele definir más en términos de “acceso a” y con foco en la calidad del servicio, y también más en términos de representación que de movilización*”⁵¹. En áreas como salud, educación, vivienda, etc. la información y toma de decisiones se mezcla con demandas de calidad, todo segmentado por asuntos de estratificación social. No todos los individuos tienen igual acceso a participar de los beneficios, y muy pocos poseen la posibilidad de participar en instancias que determinan la naturaleza y extensión de dichos servicios.

Conclusiones

Al cabo de esta revisión teórica-empírica acerca de los conceptos de matriz sociopolítica, democratización social y de los datos concernientes a las principales políticas que en el país se desarrollan en materia de educación, podemos referirnos al objetivo fundamental de nuestro trabajo, correspondiente a la relación que existe entre educación y democratización social. Por una parte, las políticas que apuntan a la cobertura y luego las que abordan la calidad educacional, dan cuenta del complejo proceso acaecido en el seno de una MSP en que el Estado (como elemento social estructural) aporta, en teoría, a las distintas dimensiones de la democratización social, en tanto busca romper con mecanismos tanto de exclusión subjetiva –sentirse parte– y objetiva –posibilidades concretas de mejoramiento de situación económica–, así como también, la formación de ciudadanos con conciencia cívica y proclives a integrarse en los mecanismos de articulación de la *polis*.

Es por esto que la construcción de democracias políticas, como se vio anteriormente, no puede constituirse entre personas cuyo interés resida únicamente en los espacios formalmente organizados según su capacidad para proveer recursos. Para ello, resulta fundamental que los individuos tomen parte de las discusiones donde se decide y construye el destino de la sociedad y que, bajo estas condiciones, sean capaces de argumentar racionalmente. El problema, y como se observa actualmente, –por ejemplo, a través de la “*apatía política*”– es que la distancia entre los ciudadanos y el desarrollo nacional resulta cada vez mayor. Lo importante, entonces, es que si tales condiciones no vienen dadas desde el origen, es decir, por la socialización de las personas en el seno de su unidad familiar, deberían ser promovidas por un sistema educativo que no solo se preocupara por la inclusión personal en ámbitos de carácter económico, sino también en aquellos de carácter cívico.

En este sentido, el fortalecimiento y reproducción de la actual MSP requiere, en efecto, de más y mejores procesos de democratización social, situación que necesariamente pasa por mejorar tanto la democratización política (por ejemplo, terminar con el sistema binominal) como la educacional. Esta última, la entendemos no solo como un acceso más paritario a educación de calidad medible por

51. Garretón, Manuel Antonio, “América Latina...”, p. 9

medio de instrumentos estandarizados –el derecho de que cada persona pueda asistir a un colegio con resultados SIMCE o PISA adecuados–, sino también, una educación que pretenda poner como su eje central a los principios que articulan una democracia política y social. A nuestro juicio, esto pasa por una reformulación de los objetivos que persigue el sistema educativo, conciliando los mecanismos de regulación de ingreso y calidad, con el anhelo de producir ciudadanos autónomos, tanto cívica como económicamente. No obstante, el problema es que, dadas las herramientas teóricas actuales, los mecanismos de democratización –incluidos aquellos que deberían ser portados por el sistema educativo– han sido segmentados y desconectados. Esto implica que las políticas públicas privilegien solo un aspecto de la democratización –político-económico–, relegando, por tanto, a oscuras mecanismos las condiciones que permiten la democratización de las decisiones vinculantes.

La producción de las habilidades fundamentales no debe quedar en manos del azar, pero tampoco ha de entregarse a estrategias arraigadas en la lógica del *“premio o castigo”* que subyacen a un sistema centrado en la evaluación antes que en la educación. Pareciera ser, por tanto, que si el concepto de democratización ha de comprenderse en toda su complejidad y si se quiere avanzar hacia una sociedad más democrática, la educación de carácter integral con énfasis en el desarrollo moral-individual debería ser una de las directrices fundamentales de las políticas en educación, ampliando su margen de acción mucho más allá del entrenamiento escolar para la consecución de resultados medibles en test *“objetivos”*, tal como se observa en el sistema educativo actual. Solo a partir de esta mirada más integradora será posible analizar los progresos y frustraciones que experimenta una sociedad que aspira a ser realmente democrática.

