



Educar para la Ciudadanía y la Democracia en las Américas: Una Agenda para la Acción



Seminario previo
a la IV Reunión de
Ministros de Educación

Trinidad y Tobago

10 de Agosto de 2005

Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org



Banco Interamericano de Desarrollo

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Educación para la Ciudadanía y la Democracia en las Américas: Una Agenda para la Acción

Autores

Cristián Cox
Rosario Jaramillo
Fernando Reimers

Julio de 2005

Departamento de Desarrollo Sostenible
División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil
Unidad de Educación

Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library

Cox D., Cristián.

Educar para la ciudadanía y la democracia en las Américas : una agenda para la acción / autores: Cristián Cox, Rosario Jaramillo, Fernando Reimers.

p. cm.

Includes bibliographical references.

1. Democracy—America—Study and teachings. 2. Citizenship—America—Study and teachings. 3. Civics—America—Study and teachings. I. Jaramillo, Rosario. II. Reimers, Fernando. III. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. State, Governance and Civil Society Div. IV. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Education Unit. V. Title.

321.8 C774—dc22

Rosario Jaramillo Franco dirige y asesora el programa de Competencias Ciudadanas del Ministerio de Educación de Colombia en donde participó en el desarrollo de los estándares de Competencias Ciudadanas y las pruebas Saber en el mismo tema. Cristián Cox es coordinador, en el Ministerio de Educación de Chile, de los equipos responsables de la reforma curricular en curso. También es Tinker Visiting Professor, 2004–2005, Universidad de Standford, Centro de Estudios Latinoamericanos y Facultad de Educación. Fernando Reimers es el Ford Foundation Professor of International Education en la Escuela de Post-grado en educación de la Universidad de Harvard, donde también dirige el Programa de Maestría en Política Educativa Internacional y el Centro de Educación Global.

Este informe se publica con el propósito de divulgar información útil y de contribuir al debate sobre un tema que aún no ha sido muy estudiado, a pesar de la importancia que reviste para los países de la región. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Queda permitido reproducir este informe, parcial o totalmente, siempre y cuando sea para fines no comerciales y se atribuya a los autores, el Departamento de Desarrollo Sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Agosto de 2005

Esta publicación puede obtenerse dirigiéndose a:

Departamento de Desarrollo Sostenible:
División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil
o bien a la Unidad de Educación
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: sgcinfo@iadb.org ó sds/edu@iadb.org
Telefax: 202-623-15-58 y 202 623-3029
Sitio de Internet www.iadb.org/sds/sgc ó www.iadb.org/sds/edu

Prólogo

El estudio que aquí presentamos ha sido encargado por el Banco Interamericano de Desarrollo para ser analizado durante el taller “Educar para la Ciudadanía y la Democracia en las Américas: una agenda para la acción”, celebrado agosto de 2005 en el marco de la IV Reunión de Ministros de Educación del hemisferio en Trinidad y Tobago. Las recomendaciones que saldrán de esta reunión formarán parte de los preparativos para la IV Cumbre de las Américas que se llevará a cabo en Argentina en noviembre de 2005.

La democracia en América Latina y el Caribe está pasando por un momento en el cual los procesos electorales están sólidamente establecidos en la gran mayoría de los países y la instalación de regímenes militares o de facto como solución a las crisis políticas parece ser un asunto del pasado. Con ello, la región puede enorgullecerse del avance de una dimensión clave de la ciudadanía política, es decir, las reglas y prácticas que permiten competir por el poder en forma pacífica a través de elecciones limpias y periódicas para escoger a los gobernantes. Sin embargo, esta tendencia tiene lugar al mismo tiempo que persiste un atraso significativo en el desarrollo de la ciudadanía civil y social, lo cual se expresa en la desigualdad frente al acceso a la justicia y la permanencia de la pobreza y la inequidad. La combinación de los desafíos de la pobreza y la gobernabilidad requieren, con urgencia, de una ciudadanía activa, políticamente informada y educada, conciente de su capacidad para influir sobre los asuntos de la comunidad y el gobierno a todo nivel.

Si bien la educación para la ciudadanía y la democracia es un tema que ha estado presente desde los orígenes de los sistemas educativos públicos en América Latina, hoy en día éste se encuentra frente al desafío sin precedentes de tener que responder a una demanda compleja. Por una parte, la evolución de nuestras sociedades requieren de una ciudadanía activa y participativa y por otra, se observa en una gran mayoría de jóvenes una apatía y falta de com-

promiso respecto al desarrollo de procesos propios de las democracias. Frente a esta situación, la forma en que se imparte educación para la ciudadanía en las escuelas, la tradicional educación cívica, debe ser profundamente reformulada.

El Banco ha sido un activo participante de este esfuerzo por fortalecer los procesos democráticos de la región y cuenta con una reconocida trayectoria en el apoyo al desarrollo de una sociedad civil sólida y participativa. Utilizando tanto instrumentos financieros como no financieros, a prestado apoyo a lo que se podría llamar la cuarta dimensión en la lucha por el desarrollo humano. Tres de estos pilares son la reducción de la pobreza, el crecimiento económico con equidad y la protección ambiental. El cuarto, inseparable de los tres, es la consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Entre estos esfuerzos cabe destacar la importancia de la conferencia internacional de Civitas Panamericano, que el BID y otros organismos internacionales realizaron en 1996 en Buenos Aires. La conferencia exploró las diferentes maneras de fortalecer la cultura de la democracia, aprovechando elementos de la educación formal e informal, como la introducción de nuevos currículos en las escuelas y la extensión del proceso de enseñanza y aprendizaje a familias, iglesias, comunidades, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil.

En la Estrategia para la Modernización del Estado, vigente desde 2003, se sostiene que “la consolidación democrática requiere que la cultura política esté basada en la ética, los valores y la cultura cívica democrática”. Se mencionan como áreas a las que “el Banco puede apoyar la incorporación de programas de educación cívica democrática en los proyectos de reforma del sistema educativo y en el fomento de programas y reformas curriculares orientados a promover la cultura de tolerancia, libertad, participación, responsabilidad y solidaridad social”. Por su parte, en la Estrategia de Educación se reitera que la educación “... tiene un papel importante en dar forma a las

interacciones entre ciudadanos y a la gobernabilidad democrática”.

La Red de Educación (RE) del Diálogo Regional de Políticas organizada por el Banco, ha realizado 6 reuniones regionales y 5 subregionales, en las que se han tocado temas prioritarios para las políticas educativas de los países miembros. El tema elegido por los viceministros para ser discutido durante la VII reunión, realizada en febrero de 2005, fue el de la educación ciudadana. Para alimentar estas discusiones, el Banco encargó la realización de dos estudios, en los que compara la situación de la educación ciudadana en países del mundo industrializado y en países de América Latina y el Caribe.

Aún cuando muchos de los países de la región iniciaron reformas curriculares en las que la educación para la ciudadanía figura como requisito indispensable para el crecimiento económico y el desarrollo de una cultura democrática, el énfasis en el conocimiento de los poderes del estado, de los deberes ciudadanos y de las leyes debe ser reemplazado por una educación para la ciudadanía no sólo centrada en el conocimiento y el compromiso político, sino también en la responsabilidad social y en la participación en actividades de la comunidad.

En este documento se analizan las alternativas para pasar de la educación cívica a la educación ciu-

dadana a través de una escuela compenetrada a todo nivel, con una pedagogía renovada que combina elementos lectivos tradicionales, con debates y experiencias de servicio a la comunidad en un clima escolar que favorece relaciones de confianza y reconocimiento mutuo. Se hace hincapié en las evaluaciones que hacen visible lo que interesa conseguir, medir el avance de los logros y ajustar las políticas, al nivel macro, y las acciones de los profesores y de las instituciones escolares, al nivel micro.

Una radical revaloración de la educación ciudadana escolar representa una oportunidad para establecer un círculo virtuoso entre institucionalidad política democrática y la cultura política democrática. Aquí, el liderazgo de los países y de los educadores resulta esencial para neutralizar —especialmente entre los jóvenes— el cinismo y la apatía respecto a la política, inculcar la cultura democrática y dotar de herramientas para la acción común. Todo lo cual redundará en el desarrollo de la democracia social, hoy rezagada en la región, que asegura estándares mínimos de seguridad y bienestar para todos. Con la presentación de este documento, el Banco Interamericano de Desarrollo ratifica su compromiso con estas tareas fundamentales para el desarrollo de la región.

Indice

INTRODUCCION	1
EDUCACION PARA LA CIUDADANIA Y LA DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ¿QUÉ HAY DE NUEVO EN ESTE VIEJO TEMA?	3
Educación ciudadana: demandas nuevas y urgentes.	3
Nuevos parámetros	3
Ciudadanía democrática en los jóvenes	4
Gobernabilidad democrática	5
Una oportunidad sin precedentes	6
La efectividad del sistema escolar para formar ciudadanos	6
El énfasis histórico en la función política de la escuela	7
Educación de alta calidad para todos	7
Educación cívica en el currículum	8
Clima escolar y pedagógico	9
Ejemplos de países que han actuado	10
Fundamentos educativos y sicosociales de la educación ciudadana	15
Evolución histórica	15
Teoría y práctica	16
CURRÍCULUM, PEDAGOGIA Y EVALUACION	19
Cambio de paradigma	19
De educación cívica a educación ciudadana	19
Educación moral y derechos humanos	20
Creencia y crítica	20
Currículum	21
Conocimientos	21
Habilidades	22
Actitudes	23
¿Qué pedagogía para la educación ciudadana? Combinación de métodos	23
Conocimientos específicos	23
Historia contemporánea y temas divisivos Promoción de conciencia	24
social en las asignaturas	25
Deliberación y debate	26
Experiencia y práctica de la participación	27
Desarrollo de competencias comunitarias	28
La importancia de la evaluación	30
Ventajas	30
Riesgos	30

ESTRATEGIAS EDUCATIVAS PARA UNA CIUDADANIA ACTIVA	31
Apoyo político y social	31
Deliberación y acuerdo amplio	31
Cursos de acción	33
El papel de los medios	33
Docentes	34
Investigación y desarrollo de conocimiento	35
Cinco desafíos estratégicos	35
Acuerdo social	35
Currículo	36
Los docentes	36
Opinión pública	36
Alineamiento	37
 CONCLUSIONES	 39
 ANEXO I: LAS COMPETENCIAS PARA LA CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA	 41
 REFERENCIAS	 43

RECUADROS

Recuadro 1. Metas para la educación ciudadana en varias naciones del Caribe	10
Recuadro 2. Objetivos de formación de ciudadanía democrática en el currículo en algunas naciones del Caribe	11
Recuadro 3. Estándares de competencias ciudadanas en Colombia	12
Recuadro 4. El caso de Estados Unidos (2003)	13
Recuadro 5. De educación cívica a educación ciudadana	21
Recuadro 6. El <i>Laboratorio del Perdón</i> de la Universidad de Winsconsin	28
Recuadro 7. El gobierno estudiantil de la “Escuela Nueva”	29
Recuadro 8. Comisión nacional de formación ciudadana: la experiencia de Chile	32
Recuadro 9. Dificultades por superar en el ámbito docente: la evidencia de los países industrializados	34

Introducción

La educación tiene el potencial de lograr que la democracia se afiance en la base cultural de la sociedad, y esta es una oportunidad que no se debe desperdiciar. El desafío está en establecer un círculo virtuoso entre institucionalidad política democrática y cultura política democrática a través de la educación. Su potencial de crear capacidades de ciudadanía activa en la nueva generación, descansa —fundamentalmente— en revalorar la educación ciudadana y que los educadores la transformen de verdad. La brecha que hoy separa a los jóvenes de la política democrática y sus exigencias y prácticas podría cerrarse. Esto implica responder en forma nueva y significativa las interrogantes acerca de qué conocimientos, valores y habilidades debieran constituir una educación ciudadana que neutralice el cinismo y la apatía frente a la política, inculque la cultura democrática como ideal y dote de herramientas para la acción común.

La discusión sobre cómo educar para la ciudadanía democrática en América Latina —una de las más viejas desde que existen sistemas nacionales de educación públicas— es siempre inacabada, siempre nueva. Debe reflejar el carácter dinámico y fluido de la discusión sobre qué es la democracia y la ciudadanía misma (la democracia es una forma de vida y también es un proceso, siempre en construcción). Además, la persistencia de los esfuerzos por educar a todos para que puedan ejercer ciudadanía ha estado siempre amenazada no sólo por la interrupción de la continuidad democrática en los países de la región, sino por la competencia con propósitos alternativos para la educación.

Si bien es cierto que en la América Latina y el Caribe de hoy existen mayores expectativas sobre qué significa ciudadanía democrática y participación y se advierten progresos notables, falta mucho por hacer. Según un estudio reciente del PNUD (PNUD 2004), aún cuando el Índice de Apoyo a la Democracia (IAD) indica que en general hay respaldo a la democracia en el hemisferio, éste no está garantizado. Hay niveles altos de desconfianza en las instituciones y en la

capacidad de los gobiernos para dar soluciones a los problemas apremiantes de pobreza y desigualdad. Una proporción significativa de ciudadanos está dispuesta a sacrificar la democracia si los requerimientos del desarrollo económico así lo estipulan.

Lo nuevo en la comprensión contemporánea de la educación para la ciudadanía democrática está en entender que ella requiere promover el desarrollo de *competencias* (conocimientos, habilidades, actitudes y destrezas) para participar cívica y políticamente. Hacerlo implica incidir sobre varios ámbitos de lo educativo: 1) los contenidos explícitos de los programas, en asignaturas específicas de educación cívica, de historia y de gobierno, 2) los ejes transversales del currículum —con contenidos, promoviendo el desarrollo de competencias necesarias para vivir en democracia; 3) en la pedagogía que experimenten los estudiantes en las escuelas —en muchas de ellas la relación entre maestros y estudiantes son aún reflejo de tradiciones autoritarias— y 4) en la organización misma de la escuela¹. Consecuentemente es necesario reemplazar una visión restringida de la educación cívica por una ampliada, que asuma la educación democrática en diversos niveles organizacionales de la institución educativa y que lo haga por medio de modalidades novedosas que permitan a los estudiantes desarrollar las competencias necesarias para ejercer ciudadanía.

¿Cuáles son esas competencias? Las que permitan ejercer los derechos democráticos de libertad de pensamiento, de conciencia, de religión, de expresión, de movimiento. El derecho de reunión, de

¹ Para una discusión más detallada de este modelo ampliado de educación para la ciudadanía democrática véase Reimers, F. y Villegas-Reimers, E., *Educación para la Ciudadanía Democrática en Escuelas Secundarias en América Latina: Diez Propuestas para la Acción*, trabajo preparado para la Reunión del Diálogo Regional de Política, Banco Interamericano de Desarrollo, Febrero de 2005.

organizarse con otros, de votar, de ser juzgado imparcialmente y de igualdad ante la ley. También las competencias para cumplir la obligación de votar, de participar políticamente, de pagar impuestos, de defender a la nación, de obedecer la ley, de aceptar las decisiones de la mayoría y de respetar los derechos de los demás. Asimismo, las competencias que permitan comprender a cabalidad lo que el otro quiere, lo que necesita, es decir, comprender el bien común.

Así, la democracia y la educación confrontan importantes desafíos en América Latina y el Caribe. Los grandes retos de la democracia consisten en lograr la gobernabilidad en contextos de creciente competencia política, alcanzar soluciones no violentas a los conflictos (en el caso de algunos países en la región) y garantizar que la mayoría de la población apoye formas democráticas de gobierno. La agenda pendiente de la educación da cuenta de que no está claro que las instituciones educativas estén contribuyendo a universalizar las competencias que les permitan a todos participar activamente y con plena potencialidad.

La debilidad de las instituciones educativas en formar ciudadanos con criterio, capaces de comprender las necesidades de los demás y dispuestos a trabajar por el bienestar social limita la existencia de una cultura democrática como forma de vida. La debilidad de las instituciones democráticas dificulta acciones efectivas de modo que las escuelas fortalezcan el desarrollo humano y formen competencias ciudadanas.

Los problemas mencionados son reconocidos como tales precisamente porque la región es hoy más democrática que nunca. Durante el predominio de regímenes autoritarios, la intolerancia institucionalizada no podía ser reconocida como problema. Es precisamente el dinamismo actual de las democracias latinoamericanas lo que permite colocar con urgencia en la agenda pública el tema de la calidad de la democracia y ciudadanía. Y asociar a esta urgencia los propósitos de los sistemas educativos con el fin de fortalecer las competencias de ciudadanía democrática.

El objetivo de este documento es fundamentar la necesidad de entender la formación ciudadana en un sentido más amplio que el tradicional —no como una simple cátedra de cívica sino como una forma de vida en el sistema educativo— y discutir opciones para lograrlo, lo cual no significa que los sistemas educativos deban abandonar sus propósitos académicos tradicionales. La formación de ciudadanía no compite con la formación académica sino que, por el contrario, la complementa, le da sentido y la puede llegar a impulsar con fuerza. El desafío es lograr que los estudiantes desarrollen destrezas académicas a la vez que mejoren sus relaciones interpersonales y que se involucren cívicamente. ¿Cómo se logra esto? El presente documento analiza opciones para lograrlo, y propone también una estrategia para que distintos actores en el proceso de reforma educativa puedan contribuir a impulsar las iniciativas necesarias.

Educación para la Ciudadanía y la Democracia en América Latina y El Caribe: ¿Que hay de Nuevo en este Viejo Tema?

En este capítulo se abordan tres temas importantes para el análisis y discusión contemporáneos del papel de la educación en el fortalecimiento de la democracia en Latinoamérica y el Caribe. En primer término, analizaremos los factores que le exigen a la democracia y la educación una respuesta específica, tales como la pobreza y la desigualdad, la desconfianza en la política, la tendencia hacia la individualización, la pérdida del sentido de pertenencia a una comunidad política mayor que la local, la globalización y la revolución de la información y las comunicaciones. ¿Cuáles son algunas características de la educación ciudadana escolar actual, la cual está lejos de poder satisfacer estos requerimientos? Finalmente la presentación de algunos fundamentos educativos y sicosociales necesarios de ser considerados en la renovación de las oportunidades de aprendizaje de la ciudadanía democrática.

EDUCACIÓN CIUDADANA: DEMANDAS NUEVAS Y URGENTES

La educación escolar, más que ningún otro ámbito, tiene como una de sus funciones cruciales la de formar ciudadanos. Es decir, desarrollar en las personas la creencia en el ideal democrático y promover su puesta en práctica. Tiene como intención propia cons-

tituir los espacios y organizar los tiempos en que tiene lugar la primera de las experiencias común a toda la sociedad. La educación escolar puede contribuir, decisivamente o no, a construir las capacidades intelectuales y morales que son fundamento de la capacidad de acción política ciudadana de la sociedad. Es decir, de reflexión y acción sobre sí misma: sus problemas más apremiantes, sus fines, y los significados que la cohesionan.

Tal construcción de capacidades y valores debe responder a un conjunto de nuevos requerimientos y condiciones del presente de América Latina y el Caribe que resulta imperativo identificar. Allí se encuentra el marco mayor en que la ciudadanía democrática puede ser definida como ideal por la actual generación, como las bases socio-culturales de nuevas demandas formativas a la institución escolar, más complejas y exigentes.

NUEVOS PARÁMETROS

Al nivel más macro, identificamos tres procesos que pueden ser considerados como los parámetros mayores de redefinición socio-cultural y política de la ciudadanía en la región al iniciarse el nuevo siglo: realidades sociales de mezcla de pobreza y post-modernidad, el impacto de la globalización sobre el estado-nación, y la revolución de la información y las comunicaciones.

- Las sociedades de América Latina y el Caribe experimentan, en formas híbridas características a la región, la pobreza y la desigualdad, lo cual lleva a los ciudadanos a desconfiar de la política y de la capacidad de sus instituciones de responder a problemas apremiantes. Por otro lado están las tendencias hacia la individualización, fragmentación y disolución de lazos e identidades colectivas, a la pérdida de confianza en lo público, y el debilitamiento del sentido de pertenencia a una comunidad política mayor que la local, identificadas convergentemente como marcas y riesgos mayores de la post-modernidad.
- La globalización, al redefinir el alcance de la esfera de la vida pública, desafía las nociones tradicionales de ciudadanía. Las decisiones tomadas en ámbitos más amplios afectan las tomadas en el estado-nación y llevan a interpretar la ciudadanía en términos renovados.
- La revolución de la información y las comunicaciones tiene un doble impacto desde una perspectiva ciudadana: por un lado, pone al alcance de cada persona enormes volúmenes de información sobre cada asunto que afecta a la sociedad, lo que demanda un nuevo nivel de capacidades para interpretarla y usarla como ciudadano activo. Por otro, ‘mediatiza’ la política, con efectos profundos y duraderos sobre ésta al redefinir de manera importante las formas de relación entre ciudadanía y gobernantes.

CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA EN LOS JÓVENES

Latinoamérica y el Caribe completan dos décadas de predominio de gobiernos democráticos. La democracia electoral rige en la inmensa mayoría de los países de la región desde los años ochenta. Un análisis posterior al año 2000 muestra que en los casos nacionales de crisis política no ha habido retorno a regímenes militares o *de facto*. La región puede enorgullecerse del avance de una dimensión clave de la ciudadanía política, es decir, las reglas y prácticas que permiten competir por el poder en forma pacífica a través de elecciones limpias y periódicas para escoger a los gobernantes.² Esta tendencia tiene lugar, sin embargo, junto a un más lento desarrollo de la ciudadanía civil plasmada en la desigualdad frente al acceso a la

justicia, la permanencia de la pobreza y la desigualdad que muestra un atraso de la ciudadanía social. La ampliación de la democracia electoral —hoy predominante— a una ‘democracia ciudadana’ que implicaría, según Marshall,³ la integración de las tres ciudadanías: política, civil y social (PNUD, 2004), constituye un gran desafío político, cultural y educativo.

Para un amplio sector de la ciudadanía, los significados y lealtades que despierta la democracia son aún ambivalentes e inciertos: De acuerdo al estudio de opinión sobre la democracia en Latinoamérica llevado a cabo en 2002 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁴, menos de la mitad (el 43 %) de los consultados, tienen orientaciones y opiniones de *demócratas*, el 26.5 % de los mismos fueron categorizados como *no-demó-*

² De 231 líderes nacionales entrevistados en el marco del estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la democracia en América Latina, sólo 17 no coinciden con la opinión de que ésta avanzó significativamente durante la última década. PNUD (2004), *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. New York y Buenos Aires: (Cap.VI).

³ T H Marshall citado en el informe del PNUD (2004), *op. cit.* p. 31 “La ciudadanía política incluye el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas de gobierno local. La ciudadanía civil se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de la persona, expresión, pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. Este último es de índole distinta a los restantes, porque se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás, mediante los debidos procedimientos legales. Esto nos enseña que las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. Finalmente, la ciudadanía social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales.

⁴ PNUD (2004), *op. cit.* 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.

cratas, y el 30.5 % como *ambivalentes*.⁵ Cincuenta y cinco % de los consultados apoyaría un gobierno autoritario “si pudiera resolver los problemas económicos”. Una proporción similar (56%) opinó que “el desarrollo económico es más importante que la democracia”.

Preocupa el distanciamiento de los jóvenes con la política y la esfera pública. En el mundo desarrollado el fenómeno ha causado alarma. Una serie de respuestas políticas y educativas del más alto nivel explícitamente buscan vigorizar el aprendizaje escolar de una ciudadanía activa.⁶ En el ámbito de países de la región, el estudio del PNUD referido encontró que la edad era un factor discriminante respecto a orientaciones hacia la democracia. Una proporción significativamente alta de jóvenes del grupo 16 a 29 años (el grupo con mayor escolaridad de los comparados), tiene orientaciones de *no-demócratas* (28.7 %); un 31.2 % corresponde a la categoría *ambivalentes* y un 40.1 % tiene orientaciones de *demócratas*. Por otro lado, 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 hoy participan mayoritariamente en entidades comunitarias y solidarias. A la vez 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, Amadeo, 2004). Un estudio de opinión de fines de la década pasada, que investigó concepciones de la democracia en tres países de Latinoamérica (Costa Rica, Chile y México), constató que los jóvenes le atribuyen a la democracia un significado diferente al de la generación adulta. Los jóvenes otorgaron importancia a los problemas de la diversidad y la protección de las minorías políticas, mientras que los adultos identificaron democracia con conceptos de orden y competencia electoral. (Ai Camp, 2001).

Los claroscuros mencionados acerca de la relación de los jóvenes con la política y la democracia hablan con elocuencia de la creciente complejidad de nuestras sociedades, y su impacto sobre la nueva generación: compromiso social de carácter solidario y local; distancia con la política; valoración de la diversidad y el pluralismo; rechazo de muchos a la participación electoral. Suma y sigue: integración a sub-culturas juveniles proveedoras de sentido y solidaridad intragrupal, desinterés en la sociedad mayor. En muchas de las ciudades principales de la región se advierte un incremento de la violencia y conduc-

tas-problema que los colocan al margen de la ley, tales como el consumo y tráfico de drogas, delitos contra la propiedad y las personas, participación en grupos delictivos como las ‘maras’ que operan en varios países de América Central y del Norte.

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Los países de América Latina y el Caribe están sometidos a procesos de cambio social, económico, y tecnológico sin precedentes en su velocidad e impacto sobre las instituciones y formas tradicionales de cohesión social. Experimentan la proliferación de nuevos problemas y desafíos que trae consigo la globalización de los procesos y circuitos de producción e intercambio material y simbólico, complejizando enormemente las demandas sobre la política, sus instituciones, prácticas y cultura.

Estamos frente a una paradoja: la complejidad de la modernidad demanda, más que nunca, una política democrática como espacio de construcción de respuestas comunes efectivas a los nuevos y viejos problemas. Sin embargo, ella no parece estar convocando a la nueva generación, la más educada en la historia de la región.⁷ Urge examinar qué ofrece hoy la institución escolar en términos de formación ciu-

⁵ 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), op.cit. p. 134) El concepto de democracia delegativa fue acuñado por Guillermo O’Donnell para referirse a países en donde se celebran elecciones libres y limpias pero en los cuales los gobernantes (especialmente presidentes) se sienten autorizados a actuar sin restricciones institucionales. Ver, G. O’Donnell (1994), “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy* 5 (1), pp. 94–108.

⁶ Es el caso del gobierno británico y su ‘*Advisory Group*’ de 1998, sobre educación ciudadana, como de la consensual iniciativa privada norteamericana reciente (liberal y conservadora, de los mundos de la investigación, los educadores y diseñadores de políticas), de diagnosticar la debilidad de la educación cívica escolar existente y la importancia política, social y económica de vigorizarla decisivamente (Carnegie Corporation of New York y CIRCLE, (2003) *Civic Mission of Schools*). Ver recuadro 2.

⁷ Ver “*Expanding the Knowledge Capital of Latin America and the Caribbean: A Strategic Framework for Education and Training, 2005–2015*”, Inter-American Development Bank, 2005.

dadana y explorar cómo intervenir explícita y consistentemente en su transformación.

La combinación de los desafíos de la pobreza y la gobernabilidad requieren, sobre todo, de una ciudadanía activa. Sus niveles de confianza en los otros (base de todo civismo) deben ser más altos que los actuales. El respeto por la ley (condición necesaria de cualquier orden democrático) debe ir acompañado de criterios de justicia, y conocimientos y habilidades para cambiar las leyes a través de medios pacíficos y de manera responsable. Los principios de transparencia y rendición de cuentas deben regir las relaciones entre ciudadanos y representantes y autoridades. En fin, que exista una ciudadanía políticamente informada y educada, convencida de que puede influir sobre los asuntos de la comunidad y el gobierno a todo nivel.

Se requiere de la construcción de una democracia ciudadana en la región, que conjugue las tres dimensiones referidas anteriormente de T.H. Marshall —ciudadanía política, civil y social— (PNUD 2004). Sin lo anterior no hay desarrollo sólido posible ni sociedades integradas, lo cual implica establecer una cultura democrática. O fortalecer o crear en los individuos (y la sociedad) el valor de lo público y de la política, la capacidad de interpretar la información, así como de cooperar, participar y resolver conflictos de otra magnitud que la tradicional.

UNA OPORTUNIDAD SIN PRECEDENTES

El teórico de la democracia Giovanni Sartori ha escrito elocuentemente sobre cómo ella es un ideal: “*La democracia es, antes que nada y sobre todo, un ideal. [...] Sin una tendencia idealista una democracia no nace, y si nace, se debilita rápidamente. Más que cualquier otro régimen político, la democracia va contra la corriente, contra las leyes inerciales que gobiernan los grupos humanos. Las monocracias, las autocracias, las dictaduras son fáciles, nos caen encima solas; las democracias son difíciles, tienen que ser promovidas y creídas*”. (Sartori, 1991: p. 118). Para que la educación de América Latina y el Caribe, en las circunstancias vigentes, logre efectivamente producir creencias y competencias para la ciudadanía activa, debe actualizar de manera profunda las oportunidades de aprendizaje que hoy ofrece como ‘educación cívica’. Cuenta para ello con una condición sin precedentes: la vigencia política de la democracia en la región. Desde una perspectiva educativa esto reviste

vital importancia: la escuela puede enseñar algo que tiene existencia y legitimidad en la sociedad, donde las competencias impartidas en sus aulas y patios tienen un correlato externo, sea fáctico —porque la institucionalidad democrática opera adecuadamente— o como criterio normativo para juzgar las realidades del funcionamiento del sistema político, cuando tal institucionalidad es deficitaria.⁸

LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA ESCOLAR PARA FORMAR CIUDADANOS

Los desafíos y las oportunidades descritos en la sección anterior sobre cómo lograr la consolidación de una cultura democrática entre los jóvenes podrían ser considerados una paradoja dado que los sistemas educativos de América Latina plantearon —desde su fundación— la necesidad de socializar políticamente a los estudiantes. Las ideas sobre la escuela popular que desarrolla Domingo Faustino Sarmiento, como aquellas sobre la escuela común que plantea Horace Mann en Massachussets, tienen un propósito esencialmente cívico: integrar grupos de distinto origen social y cultural con el fin de construir nacionalidad y ciudadanía. Y crear un nuevo orden político que enfrentara el orden de los caudillos, los cuales desde las guerras de independencia compiten por el poder en América Latina.

Pasar de una visión tradicional de la educación cívica a una ampliada consiste en entender que ella requiere promover el desarrollo de competencias (conocimientos, habilidades y actitudes) para participar cívica y políticamente. Hacerlo implica incidir sobre varios ámbitos de lo educativo: educar a todos con altos niveles de calidad, incluir contenidos explícitos de los programas (en asignaturas específicas de

⁸ Sobre esta existencia de democracia —al menos electoral— ‘afuera’ de la escuela, un analista de la ciudadanía y la educación en el mundo desarrollado ha indicado: “... si las sociedades no ofrecen a sus ciudadanos oportunidades significativas de utilizar las competencias que poseen y valoran, entonces lo más probable que ocurra es la erosión más que el fortalecimiento de tales competencias”. Keating, D.P. (2003) Definition and selection of competencies from a human development perspective. In D.S.Rychen, L.H.Salganik (Eds) Key Competencies for a successful life and a well-functioning society, OECD, Hogrefe & Huber, p.60.

educación cívica, de historia y de gobierno, así como sobre los ejes transversales del currículum) y, finalmente, atender el clima escolar y pedagógico y la organización escolar.

EL ÉNFASIS HISTÓRICO EN LA FUNCIÓN POLÍTICA DE LA ESCUELA

Los claros propósitos políticos que impulsan la creación de la escuela pública latinoamericana logran resultados admirables en la universalización de la escuela primaria durante el siglo XX en la mayoría de los países de la región. Se produce una expansión sin precedentes en el acceso a todos los niveles educativos durante el siglo (Reimers 2005). De forma más episódica dichos propósitos políticos se expresan también en los contenidos de los programas de estudio orientados a preparar a gran parte de la población para el dominio de los códigos culturales que permitan la participación política, social y económica.

Durante el siglo XX la escuela se consolida como institución pública, con aceptación y apoyo de la ciudadanía. Las escuelas están entre las entidades que mayor confianza despiertan en la población. A fines del siglo XX, en México, por ejemplo, el porcentaje de padres de niños matriculados en escuelas que dicen tener mucho o bastante respeto por la Secretaría de Educación Pública (74%) o a las autoridades educativas locales (71%) es sólo ligeramente inferior al porcentaje de confianza en el Ejército (77%) y en la Iglesia Católica (82%) y superior a la confianza en el Presidente de la República (67%), en los empresarios (40%) o en la policía (43%) (Fundación En Este País 2003).

Sin embargo, las múltiples fracturas del orden democrático durante el siglo XX en América Latina tienen su impacto sobre la función de socialización política de la escuela. El propósito de incentivar a las personas a pensar por cuenta propia de modo de dominar con profundidad los códigos culturales que permitiesen la participación en todas las esferas sociales es reciente y se opone a la más larga tradición autoritaria de las instituciones educativas en el área. Se trata de una aspiración cuestionada, en torno a la cual existen consensos parciales y efímeros (Reimers 2005). De igual modo, los significados de ciudadanía democrática son también plurales, así como lo son las nociones de democracia en la región. Las ideas mismas sobre quién es un ciudadano varían. En la práctica en muchos países existen claros límites al

ejercicio pleno de los derechos ciudadanos de las mujeres, de los pobres, de los indígenas y afroamericanos, las minorías religiosas, los inmigrantes. También varían las ideas mismas sobre qué significa ser un ciudadano, qué derechos y deberes otorga, lo cual reflejan diversas concepciones de democracia (republicana, federalista, comunitaria). Existe también diversidad sobre qué significa participar políticamente (fluctúan entre la visión minimalista que identifica participación con el derecho al voto y la idea de una participación más directa y cotidiana en los asuntos públicos de la comunidad o en otros ámbitos).

Como ya hemos señalado, la discusión sobre cómo educar para la ciudadanía democrática en América Latina y el Caribe es tanto vieja como nueva. En parte por la interrupción de la continuidad democrática y por la competencia con propósitos educativos alternativos para la educación. En años recientes, la preocupación por aumentar la competitividad económica de los países ha llevado a enfatizar el desarrollo de competencias que permitan aumentar la productividad de las personas. Si bien el expandir la participación económica, a través del aumento de la productividad individual podría considerarse como expansión de una forma de ciudadanía, ello no es con mucho sinónimo de lograr la participación política plena. Incluso en economías que descansan aún en formas de producción tradicionales —industrias o extracción de productos primarios— tampoco es claro que las competencias que permiten lograr productividad sean las mismas que las que dan paso a la ciudadanía democrática. Resulta posible que haya más traslape entre este tipo de competencias, en el caso de economías basadas en industrias de conocimiento. Es decir, aquellas donde la rentabilidad descansa principalmente en el valor agregado por la mano de obra de alta calificación y no en los bajos costos relativos de los factores de producción. Aquí se trata, esencialmente, de aquellas industrias y tareas que no pueden ser fácilmente automatizadas, que requieren de operaciones simbólicas y de pensamiento complejo para la producción de bienes o servicios.

EDUCACIÓN DE ALTA CALIDAD PARA TODOS

Hay expresiones educativas claras en torno a los propósitos democráticos de la educación en América Latina y el Caribe. La creación de currícula, de programas de estudio nacionales y el énfasis en

universalizar el acceso a la educación básica reflejan la centenaria aspiración democrática de extender ese acceso a los códigos culturales. Estos permiten la participación ciudadana, se acepta la legitimidad del Estado y la de su ordenamiento legal. Asimismo, existe una relativa ausencia de segmentación en niveles de instrucción al interior de las escuelas. No hay, por lo general, cursos más y menos avanzados de ninguna asignatura en las escuelas de América Latina y el Caribe. Cada vez es mayor el consenso alrededor de una educación general básica universal, no diversificada, lo cual refleja la idea democrática de que todos tienen una igualdad fundamental en sus derechos a la participación. Ello justifica el derecho a la educación.

Se advierte una falta de consenso en torno a la necesidad de que los propósitos políticos de la educación se reflejen en los programas de estudio y en la calidad de la enseñanza. Tampoco existe acuerdo sobre cuáles son las formas más pertinentes de socializar políticamente de modo que una ciudadanía democrática dinámica lleve a la creación de una segmentación social entre escuelas. Los grupos sociales más marginados reciben menos oportunidades de desarrollar las competencias que les permitirán participar en las esferas políticas, sociales o económicas. Aquellos estudiantes que no logran adquirir las competencias mínimas de lecto-escritura o de razonamiento matemático o científico, difícilmente podrán desarrollar su voz y acción políticas. En más de una medida, los caudillos políticos dependen todavía, como entendía Sarmiento, de la mala educación de las mayorías.

Un problema básico de las escuelas latinoamericanas y del Caribe—desde el punto de vista de la formación de ciudadanía democrática— está en los bajos estándares del currículum y en los deficientes mecanismos y procesos de instrucción. Lo anterior resulta en bajos niveles de lectura, razonamiento matemático y científico de los egresados de la escuela básica. Aun cuando sobre esto hay menos evidencia comparada, es posible también que estos mismos bajos niveles se encuentren en la enseñanza de la historia y de la educación cívica.

EDUCACIÓN CÍVICA EN EL CURRÍCULUM

Las competencias que hacen posible una efectiva participación política democrática van más allá de las competencias generales que permiten el acceso al

conocimiento y los códigos culturales contemporáneos. Incluyen conocer la historia de los países de la región —para entender los orígenes de los dilemas políticos contemporáneos—, sus instituciones que expresan la democracia (en todos los casos representativa y no directa). Se trata de explorar las opciones de participación local y cómo ejercerla, así como el tener las competencias y la disposición para hacerlo. Estas competencias se desarrollan, se adquieren, tanto como resultado de instrucción directa como de las oportunidades de desarrollar habilidades esenciales para vivir democráticamente. O sea, en la capacidad de escuchar a otros, de ponerse de acuerdo, de negociar diferencias, de reconocer la propia voz y derechos y el reconocimiento de los derechos de los demás. El poder tolerar las diferencias y aceptar la diversidad tanto cultural como en las elecciones de las personas. Todas estas competencias, que tienen que ver más con el comportamiento y actitudes en la relación con otros, se adquieren y son una parte importante de la socialización política. Pero su adquisición depende tanto de la organización y cultura de la escuela, de la naturaleza de las interacciones entre pares y entre estudiantes y personal docente y administrativo, de las formas pedagógicas utilizadas por los profesores como de la instrucción explícita de contenidos para desarrollar dichas competencias.

Un segundo nivel de análisis del desempeño de los sistemas educativos latinoamericanos corresponde a la enseñanza de la educación cívica. La inclusión de esta asignatura en los programas de estudio en la mayoría de los países refleja una visión tradicional de ciudadanía asociada al conocimiento de los poderes públicos y al ejercicio formal del voto en la democracia representativa. Hay en relación con este tema serias deficiencias. Estudios comparados en los que han participado algunos países de la región señalan que el conocimiento de las instituciones democráticas es bajo: entre los jóvenes. Apenas la mitad de los jóvenes chilenos y el 77% de los colombianos puede identificar correctamente, entre cuatro opciones de respuesta, quién debería gobernar en una democracia. Considerando que en preguntas de opción múltiple con cuatro opciones de respuesta es posible acertar correctamente, aun sin conocer nada 25% de las veces, estos bajos porcentajes de estudiantes que conocen que en una democracia gobiernan los representantes electos por el pueblo son preocupantes. Lo es también el que un tercio de los estudiantes chilenos considere que en una democracia deben gobernar los expertos (Torney-Purta y Amadeo 2005, Págs. 50–51). En México, la proporción de egresados de noveno grado que piensa que

en un sistema democrático deberían gobernar los expertos es del 50% y apenas el 41% identifica como correcta la opción que señala a los representantes elegidos popularmente (Tirado y Guevara 2005, p. 23). Es igualmente bajo el conocimiento del contenido de las constituciones, la función de las organizaciones cívicas, y las leyes, el poder identificar ejemplos de corrupción, la función de las elecciones periódicas, de los partidos políticos, del congreso y la prensa.

Resulta probable que estos deficientes resultados tengan tanto que ver con la forma en que dichos programas están estructurados como con sus contenidos mismos ya que presentan información poco comprensible y ajena a las realidades de los estudiantes. Y se advierte una falta de integración con otras asignaturas del currículum. También es posible que las pedagogías de enseñanza de la educación cívica sean particularmente inefectivas. En México, un estudio reciente entre los estudiantes en el último año de bachillerato muestra que la asignatura de civismo es aquella que menos les gusta a los estudiantes. Mientras que el 24% de ellos dice que la asignatura de español les gustó mucho, apenas el 13% responde lo mismo con relación a civismo. Es alta la proporción que indica que su preparación en civismo es más baja que en las otras asignaturas (Tirado y Guevara 2005).

CLIMA ESCOLAR Y PEDAGÓGICO

Un tercer nivel de análisis corresponde a la disparidad que existe entre lo que se enseña en las escuelas y lo que se practica. En las interacciones cotidianas entre maestros y estudiantes, éstos últimos adquieren una comprensión más directa sobre qué significa vivir en democracia. En escuelas en las que hay relaciones de género discriminatorias poco importa que el currículum hable de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. En escuelas donde son patentes diversas formas de corrupción (ausentismo frecuente e injustificado de maestros, intervención de los sindicatos para evitar la sanción del irresponsable desempeño profesional, o cobro de pagos ilegales para matricular a los estudiantes), éstos aprenderán una lógica de interacción no democrática. Tal vez aprendan los contenidos explícitos de la asignatura de educación cívica como teóricos y desconectados de su realidad.

La organización de la escuela así como los valores que tienen y comunican los docentes constituyen

parte importante del clima escolar y, por lo tanto, del currículum oculto de las escuelas. Encuestas recientes a maestros en varios países de la región revelan que estos tienen actitudes excluyentes, poco abiertas a la aceptación y valoración de la diversidad. Encuestas recientes a maestros en Argentina, Perú y Uruguay ilustran altos niveles de rechazo a la diversidad. Los más altos porcentajes de discriminación negativa son contra los homosexuales. El 20% de los maestros en Uruguay, el 34% en Argentina y el 55% en Perú no aceptaría tener homosexuales como vecinos. Hay también un fuerte rechazo de acuerdo con la nacionalidad o la etnia y a la condición social de origen. El 11% de los maestros de Uruguay, el 15% de los de Argentina y el 38% de los de Perú discrimina contra personas según su nacionalidad o etnia. Asimismo, contra los habitantes de las villas miseria: el 16% de los maestros de Perú, 33% de los maestros de Uruguay y 52% de los maestros de Argentina (Tenti-Fanfani 2003, p. 4). Hay rechazo no solo hacia personas originarias de países vecinos, sino hacia inmigrantes de otras latitudes y hacia personas por su religión. Entre el 19% y 20% de los maestros de Perú discrimina contra personas árabes y judías, contra japoneses y asiáticos, chinos, ecuatorianos, paraguayos y chilenos. Los niveles de discriminación sobre esta base son más bajos en Argentina y Uruguay. En Argentina el 9% de los maestros discrimina contra los bolivianos, el 6% contra los chilenos, y el 4% contra los árabes, judíos, japoneses, ecuatorianos y paraguayos.

En México sólo una minoría de los maestros menciona que una obligación ciudadana es respetar la ley (29%) o el derecho ajeno (18%). Sólo dos de cada cinco maestros considera que los ciudadanos deben obedecer siempre las leyes. Cuatro de cada cinco cree que las instituciones a cargo de la administración de justicia están corrompidas y, por tanto, no les tratarían con justicia si fuesen detenidos por un delito que no cometieron. El 48% de los maestros mexicanos dice que su satisfacción con la democracia es regular y el 29% indica que están poco satisfechos. Sólo la mitad dice que el voto es la mejor forma de influir en la acción de gobierno. Un porcentaje aun menor indica otras opciones como formas efectivas de influir en lo que hace el gobierno en México: el 21% se refiere a hacer denuncias en la radio o la televisión y el 14% menciona protestar en manifestaciones públicas.

Los desafíos indicados en cada uno de estos niveles resultan en las deficientes competencias de los jóvenes egresados de las instituciones educativas para ejercer ciudadanía democrática.

EJEMPLOS DE PAÍSES QUE HAN ACTUADO

Existen esfuerzos incipientes en algunos países de América Latina y el Caribe por conceptualizar en qué consisten las competencias necesarias para ejercer efectivamente ciudadanía democrática y por elaborar programas que permitan desarrollar dichas competencias.

En un seminario de países del Caribe sobre desarrollo de currículum para aprender a convivir llevado a cabo en el año 2001, varios de los países participantes se refirieron a esfuerzos por definir el tipo de competencias ciudadanas que la escuela debería desarrollar. Como ilustra el recuadro 1, varias de éstas se refieren a la tolerancia frente a la diversidad, respeto por la vida y los derechos humanos, responsabilidad por las propias acciones y por la comunidad. Sin embargo, las competencias identificadas en dicho seminario son una aproximación parcial a las competencias que hemos definido como esenciales para ejercer la ciudadanía democrática.

Sólo tres de los países participantes en el seminario propusieron como objetivos explícitos del currículum la formación de valores democráticos. Estos se ilustran en el recuadro 2.

El interés incipiente en la necesidad de educar más efectivamente si se aspira a ejercer la ciudadanía democrática se observa también en Chile, Colombia,

México así como en Estados Unidos, Inglaterra y otros países europeos.

A comienzos de la presente década el Ministerio de Educación de Colombia emprendió un programa de largo plazo de desarrollo de competencias ciudadanas. “El programa es un replanteamiento del papel de la escuela en la formación ciudadana, que pasa de pensar estos temas de una clase de contenidos cívicos, una hora, una vez a la semana, a una escuela que se organiza en función de los valores democráticos en que quiere formar y que implica que debe impregnar todas las instancias de decisión y de interacción social” (Jaramillo 2005). Dicho programa incluye definir estándares (ver recuadro 3), evaluar competencias ciudadanas, crear talleres de socialización del programa en todo el país, incorporar a las universidades y a las organizaciones no gubernamentales, identificar experiencias docentes exitosas en foros regionales y nacionales, promover la formación de competencias ciudadanas entre estudiantes universitarios y la oferta de programas estructurados para promover la ciudadanía.

En el fomento de estos programa, el Ministerio de Educación de Colombia combina una estrategia de arriba hacia abajo con una de identificación de esfuerzos locales.

El Ministerio venía recogiendo desde hace algunos años experiencias significativas de convivencia escolar que pudieran mostrar a otros docentes cómo algunos habían podido resolver conflictos de mane-

RECUADRO 1

METAS PARA LA EDUCACIÓN CIUDADANA EN VARIAS NACIONES DEL CARIBE

- Tener respeto por la vida humana; ser emocionalmente seguro con un alto nivel de confianza y autoestima; aceptar la diversidad étnica, religiosa y otras formas de diversidad como fuente de fortaleza y riqueza; ser consciente de la importancia de vivir en armonía con el ambiente; apreciar los valores familiares y del grupo, la cohesión comunitaria y temas morales, tales como el ser responsable frente a sí mismo y la comunidad. (Informe de Barbados, p. 7)
- Preparar a los jóvenes para ser ciudadanos activos, generosos y compasivos y que puedan aprender permanentemente de modo de mejorar su propia calidad de vida y la de los demás (Informe de Bahamas, p. 5)
- Promover comprensión de los principios y prácticas de una sociedad democrática (Informe de Trinidad y Tobago, p. 11)
- Las escuelas deben preparar a los estudiantes para la vida de modo que puedan adaptarse efectivamente a los cambios tecnológicos, y participar proactivamente en las actividades sociales, económicas y políticas del país (Informe de Belice, p. 3)
- Educación fundamental está orientada a desarrollar en el niño pequeño el conocimiento, comprensión, destrezas y valores que establezcan la base para su desarrollo personal y para la participación óptima en la sociedad (Informe de las Antillas Neerlandesas, p. 5)

Fuente: Byron, Isabel and Saskia Rozemeijer, Curriculum Development for Learning to Live Together: The Caribbean Sub-Region, UNESCO, International Bureau of Education, 2001.

RECUADRO 2**EJEMPLOS DE NACIONES DEL CARIBE QUE INCORPORAN EXPLÍCITAMENTE EN EL CURRÍCULUM OBJETIVOS DE FORMACIÓN DE CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA****Los estudiantes deberán:****Jamaica**

- Demostrar que creen en el proceso democrático
- Exigir sus derechos y cumplir sus responsabilidades como ciudadanos de una sociedad democrática
- Apreiciar a los que tienen discapacidades físicas y mentales como integrantes iguales de la sociedad y reconocer sus contribuciones
- Examinar el impacto de diversos grupos étnicos y raciales en la cultura y evaluar su grado de influencia
- Desarrollar un sentido de responsabilidad por las consecuencias de sus acciones y actuar con atención a los derechos, vida y dignidad de otras personas en la familia, comunidad, nación y mundo
- Reconocer los lazos que unen a todos los pueblos del Caribe, independientemente de los límites construidos por el hombre
- Reconocer y respetar las diferencias culturales, y demostrar tolerancia por personas de otras culturas
- Desarrollar los valores y destrezas necesarios para tener armonía personal, familiar, en la comunidad, en la nación y en el mundo
- Apreiciar que la interdependencia es necesaria para la supervivencia de los grupos humanos (Informe de Jamaica, p. 6)

Trinidad y Tobago

- Demostrar empatía con los valores y perspectivas que guían el comportamiento de personas de diversas culturas y entender que todas ellas contribuyen al progreso de la experiencia humana
- Respetar y actuar para preservar los principios fundamentales y los ideales de una sociedad democrática en todo momento
- Respetar y actuar para preservar los derechos humanos en todo momento
- Demostrar respeto por y orgullo en sí mismos, en sus comunidades, nación y región
- Demostrar una actitud hacia la vida en comunidad en la que reconozcan su lugar y apelen el avance de la experiencia humana de formas reales y concretas (Informe de Trinidad y Tobago, p. 16).

Bahamas

- Empoderar a los ciudadanos jóvenes con el conocimiento y comprensión de su país
- Promover los procesos democráticos
- Promover preocupación por la conservación ambiental
- Promover cooperación regional
- Inculcar valores, autoestima y tolerancia

Fuente: Byron, Isabel and Saskia Rozemeijer, 2001, *Ibidem*.

ra inteligente, concertada y pacífica. Se trataba de encontrar realidades que hubiesen logrado sensibilizar a los estudiantes sobre temáticas asociadas a conflictos interpersonales, a la convivencia y a la paz, o a la discriminación. Y, luego, intentar comprenderlas a fondo de manera de ver cómo enriquecerse con las diferencias culturales del país. Con el apoyo del programa “Empresarios por la Educación” el ministerio se puso en la tarea de recoger algunas de éstas y

solicitar a periodistas experimentados que las dieran a conocer de manera clara y accesible.⁹

⁹ El resultado fue el libro *15 experiencias para aprender ciudadanía... y una más*, que fue presentado en el Foro Nacional de Competencias Ciudadanas en 2004 y utilizado por diversos medios de comunicación para presentar la cara amable de Colombia.

RECUADRO 3

ESTÁNDARES DE COMPETENCIAS CIUDADANAS EN COLOMBIA

El programa nacional de competencias ciudadanas es una respuesta concreta, estructural y a largo plazo del sector educativo al problema de la violencia en Colombia. No es una cátedra de cívica sino un programa en **competencias**, que busca un cambio decidido en el *comportamiento* individual, social y político de las personas. En educación, la noción de competencia propone no sólo *saber* (conocer) sino *ser y saber hacer*, usar el conocimiento en la realización de acciones, desempeños o productos—ya sean concretos o abstractos—que le permitan al estudiante averiguar cuánto entendió de lo que aprendió e ir desarrollando su identidad con las obras que realiza.

¿Qué son las competencias ciudadanas? Las competencias ciudadanas (CC) son aquellas competencias cognitivas, emocionales, comunicativas e integradoras que, articuladas entre sí y con los conocimientos y actitudes, posibilitan que el ciudadano esté dispuesto a actuar—y actúe—de manera constructiva en la sociedad democrática. Las CC promueven que los ciudadanos contribuyan activamente a la *convivencia pacífica*, *participen responsable y constructivamente* en los procesos democráticos y comprendan la *pluralidad* como oportunidad y riqueza de la sociedad, tanto en su entorno cercano (familia, amigos, aula, institución escolar), como en su comunidad, país o a escala internacional. Por consiguiente, las CC se encuentran articuladas en el marco del respeto, promoción y defensa de los derechos humanos.

Grupos

Convivencia y paz: Capacidad de las personas para establecer relaciones sociales de calidad, fundamentadas en la justicia, la empatía, la tolerancia, la solidaridad y el respeto por los demás.

Participación y responsabilidad democrática: Es la vía para el ejercicio pleno de la ciudadanía. Propicia la capacidad y disposición para liderar y tomar parte en procesos de *toma de decisiones* colectivas y participativas; construcción de *normas* justas para conseguir fines comunes; formulación y mantenimiento de *acuerdos* entre personas o grupos.

Pluralidad, identidad y valoración de las diferencias: Reconocimiento de una igual dignidad, a partir de la valoración de sus características de género, etnia, religión, cultura, grupo social, entre otros. Dicha inclusión comienza con legitimar las diversas formas de ser, vivir y creer; y de garantizar la igualdad de derechos.

Los tres grupos de los estándares se presentan diferenciados, pero se reconoce que existen múltiples intersecciones y relaciones entre ellos.

Competencias

Competencias Cognitivas: Capacidad de descentración, coordinación de perspectivas, generación de opciones ante conflictos, pensamiento crítico ante afirmaciones ajenas y propias, identificación de consecuencias de una decisión, etc.

Competencias emocionales: Capacidad de identificar emociones propias y ajenas y de dar respuesta constructiva ante ellas.

Competencias Comunicativas: Capacidad para establecer un diálogo constructivo con otras personas. Escucha activa, argumentación racional y precisa, expresión con distintos sistemas simbólicos, asertividad, disposición a que las voces de todos sean escuchadas en igualdad de condiciones y a considerar distintas alternativas para la construcción de consensos.

Competencias integradoras: Capacidad para articular, en la acción misma, las demás competencias y los conocimientos necesarios para el ejercicio de la ciudadanía.

Conocimientos: Información —teórica y práctica— que las personas deben saber y comprender acerca del ejercicio de la ciudadanía. Los conocimientos sobre la constitución de cada país para compartir los ideales sociales plasmados en ella.

A su vez, el Ministerio quiso aprovechar las experiencias regionales convocadas en el foro y la reflexión que generaban entre los docentes para ponerlos en diálogo con investigadores nacionales e internacionales en el tema, que hubiesen elaborado textos al respecto y que tuviesen experiencia en sistemas de educación escolarizada o continuada para conseguir su implementación. (Hay 32 programas estructurados, provenientes de la investigación que tienen publicaciones, metodologías y propuestas pedagógicas). Se programaron talleres en siete ciudades del país (Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Florencia, Manizales y Medellín) para hacer un *diálogo de saberes* que permitiera juntar experiencias de “abajo hacia arriba” con programas pedagógicos estructurados provenientes de la investigación.¹⁰

En Estados Unidos ha surgido un interés reciente en la educación para la ciudadanía democrática (ver recuadro 4). Por ejemplo, la campaña sobre la misión cívica de las escuelas (the Civic Mission of Schools) es una respuesta a la percepción de un grupo de educadores de que durante la última década las escuelas han desatendido sus propósitos cívicos. Muchas de ellas han reducido las oportunidades de los estudiantes para participar en instrucción cívica y en actividades extracurriculares tales como servicio, periódicos escolares y gobierno estudiantil. Concurrentemente la participación cívica y política de los jóvenes ha declinado (Academy for Educational Development 2004).

La Comisión Educativa de los Estados estableció en 1998 el Centro para el Aprendizaje y la Ciudadanía, desde el cual ha definido en qué consiste la educación ciudadana. La entidad visualiza la ciudadanía como un entramado de tres tipos de competencias: 1) conocimiento cívico, tanto histórico como contemporáneo. Se trata de entender la estructura y funcionamiento del gobierno constitucional y conocer quiénes son los actores políticos locales y cómo funcionan las instituciones democráticas, 2) destrezas cognitivas y participativas, tales como la habilidad de analizar datos sobre gobierno y temas locales, y las destrezas para que un estudiante pueda resolver conflictos dentro de un grupo, y 3) disposiciones cívicas, tales como la preferencia y el apoyo a la justicia y a la igualdad, y un sentido de responsabilidad personal (Torney-Purta y Vermeer 2004).

A fines de la década pasada se desarrolló en Inglaterra una respuesta política al más alto nivel sobre insuficiencias percibidas en la calidad de la educación ciudadana y sus consecuencias para el régimen democrático.

En noviembre de 1997, el ministro de Educación inglés convocó a un ‘grupo asesor’ constituido por quince representantes de los ámbitos educacional (escolar y universitario), político, religioso y de las comunicaciones con el fin de aconsejar y proponer respecto a un eficaz programa sobre educación ciudadana en el sistema escolar. El grupo contó con seis observadores del Ministerio de Educación y fue presidido por Bernard Crick, un reconocido intelectual de la política británica. Tras poco menos de un año de deliberación y un amplio proceso de consultas, el *Advisory Group on Citizenship* entregó su diagnóstico y propuesta.¹¹

El diagnóstico detectó “preocupantes niveles de ignorancia, apatía y cinismo” sobre la política y una provisión escolar de educación ciudadana ofrecida “bajo distintos nombres, en diferentes formas y en muy diferente cantidad; y, sospechamos, de variada calidad, dado que no hay estándares nacionales o metas (de aprendizaje) por los cuales pueda ser evaluada”. (Informe, par. 3.11) Lo observado, se determinó, no constituía una base coherente para una educación en una ciudadanía activa.

La propuesta del grupo asesor tuvo dos recomendaciones claves. Acuñó un concepto de educación para una ciudadanía activa: “Nuestra comprensión de la educación ciudadana en una democracia parlamentaria supone tres cabezas en un cuerpo: responsabilidad social y moral, involucramiento con la comunidad y conocimiento político. ‘Responsabilidad’ es una virtud tanto política como moral esencial, porque implica a) preocupación por los otros; b) premeditación y cálculo sobre qué efectos

¹⁰ El trabajo realizado durante este encuentro quedó consignado en las memorias del Foro que se publicaron recientemente en el Portal Educativo www.colombiaaprende.edu.co. Allí han aparecido ya síntesis de unas 70 de las experiencias más significativas recogidas hasta ahora y se están preparando sistemas de educación continuada de docentes en todo el país por medio de alianzas entre quienes han desarrollado las experiencias, las universidades, las Escuelas Normales Superiores, algunas ONGs y centros de investigación interesados en la expansión de estas ideas. Esto, junto con los 32 programas estructurados, abre un abanico de posibilidades para que las Instituciones educativas tengan con quién comunicarse sobre estas ideas para mejorar sus prácticas democráticas.

¹¹ Qualifications and Curriculum Authority, (1998) ‘Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools’: Final report of the Advisory Group on Citizenship, London; Department for Education and Employment and the Qualifications and Curriculum Authority (1999), ‘The National Curriculum for England: Citizenship’, London.

RECUADRO 4**EL CASO DE ESTADOS UNIDOS (2003)**

Auspiciada por la Carnegie Corporation of New York y por el Centro de Información e Investigación sobre Aprendizaje y Participación Cívica, la *Campana por la Misión Cívica de las Escuelas* (www.civicmissionofschools.org) es un esfuerzo de largo plazo para renovar el aprendizaje cívico en las escuelas. El propósito consiste en promover cambios de política nacional, a nivel estatal y local para promover el aprendizaje cívico e implementar las recomendaciones del informe 'The Civic Mission of Schools'.

El informe identifica las decrecientes tasas de participación política de los jóvenes y el relativo descuido de la educación cívica en los programas de estudio, al tiempo que destaca el potencial de las instituciones educativas para desarrollar las competencias cognitivas esenciales a la participación cívica. El informe subraya seis opciones para desarrollar ciudadanos competentes y responsables:

1. Instrucción formal en gobierno, historia, leyes y democracia
2. Incorporar discusión de asuntos locales, nacionales e internacionales en el aula, en particular aquellos tópicos que los jóvenes perciben como importantes.
3. Diseñar y poner en marcha programas que les den a los estudiantes la oportunidad de aplicar lo que han aprendido a través de modalidades de servicio comunitario, integrado al currículum formal y a la instrucción de clase.
4. Ofrecer actividades extracurriculares que otorgue a los alumnos oportunidades de involucrarse en sus escuelas o comunidades.
5. Promover la participación en el gobierno estudiantil.
6. Estimular la participación de los estudiantes en la simulación de procesos democráticos.

Las principales recomendaciones del informe son:

7. Las escuelas deben trabajar con departamentos de educación en los estados y con autoridades educativas locales para desarrollar y establecer programas de educación cívica basados en combinaciones de los seis enfoques propuestos. Estos programas deberán ser parte de la experiencia del estudiante en cada grado.
8. Los administradores escolares deben estimular a los educadores en la discusión de temas contemporáneos complejos y controversiales en la clase.
9. El gobierno federal debe aumentar el financiamiento para la educación cívica, a través de, por ejemplo, una Fundación Nacional para la Educación Cívica, la cual comisionaría investigación sobre educación cívica, promovería el desarrollo de programas modelo, ayudaría a diseñar y poner en marcha programas. Serviría como centro de compilación y difusión sobre educación cívica para maestros y escuelas en el país.
10. Deben establecerse estándares de educación cívica.
11. Las escuelas de educación deben aumentar las dimensiones cívicas de la formación pre-servicio y en-servicio de maestros y administradores.
12. Los investigadores deben desarrollar e implementar estudios más rigurosos (que incluyan investigación longitudinal) sobre enfoques efectivos de aprendizaje con servicio comunitario (service learning) y otras áreas de educación cívica.
13. Las agencias de financiamiento deben apoyar esfuerzos para construir coaliciones nacionales y estatales de educadores, formuladores de políticas, padres, jóvenes y líderes comunitarios para exigir más y mejor educación cívica en las escuelas.

pueden tener las acciones sobre otros; y c) comprensión y cuidado por las consecuencias” (Informe, par. 2.12).

En segundo término, propuso que la educación ciudadana fuera un área obligatoria del currículum,

con objetivos de aprendizaje para las distintas etapas de la secuencia escolar entre los 11 y 16 años. Los objetivos de aprendizaje debían ser lo suficientemente específicos como para que su cumplimiento pudiese ser inspeccionado y evaluado. Desde 2002, la educa-

ción ciudadana es un contenido obligatorio y clave del currículum inglés.

FUNDAMENTOS EDUCATIVOS Y SICOSOCIALES DE LA EDUCACIÓN CIUDADANA

En el núcleo más esencial de la democracia como régimen político está el interés por lo que el otro dice. Este sistema procura que las voces de todos puedan ser escuchadas para poder tomar decisiones colectivas que se inspiren en el bien común. Este no existe sin la participación de todos los grupos con sus intereses, necesidades y posibilidades de acción reales. La legitimidad de las instituciones democráticas está basada en esa posibilidad de participación de los distintos grupos de la sociedad. A diferencia del elitismo que busca que los mejores, los más sabios, los más honestos, los más ilustrados —los filósofos reyes de la República de Platón— dirijan y gobiernen para el bien común, la democracia busca que todos participemos en las decisiones, porque la articulación de las voces refleja las necesidades, anhelos e intereses de todos, que deben negociarse para conseguir ese mismo bien común. Además, sólo participando aprendemos a participar. De ahí que resulta fundamental para la democracia aprender a escuchar las distintas voces, entender de dónde vienen, qué buscan, por qué reivindican y reclaman lo que demandan.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Ya en el siglo XV la Reforma Protestante abrió la posibilidad de que todos pudieran participar en la interpretación de la Biblia y con ello instauró la posibilidad del “libre examen”, con lo cual todos podían pensar y opinar críticamente sobre lo que para ese tiempo era lo más importante: la religión. Durante la Ilustración y su consecuente modernidad, fue lógico concentrarse en la posibilidad de hablar, en la libertad de palabra, puesto que políticamente éste era el elemento más importante que hacía falta para que cualquier persona pudiera llegar a ser un verdadero ciudadano. Por ello, las ideas liberales se centraron en la posibilidad de tener un lugar donde se pudieran presentar las ideas de los hombres libres que quisieran participar en la conformación de las leyes

y la toma de decisiones, de tal manera que allí pudieran hablar libre y francamente (“parler”): en el Parlamento.

En los siglos XVII y XVIII, la ciencia se desarrolló porque logró liberarse de las ataduras de la Iglesia que impedían la libertad de pensamiento. La libertad de expresión se trasladó al ámbito de las academias, en las que se permitía expresar cualquier idea, por descabellada que pareciera al sentido común o a la ortodoxia religiosa, con tal de apoyarla en argumentos teóricos y resultados empíricos decantados mediante el método científico. La educación en sus niveles superiores empezó a reflejar esa misma idea: las verdades filosóficas y científicas podían y debían ser transmitidas sin censura, con lo cual la libertad de cátedra se erigió como la forma universitaria de la libertad de expresión.

En este contexto surge la noción moderna de ciudadanía, que se concreta simbólicamente en la Revolución Norteamericana con la Declaración de Independencia (1776) y en la Revolución Francesa con la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (1789). Sin embargo, aun a comienzos del siglo XX todavía no se consideraba ciudadanos a las mujeres, a los iletrados, a los no propietarios, a los menores de 21 años. La inclusión de un mayor número de personas en la definición de ciudadano fue lenta y se alimentó de la gran revolución de paradigmas que ocurrió en el siglo pasado.

A lo largo del mismo siglo XX se fue consolidando un consenso respecto a lo que podríamos llamar *la ciudadanía formal* (o jurídica) de todos los hombres y mujeres mayores de 18 años, a menos que tuviesen una deficiencia mental incapacitante. Aun a los que se les restringieran algunos aspectos del ejercicio de la ciudadanía (militares, presos, etc.) se les reconocía su ciudadanía formal. La *educación* del ciudadano y la ciudadana se pensaba desde los conocimientos sobre la Constitución, las leyes, los tres poderes del Estado y los deberes ciudadanos. Los programas de educación cívica en América Latina tradicionalmente reflejaron esa concepción.

Sin embargo, una vez alcanzado ese consenso sobre ciudadanía formal, distintos autores, movimientos sociales y políticos, grupos étnicos y otros agentes sociales empezaron a cuestionar, ampliar y diferenciar distintos conceptos de ciudadanía y a buscar su realización en los escenarios políticos y culturales. Las autoridades y los teóricos comenzaron a sentir la necesidad de ampliar la noción de ciudadanía de los aspectos formales y jurídicos a los aspectos psicológicos, sociales, políticos y culturales relacionados con la pertenencia al país, la participación en las

discusiones y decisiones, la conciencia ecológica, las relaciones interpersonales favorables al bienestar de la comunidad o social, la participación en la vigilancia y control de las organizaciones del estado. La psicología genética, la psicología social, la sociología, la antropología, la lingüística y otras disciplinas académicas aportaron sus puntos de vista, sus hallazgos y propuestas a la discusión sobre las condiciones, habilidades, competencias, conocimientos, actitudes y sentimientos relacionados con el ejercicio de la ciudadanía de finales del siglo XX y del tercer milenio. Por su parte, la filosofía moral y la filosofía política emprendieron nuevos desarrollos a partir del enriquecimiento proveniente de las ciencias psicológicas y sociales. La primera con Dewey, Piaget, Kohlberg, Gilligan, Noddings, Apel, Habermas, Cortina; la segunda con Horkheimer, Adorno, Marcuse, Habermas, Rawls, Heller, Fraser, Amartya Sen y otros. La educación empezó pronto a recibir desafíos, insumos, presiones y otros influjos provenientes de todas esas nuevas perspectivas.

TEORÍA Y PRÁCTICA

Después de Dewey, quizás la figura más importante en impulsar de nuevo la enseñanza en valores en la escuela fue Lawrence Kohlberg, quien se propuso reunir muchas de las anteriores alternativas en una posición propia amplia y coherente, sobre la base de las teorías de Kant, el mismo Dewey, Piaget, Rawls y en los debates de éste con Habermas. Su éxito se debió a que pudo elaborar una propuesta operacional, relacionada con el desarrollo y la autonomía y que se basaba en una profunda interrelación entre la filosofía, la psicología y la pedagogía (Kohlberg, L. & Mayer, R., 1972). Heredero de Piaget, Kohlberg mostró la importancia de considerar los procesos cognitivos de descentración, coordinación de perspectivas y conflicto cognitivo como fundamentales para el desarrollo moral de los estudiantes. Asimismo, hizo ver la importancia de la reflexión en la escuela para que desde la pedagogía se pudiera refinar la teoría y perfeccionar la práctica fundamentada en ella.

Gracias a la reflexión y, en parte, a la crítica del trabajo de Kohlberg —en especial la voz femenina— se ha llegado al convencimiento de que la dimensión cognitiva no basta y cómo el enfoque de la justicia requiere un complemento desde el enfoque del cuidado (“care approach”). En la educación es clave que las personas sean conscientes de su conexión con

otros seres humanos y comprendan cómo ambos se pueden enriquecer en la relación (Noddings 1992; Gilligan 1982; Buber 1965).

En lugar de una persona que aprende al interiorizar el mundo externo, estos autores sugieren un aprendiz que aprende y se desarrolla estando en relación con otros. El modelo del desarrollo individual de Piaget y de Kohlberg se centraba en la autonomía, la descentración y la objetividad. Sin embargo, y sin negar que ya la descentración abre el modelo individual hacia el otro, el modelo relacional busca comprender cómo crecen las personas en su *interacción* con otros y ganan en sentido y significación puesto que estas relaciones se construyen, definen y re-construyen conjuntamente (Rogoff 1990; Schunk y Zimmerman 1997; Vygotsky 1960, 1978; Wertsch 1985, 1991).

La transición del paradigma de la razón individual hacia la razón comunicativa en Jürgen Habermas va en la misma dirección, pero no enfatiza suficientemente el cuidado por el otro, la preocupación por las relaciones mismas y la contribución que ese cuidado y preocupación pueden hacer a las condiciones ideales de la comunicación. En él, la empatía, el aprecio afectivo por el otro, la propensión a mantener y mejorar la calidad de la relación personal no representa un abandono de la pretensión de verdad y objetividad: más bien abre una oportunidad nueva de potenciarla. El interés por el otro, por su manera de ver el mundo y el tema de discusión, cambia la intencionalidad de imponer mi tesis al otro (como ocurre en los Parlamentos modernos) por la de tratar de superar las divergencias a través de lo que cada uno ve, considerando las visiones de cada uno como posiblemente complementarias en vez de contradictorias.

¹² La física, la teoría de la relatividad y la mecánica cuántica pusieron en jaque las concepciones aceptadas de objetividad y de verdad. La biología impuso las concepciones evolutivas desde el Big Bang hasta la sociobiología y la epistemología evolutiva. La psicología genética, la psicología social, la sociología, la antropología, la lingüística y otras disciplinas académicas aportaron sus puntos de vista, sus hallazgos y sus propuestas a la discusión sobre las condiciones, habilidades, competencias, conocimientos, actitudes y sentimientos relacionados con el ejercicio de la ciudadanía de finales del siglo XX y del tercer milenio. Por su parte, la filosofía moral y la filosofía política emprendieron nuevos desarrollos a partir del enriquecimiento proveniente de las ciencias psicológicas y sociales, la primera con Dewey, Piaget, Kohlberg, Gilligan, Noddings, Apel, Habermas, Cortina, etc. y la segunda con Horkheimer, Adorno, Marcuse, Habermas, Rawls, Heller, Fraser, Amartya Sen y otros.

Hoy, con la relativización de todos los sistemas filosóficos y la crítica epistemológica a todas las ciencias, dejó de hablarse de “La Verdad”.¹² Los ciudadanos y ciudadanas del siglo XX empezaron a aceptar que nadie tenía toda la verdad sino sólo algunos resultados alcanzados con mayor o menor rigor dentro de paradigmas compartidos por comunidades filosóficas o científicas. Aquellos resultados no reflejaban verdades eternas sino parciales e históricamente condicionadas. Con ello, hoy la noción de libertad de pensamiento y expresión ya se da por sentada y se acepta que las posibilidades de progreso están condicionadas a la capacidad de entender que el otro también tiene parte de la verdad, que su visión importa para comprender mejor las cosas y que, por eso mismo, lo crucial es aprender a escuchar. En este sentido, las democracias ya no deben basarse sólo en los Parlamentos sino, diríamos, en los *Escuchamientos*, o mejor, en los *Comunicamentos*, en donde las personas sean capaces de oír con atención y cuidado a los demás, hablar con claridad y sinceridad, teniendo en cuenta lo que el otro muy seguramente va a entender, y comprender que los aportes importan para entender lo que más le conviene al grupo o a la sociedad. Ya no podemos depender de los dirigentes más sabios ni de los tecnócratas más expertos, sino que es nece-

sario tener públicos amplios y bien informados que puedan interrogar a esos sabios y dialogar con esos expertos para hacerles entender sus necesidades, sus propias soluciones y sus aspiraciones.

En términos de la administración y la toma de decisiones, cada vez se hace más claro que hay un procedimiento mucho más potente que decirle a los demás lo que deben hacer a partir de modelos creados centralmente, así sea desde el análisis de las mejores prácticas. Más vale entender lo que los las personas hacen, apoyarlas y ponerlas a dialogar con quienes hayan desarrollado generalizaciones teóricas, indudablemente importantes, pero que carecen de sentido si no se dan dentro la posición del *Comunicamento*. La lógica de la perspectiva de la administración centralizada, con el esquema vertical “de arriba a abajo” (desde las instituciones administrativas hacia las instituciones educativas) ha mostrado su ineficiencia al desconocer todo lo que los otros, “los de abajo”, ya han construido y saben. Resulta mejor que las organizaciones centrales dialoguen, entiendan que las diferentes instancias tienen diferentes formas de aprender a hacer las cosas y se muevan en relaciones democráticas con las regiones y localidades para concretar el desarrollo de políticas concertadas.

Curriculum, Pedagogía y Evaluación

El presente capítulo ordena un conjunto de planteamientos sobre la educación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia de la región. Los mismos han sido ordenados según tres dimensiones claves de la educación: el *currículum*, o los contenidos y propósitos de éste; la *pedagogía* o formas de organizar la enseñanza y el aprendizaje; y la *evaluación*, o las formas públicas de medición y comunicación de los logros de aprendizaje.

En la primera sección se da cuenta de un cambio de paradigma en educación ciudadana en el mundo y se aclaran las distinciones entre educación moral, educación en derechos humanos y educación ciudadana. En las tres secciones siguientes del capítulo —dedicadas al currículum, la pedagogía y la evaluación— el documento sistematiza ideas y prácticas vigentes, sea en sistemas educativos de la región o del mundo, que procuran responder a los nuevos requerimientos de la educación ciudadana.

CAMBIO DE PARADIGMA

La definición del currículum —contenidos, propósitos formativos y organización temporal de la educación ciudadana contemporánea— plasma en el sistema escolar lo que la sociedad requiere con la nueva generación. Sus prescripciones afectan decisivamente desde la formación inicial y el desarrollo profesional de los docentes, hasta la definición de los textos y los recursos de aprendizaje, pasando por la evaluación. Está en el ‘origen de la cadena’ que constituye la transmisión cultural del sistema escolar y debe recibir toda la atención posible.

DE EDUCACIÓN CÍVICA A EDUCACIÓN CIUDADANA

Tradicionalmente el currículum referido a la política, la nación y la ley, se concretó en una asignatura de ‘educación cívica’, frecuentemente ubicada al final de la educación secundaria. Su foco era el conocimiento del gobierno y sus instituciones. Como se ha visto, esta visión ha sido superada internacionalmente. La evolución de ‘educación cívica’ a ‘educación ciudadana’ implica una nueva conceptualización del aprendizaje en el área, centrada en el concepto de competencia. Este supone el paso de un foco prácticamente exclusivo en el logro de conocimientos al logro con similar énfasis de *habilidades* y *actitudes* y de atender los *ambientes* en que se dan las relaciones en la escuela. ¿Cómo este conjunto de propuestas afecta de manera directa o indirecta las nociones de gobierno, política, participación y democracia?

El cambio puede describirse en función de una triple expansión de la educación cívica tradicional: expansión *temática*, *cuantitativa* y *formativa*. *Temática*, porque el foco de los contenidos de conocimiento se amplía desde la institucionalidad política (nación, estado, gobierno, ley) a problemáticas actuales de la sociedad como equidad, derechos humanos, medioambiente, ciencia y tecnología en contextos de sociedades que deliberan sobre sus fines y sus medios. Asimismo, conocimientos sobre formas de resolver conflictos, o de por qué y cómo enriquecerse con las diferencias. *Cuantitativa*, porque la presencia de la formación ciudadana es redefinida en forma sustancial. En muchos casos está ubicada al final de la secuencia escolar —últimos grados de la educación media— y pasa a estar presente a lo largo de la misma, desde kinder hasta el final de la educación secundaria. De ser parte de una asignatura especializada, pasan sus contenidos a estar distribuidos en varias asignaturas, además de lo que se

entiende como ‘objetivos transversales’. Y *formativa*, al plantearse objetivos de aprendizaje que, junto con el conocimiento, se refieren a habilidades y actitudes y a la organización misma del aula o de la escuela que condiciona y educa las relaciones sociales que se quiere existan en la ciudadanía política, civil y social. El cambio incluye también un enriquecimiento radical de los medios y métodos para educar en ciudadanía, donde el principio rector del nuevo paradigma es la combinación de estudio y prácticas de participación, debate, decisión y acción colectiva. El recuadro 5 que sigue esquematiza las dimensiones del giro referido.

Es importante clarificar el significado de la educación ciudadana demandada por las actuales circunstancias de América Latina y el Caribe. No sólo en relación a la educación cívica tradicional, sino también respecto a dos áreas específicas del currículum que en muchos de nuestros países aparecen entremezcladas con educación ciudadana. Se trata de las áreas de educación moral, y educación en derechos humanos.

La educación moral se refiere a la enseñanza y aprendizaje de valores y actitudes en la sala de clases y en la institución escolar. Los valores pueden tener una referencia individual o social y originarse en las más diversas de las fuentes y orientaciones. La educación ciudadana democrática se funda en valores altamente específicos e históricamente determinados. Uno de sus pilares lo constituyen la doctrina universal de los derechos humanos. Desde esta perspectiva, la educación ciudadana democrática, descansa en una ética particular: la definición valorativa de los derechos humanos.

EDUCACIÓN MORAL Y DERECHOS HUMANOS

La moral que ha de cultivarse en la escuela pública es la “moral mínima” o “moral de mínimos” (Cortina, 1999, p. 40). ¿Cuáles son esos mínimos y cómo llegamos a ellos? La propuesta de la ética dialógica, que puede ser considerada como la propia de la doctrina de los derechos humanos, es que estos mínimos se refieren a:

- El respeto a los demás como interlocutores válidos.
- El respeto a derechos fundamentales: los derechos humanos de la primera, segunda y tercera generación.

- Al aprecio a valores generales o principios que subyacen a la declaración de cada una de estas generaciones de derechos: la libertad, la igualdad y la solidaridad.
- El desarrollo de una actitud y una competencia dialógica necesaria para hacer operativa esta ética mínima.

El cumplimiento de estos mínimos requiere como condición el que los ciudadanos asumamos un “ethos dialógico”, es decir, el compromiso de estar dispuesto a establecer comunicación con los afectados por una decisión para que puedan expresar sus necesidades e intereses, y permitir la libertad de conciencia y de expresión para “poner en cuestión los acuerdos a los que se haya llegado, y criticar los conformismos y los poderes establecidos” cuando se considere necesario. (Cortina, 1999, p. 110). Como contrapartida, dicho ethos supone también el compromiso de participar en una comunicación argumentada en la que podamos dar razón de nuestras posiciones cuando otros lo requieran.

Como lo ha señalado Jürgen Habermas (2001), la práctica de discernimiento entre lo que es bueno y lo que no lo es no se da a partir de la reflexión de cada persona con su propia conciencia sino por medio del *diálogo*, en la *confrontación racional y argumentada* que permite encontrar y acordar *normas mínimas comunes, legítimas en la diversidad*. Él propone la posibilidad del acuerdo recurriendo a los *procedimientos racionales de la acción comunicativa*, en especial aquellos relacionados con los principios de la ética del discurso y las reglas del razonamiento en una situación ideal del discurso de manera de esgrimir las diferencias y construir una ética que permita la coexistencia de la diversidad. (ver aparte ii. *Deliberación y debate*).

CREENCIA Y CRÍTICA

Una paradoja fundamental de la escuela —el diseño curricular de la educación ciudadana debe considerarla— es la tensión entre orden y crítica. O la formación en la creencia y lealtad con una comunidad y sus leyes. Y, al mismo tiempo, en las capacidades críticas requeridas para transformar la sociedad y sus leyes. En un sentido análogo, la experiencia escolar debe efectivamente inculcar y desarrollar una noción de pertenencia y valoración de la identidad, lo cual es inseparable de una visión compartida de la propia

RECUADRO 5**DE EDUCACIÓN CÍVICA A EDUCACIÓN CIUDADANA****Educación CÍVICA**

- Foco en institucionalidad política
- Ubicada en últimos cursos de la educación secundaria
- Orientada a adquisición de conocimientos —foco en contenidos.

Educación CIUDADANA

- Triple foco: institucionalidad política y ampliación temática a 'problemas actuales de la sociedad' y a las competencias para resolver conflictos
- Presente a lo largo de la secuencia escolar.
- Orientada a adquisición de conocimientos, habilidades y actitudes en ambientes y prácticas con predominio de relaciones participativas y democráticas

historia. Asimismo, debe otorgar las herramientas de la crítica y enseñar la distancia reflexiva frente a ella. Cómo realizar esto sin provocar desarraigo ni ciudadanos incapacitados para la crítica y la innovación representa un desafío educativo especialmente agudo en las circunstancias propias de la globalización.

núcleo de contenidos. A la luz de las experiencias internacionales recientes de reforma y discusión curriculares sobre ciudadanía aparece como relevante y necesario.

CURRÍCULUM

En las reformas curriculares contemporáneas más consistentes convergen diversos esfuerzos por responder a las demandas de una ciudadanía democrática activa con la combinación referida de *conocimientos, habilidades y actitudes*, el conjunto de las cuales constituye las *competencias ciudadanas* definidas al inicio de este trabajo.¹³

El intento de caracterizar genéricamente lo que serían los contenidos de una educación ciudadana relevante hoy en América Latina y el Caribe tiene, desde la perspectiva de la enorme diversidad histórica y política de nuestra región, el riesgo de no rescatar tal diversidad o de no parecer cercana a los contextos socio-políticos concretos del caso. Pocas dimensiones de la educación son tan histórica y nacionalmente específicas como la formación de los ciudadanos. Al mismo tiempo, son claras las dimensiones globales y comunes de los requerimientos de un ciudadano activo en las actuales circunstancias, las cuales descansan en un núcleo común de valores (derechos humanos e ideario democrático). En tal marco, es útil indicar —como instrumento de análisis y discusión— las dimensiones fundamentales del

CONOCIMIENTOS

El núcleo fundamental de conocimientos necesarios sobre el que convergen los currícula contemporáneos, como la prueba internacional de conocimiento cívico de la IEA, se refiere a:

- Estructuras y procesos institucionales mediante los cuales una sociedad democrática adopta sus decisiones: conceptos fundamentales de democracia y sus instituciones.
- Derechos, deberes y responsabilidades individuales y sociales: conceptos de ciudadanía y ley.
- Naturaleza de la acción voluntaria y política: conocimiento del proceso político, y la arena y actores políticos.

¹³ Estas son distinciones utilizadas en la mayor parte de las reformas curriculares de los noventa en países de la OECD, así como también en varios casos nacionales de América Latina y el Caribe. Considérense por ejemplo, los currícula británico, argentino, español y colombiano; o el referido documento *The Civic Mission of Schools* del campo educacional de Estados Unidos. Ver, Braslavsky (2004) (PPT presentado en la Reunión del Diálogo Regional de Política, Banco Interamericano de Desarrollo, febrero de 2005); Fraczak-Rudnicka, B., & Torney-Purta, J. (2003); Rychen, D.S., & Salganik, L., (2003)

- El sistema económico en su relación con individuos, comunidades y la política.
- Identidad nacional y relaciones internacionales: patriotismo y cosmopolitanismo.
- Cohesión social y diversidad.

Para el diseño del currículum sobre formación ciudadana resulta vital la visión de que este tipo de educación debe enseñar a distinguir, juzgar y actuar *dentro o en* la tensión entre principios o criterios opuestos. Estos deben ser considerados simultáneamente ya que esto es de la esencia de la acción política democrática. Desde esta perspectiva, el conjugar dichas oposiciones en cooperación y competencia con otros puede ser de gran valor ya que le restan asepsia a la educación ciudadana y a la vez contribuyen a controlar los riesgos de adoctrinamiento en su enseñanza. Deben considerarse los siguientes conceptos, claves en el conocimiento político de un ciudadano activo.¹⁴

- Democracia y autocracia
- Cooperación y conflicto
- Igualdad y diversidad
- Sentido de justicia, imperio de la ley, reglas, leyes y derechos humanos
- Libertad y orden
- Individuo y comunidad
- Poder y autoridad
- Derechos y responsabilidades

Las competencias para ejercer ciudadanía en el siglo XXI en América Latina requieren conocer los riesgos de la democracia, compartir una cultura de legalidad y entender el funcionamiento de la economía moderna.

La evaluación internacional de conocimiento y disposiciones cívicas en el alumnado de algunos de los países de la región (Torney-Purta, Amadeo 2004), junto a la evidencia realizada por el estudio del PNUD acerca de las creencias y opiniones sobre la democracia, destacan la importancia de educar respecto a los *riesgos para la democracia*. La educación ciudadana en la región tiende a tener como foco los ideales democráticos más que las prácticas. Cuando son comparados internacionalmente con países fuera de la región, los estudiantes de Colombia y Chile, por ejemplo, tienen menos conciencia que el promedio de los jóvenes participantes en el estudio sobre los riesgos para la democracia (nepotismo, la influencia política sobre las cortes de justicia, o el control monopólico de los medios de comunicación).

Constituye también un foco relativamente olvidado en los currícula de la región el tratamiento de las conductas antisociales y el crimen, y sus contrararas institucionales de justicia, sistema penal y policía. Poca duda puede haber acerca de que la alfabetización económica es una dimensión importante de la ciudadanía moderna para entender la relación profunda entre teorías económicas y posiciones políticas de “izquierda”, “centro” o “derecha”, por ejemplo.

HABILIDADES

Los currícula contemporáneos contemplan el siguiente núcleo de habilidades:

- Comunicación verbal y escrita razonada (argumentación) sobre asuntos políticos.
- Interpretación de información pública y uso efectivo de la distinción hecho/juicio u opinión.
- Pensamiento crítico y reconocimiento de mecanismos de manipulación, persuasión u ocultamiento dadas relaciones de poder.
- Comprensión y apreciación de la experiencia y perspectiva de otros según contextos personales, históricos y culturales.
- Cooperación, organización y trabajo efectivo con otros —similares y heterogéneos.
- Negociación y resolución de conflictos.

Es posible ordenar el conjunto precedente de habilidades en dos dimensiones que remiten al núcleo fundamental de la política (la palabra y la acción con otros): habilidades de *deliberación* y de *participación* (Arendt 1958). Sobre las habilidades referidas a participación (tres últimas del listado precedente), se pueden precisar un conjunto de habilidades *específicamente políticas*. Una educación escolar para la ciudadanía activa —especialmente en el nivel secundario— debiera considerar como objetivos la formación en habilidades de *influencia*, *abogacía*, *conciliación*, *liderazgo* y *de representación*.

¹⁴ Este listado proviene del esfuerzo analítico y deliberativo del campo político y educacional británico en 1998, plasmado en el currículum de educación ciudadana de ese país (ver recuadro 2).

ACTITUDES

Las actitudes están íntimamente ligadas a valores y al núcleo afectivo y motivacional de la acción. Desde esta perspectiva, la educación ciudadana debiera descansar en la creencia y el aprecio de los valores, conocimientos y habilidades previamente referidos y en sus dimensiones afectivas y motivacionales. Los listados en esta tercera dimensión del currículum son menos convergentes y precisos que en las dos dimensiones precedentes, pero de todos modos surge como núcleo mínimo una formación en actitudes de:

- Apreciación de la comunidad política local, nacional y global.
- Apego y valoración del sistema democrático y sus prácticas e instituciones (elecciones, régimen de libertades, sujeción a marco legal).
- Responsabilidad individual y colectiva por el bien común (proclividad a actuar con discernimiento sobre las consecuencias de la propia acción sobre otras personas y sobre la sociedad en general).
- Valoración de la dignidad humana y la equidad.
- Valoración de la diversidad cultural, racial, religiosa y de género en la vida en general y en la política.
- Inclinação a trabajar con otros y por otros en proyectos colectivos
- Disposición a aceptar las diferencias y resolverlas de manera pacífica, comprendiendo que la diferencia es fruto de la pluralidad.
- Disposición a defender los propios puntos de vista, pero, al mismo tiempo, a modificarlos y admitir otros a la luz de la discusión, la evidencia y la empatía.

¿QUÉ PEDAGOGÍA PARA LA EDUCACIÓN CIUDADANA? COMBINACIÓN DE MÉTODOS

El principio rector universalmente aceptado para una pedagogía de la educación ciudadana es que no es posible concebir a los alumnos como futuros ciudadanos activos si su experiencia de aprendizaje de la ciudadanía ha sido predominantemente pasiva. La investigación comparada —así como esfuerzos nacionales recientes de deliberación y acuerdo sobre educación para la ciudadanía activa—¹⁵ convergen sobre la necesidad de un abordaje pedagógico que

combine el aprendizaje a través de la enseñanza formal de contenidos, la discusión de asuntos sociales y políticos, y la reflexión sobre la experiencia. En lo que sigue, se procura sistematizar criterios y experiencias respecto a cada uno de estos tres abordajes pedagógicos.

CONOCIMIENTOS ESPECÍFICOS

Una de las formas más directas de preparar para la ciudadanía democrática consiste en instruir sobre las instituciones políticas democráticas en cada país: la constitución que refleja los ideales sociales, los órganos de gobierno y las formas de participación tanto a niveles nacional, como estatal, municipal y comunitario, los temas que son motivo de debate público. En cierto modo es este el foco de las formas tradicionales de educación cívica en el currículum, aun cuando es posible que los niveles en que actualmente se tiende a enseñar estos contenidos no sean suficientemente profundos o bien desarrollados. La poca efectividad de estas modalidades obliga a plantearse cómo hacerlas más efectivas. ¿Cómo definir mejor este campo de estudios de manera que tenga interés para los jóvenes? Una forma de hacerlo es *integrar el estudio de gobierno con el estudio de la historia*. Es difícil comprender los orígenes de los debates políticos contemporáneos —entre ellos sobre la concepción de ciudadanía o de democracia— sin conocer la historia de los mismos. En los Estados Unidos, por ejemplo, las luchas entre la visión republicana de Thomas Jefferson y el federalismo de John Adams y George Hamilton son la base de debates aun contemporáneos sobre el balance entre los derechos de los individuos y sus obligaciones con el Estado. Conocer el movimiento de los derechos civiles, más recientemente, y las diferentes formas de lucha contra el racismo es esencial para que los jóvenes comprendan el contexto de los debates políticos contemporáneos sobre derechos civiles.

Es posible enseñar la historia de forma amena, que motive e interese a los jóvenes. También se pue-

¹⁵ J. Torney-Purta, R. Lehman, et al. (2001) *Citizenship and education in twenty-eight countries*, op.cit.; Advisory Group on Citizenship (1998) *Education for Citizenship and the teaching of democracy in schools*, DFEE, QCA, London; CIRCLE, Carnegie Corporation (2003) *The Civic Mission of Schools*, New York; Ministerio de Educación de Chile (2004), *Informe Comisión Formación Ciudadana*, Santiago.

de hacer con un enfoque evolutivo, que prepare a los estudiantes desde etapas más tempranas de su formación y que lo hagan gradual y acumulativamente. Los libros de lectura en la escuela primaria pueden incluir contenidos históricos y presentarlos de forma apropiada al nivel de desarrollo de los niños. También es posible enseñar a los jóvenes de forma que les permitan establecer la conexión entre el estudio de acontecimientos históricos y el desarrollo de su propia responsabilidad individual. Es decir, tomarse a sí mismos en serio históricamente. Por ejemplo, la organización *Facing History and Ourselves*, con sede en Brooklyne, Massachusetts, hace un trabajo ejemplar educando a los jóvenes en el estudio de episodios históricos de ruptura significativa del orden democrático y humanitario. Los ayuda comprender la conexión entre la evolución de dichos acontecimientos y las acciones de individuos específicos, conectando dicho estudio con la responsabilidad individual que le cabe a los jóvenes frente a los temas políticos de su época.¹⁶

Probablemente hay ventajas en incorporar en el estudio de la historia y de la cívica el estudio comparado de la historia y del desarrollo de instituciones cívicas en otros contextos. De la misma manera que el estudio de la ruptura democrática en Alemania ofrece a los jóvenes estadounidenses o ingleses distancia para reflexionar sobre acontecimientos importantes en términos universales, el estudio del movimiento de derechos civiles en Estados Unidos ofrecería a jóvenes latinoamericanos la oportunidad de aprender de acontecimientos históricos de significación universal en la construcción y profundización de la democracia. Lo mismo puede decirse de las ventajas de estudiar movimientos sociales y políticos como la lucha contra el apartheid en Sudáfrica, por ejemplo, o el estudio de genocidios como los de Rwanda o Darfur.

HISTORIA CONTEMPORÁNEA Y TEMAS DIVISIVOS

En algunos países de América Latina uno de los desafíos para hacer del estudio de la historia una experiencia auténtica es incorporar en el currículo el análisis de conflictos históricos recientes. ¿Cómo formar ciudadanos sin educar a los jóvenes sobre los conflictos políticos que en décadas recientes han afectado a varios países de la región? ¿Cómo formar ciudadanía sin conocer la génesis y la historia de la

violencia que aún persiste en algunos países? ¿Cómo formar ciudadanía sin estudiar con profundidad los orígenes de la ruptura de la institucionalizada democrática en el cono sur y las casi dos décadas de dictadura militar y sus consecuencias sobre los derechos y libertades civiles de la población? ¿Cómo formar ciudadanía sin estudiar la guerra sucia y las violaciones a los derechos humanos que caracterizaron a los regímenes militares? ¿Cómo consolidar la democracia sin estudiar los recientes conflictos armados y los acuerdos de paz en países de América Central?

Proponerse el estudio de estas historias recientes de América Latina —dolorosas, divisivas— resulta, sin duda, difícil. En parte porque es posible generar versiones alternas de la misma historia. Sin embargo, la formación de ciudadanía democrática requiere que los jóvenes puedan entender las diferencias entre las sociedades democráticas y las autoritarias, entre un orden que garantiza los derechos ciudadanos y uno que los viola. De la misma manera que el estudio con detalle de las condiciones que llevaron al Holocausto judío, por doloroso y difícil que sea, es una forma de permitir que las nuevas generaciones entiendan la fragilidad de la democracia y cómo es posible para un régimen autoritario reemplazar gradualmente a un régimen democrático sin que las personas lo perciban con claridad. Los jóvenes latinoamericanos deben aprender de las historias de violencia y conflicto político, algunas muy recientes, de sus respectivos países. No puede haber ciudadanía sin memoria histórica.

Por otro lado, no puede haber educación relevante para la ciudadanía democrática activa sin discusión sobre los asuntos contemporáneos de la sociedad, inclusive sobre aquellos que la dividen. La evidencia internacional comparada al respecto subraya el valor de que los estudiantes sean expuestos a los asuntos políticos que debate su sociedad. Desde luego, en formas y gradaciones acordes con las edades y madurez del alumnado; pero sin intentar rehuir las controversias que agitan al mundo adulto y a las

¹⁶ Algunos de los programas más efectivos desarrollados por *Facing History and Ourselves* se enfocan en la ruptura del orden democrático en Alemania y en la progresión hacia el nazismo y al Holocausto. También han desarrollado programas que se ocupan del estudio del movimiento de derechos civiles en Estados Unidos y del genocidio de Armenia. Actualmente dicha organización está trabajando con gobiernos y organizaciones no gubernamentales en Colombia, Sudáfrica, Irlanda, y algunos otros países (www.facing.org).

que están expuestos cotidianamente a través de los medios de comunicación. De acuerdo a la Comisión Chilena de Formación Ciudadana de 2004 (ver recuadro 8), así como a la equivalente inglesa de 1998: “*La omisión de materias controvertidas no sólo priva a la educación de importantes áreas del conocimiento y la experiencia humana, sino de uno de los elementos constitutivos de la política, —en cuyo conocimiento la escuela tiene el deber de formar—: la existencia de visiones e intereses contrapuestos o en disputa sobre qué se valora en la sociedad, y cuáles son las instituciones y los procedimientos previstos para arribar a tal definición*”. (Comisión Formación Ciudadana, p.189).

En el tratamiento de los temas controvertidos resulta clave que los maestros y la institución escolar adopten estrategias explícitas contra el adoctrinamiento y la manifestación de sesgos. Todo profesor que trabaja en función del logro de objetivos de aprendizaje de educación ciudadana debiera tener presente acciones como las siguientes: asegurar que todas las versiones de un argumento sean escuchadas; presentar las visiones contrapuestas de manera equilibrada; no presentar evidencias como si fueran incontrovertibles; no presentar opiniones como hechos. Más allá de esto, la estrategia ‘antis sesgos’— más importante, es la de entrenar a los alumnos en la capacidad de reconocer por ellos mismos el sesgo. Por ejemplo, a través de la comparación de un mismo hecho público en diferentes medios de comunicación, el estudio del uso y abuso de las estadísticas en la información pública, ejercicios para distinguir entre un hecho y una opinión, etc..¹⁷

PROMOCIÓN DE CONCIENCIA SOCIAL EN LAS ASIGNATURAS.

En una entrevista reciente, Robert Selman, profesor de educación de la Universidad de Harvard y colega muy cercano de Lawrence Kohlberg, ha propuesto la integración de la educación cívica en las asignaturas más convencionales: “Creo que la educación de la conciencia ética y social puede integrarse exitosamente en la educación pública y privada. Dados los ambientes actuales, uno de los vehículos más prácticos para lograr esta integración es la clase de lenguaje y de literatura. La mejor literatura infantil no sólo plantea dilemas morales, sino que genera los sentimientos apropiados a las situaciones en donde se da el conflicto y la confusión moral.” (Selman 2003).

Selman se refiere en su libro más reciente sobre la promoción de la percepción consciente de las tensiones sociales y los efectos sociales de todas las actividades escolares (Selman, 2003) a la posibilidad real de enseñar las competencias sociales, la capacidad metacognitiva de ser consciente de esas tensiones y efectos sociales y de las maneras de actuar sobre ellos.

También en las clases de cualquier otra asignatura se pueden practicar distintas maneras de manejar los errores y aprender de ellos, la resolución dialogada de las dificultades que se suscitan en una sala de clases y el debate sobre problemas de los alumnos o de la institución.¹⁸

En los proyectos integrados de varias áreas curriculares se encuentran múltiples situaciones en donde puede ejercitarse y profundizarse esta misma percepción. Aun en asignaturas aparentemente alejadas de la de estudios sociales o de lenguaje y literatura, como las matemáticas, las ciencias naturales y la educación física, los docentes y alumnos pueden aprender a detectar oportunidades de incrementar su conciencia ética y social. El impacto social de las estadísticas en los medios de comunicación y las maneras de distorsionar la información se retrató en un libro clásico de Darrell Huff “*Cómo mentir con estadísticas*”. El profesor de química puede aprovechar las afinidades químicas entre elementos, que si se combinan apropiadamente, pueden tener nuevas propiedades emergentes muy poderosas, para señalar paralelos en la vida social y hacer conscientes a sus alumnos de las posibilidades de potenciar sus actividades y aumentar las probabilidades de éxito si saben

¹⁷ Ver el material para profesores del Ministerio de educación inglés, *Making sense of citizenship: A Handbook*, Department for Education and Skills, London, 2004.

¹⁸ En Colombia, Enrique Chaux y varios de sus colegas de la Universidad de los Andes publicaron un libro llamado *competencias ciudadanas: de los estándares al aula*. Una propuesta de integración a las áreas académicas cuyo objetivo fundamental es presentar una serie de estrategias sobre cómo puede promoverse la formación ciudadana en la escuela. La primera parte del libro desarrolla una serie de iniciativas que apuntan a desarrollar de manera conjunta las siguientes competencias académicas y ciudadanas: aulas en paz, dilemas morales, juegos de rol, aprendizaje cooperativo, proyectos y aprendizaje a través de servicio y estrategias institucionales. La segunda parte, ofrece ideas de cómo integrar la educación en competencias ciudadanas a la vida cotidiana de las instituciones educativas y, en particular, a la formación en las áreas académicas tradicionales. Por ejemplo, ofrece alternativas sobre cómo trabajar estos temas en las clases de matemáticas, educación física, informática, lenguaje o arte y música.

trabajar juntos y cultivar las ventajas de cada uno de los integrantes del grupo.

El profesor de física puede utilizar la teoría del campo electromagnético o la física de alta energía para mostrar que hay un modelo de partículas separadas por regiones del espacio vacío y otro modelo de campos que cambian de propiedades locales y de variaciones ondulatorias en el que más bien parece que las relaciones mutuas y las variaciones son las que producen los fenómenos que llamamos partículas, modelo que tiene claras implicaciones para comprender los fenómenos sociales desde el punto de vista relacional. En educación física hay múltiples ocasiones de hacer concientes a los estudiantes de la necesidad de contar con otros para lograr efectos espectaculares, de confiar en los compañeros para que no los dejen caer o para hacer pirámides humanas, de practicar “jugadas de laboratorio” en los deportes como el fútbol o el baloncesto.

En varios países del Caribe el currículum de ciencias sociales promueve la educación multicultural y la valoración de diversas perspectivas culturales y étnicas, como muestra el recuadro 1.

DELIBERACIÓN Y DEBATE

El desarrollo de las capacidades para participar políticamente requiere promover el interés en los asuntos públicos y la capacidad de deliberar sobre ellos. Esta se puede promover cotidianamente desde la escuela con el uso de pedagogías que fomenten el trabajo activo de los estudiantes, el debate, el reconocer que sobre ciertos temas hay puntos de vista legítimamente diversos sobre los cuales es posible que personas razonables se pongan de acuerdo, pero donde no es posible imponer un punto de vista sobre otro.

Un dilema clave propio de un abordaje activo en educación ciudadana, es el del tratamiento de temas políticos contingentes en el contexto escolar. La *discusión* (*debate, deliberación*) es un método activo de aprendizaje efectivo para muchos alumnos. Los estudios internacionales que interrogan a jóvenes acerca la oportunidad de discutir en clases asuntos contemporáneos, en forma consistente encuentran que aquellos que la han tenido muestran un mayor interés en la política, mejores habilidades de pensamiento crítico y comunicativas, más conocimiento cívico, y más interés en discutir asuntos públicos fuera de la escuela. (Civic Mission of Schools, p.24)

De la misma manera que promover el estudio profundo de la historia desarrolla la capacidad de comprender los dilemas y el debate político contemporáneo, el análisis de los problemas públicos contemporáneos permite a los niños y jóvenes desarrollar capacidades de deliberación. Esto se ha intentado de diversas formas en la región. Una de ellas ha sido promoviendo la lectura crítica y la discusión de diarios en las escuelas. Otra es el gobierno escolar estudiantil. O promover ejercicios de deliberación estudiantil. Es posible para gobiernos locales e instituciones educativas colaborar con diarios —por ejemplo utilizando diarios del día anterior no vendidos— para que los estudiantes lean y discutan las noticias. Varios diarios de la región tienen secciones para niños. Es importante que los materiales de lectura estén al alcance de los niños, que se traten asuntos de interés nacional, evitando la trivialidad. Los niños y los jóvenes pueden fácilmente validar la relevancia de sus deliberaciones basadas en los diarios en el acceso que tienen a medios de comunicación y en sus comunidades.

Finalmente algunos países de la región han experimentado durante la última década con iniciativas de participación cívica infantil y juvenil. En Costa Rica, por ejemplo, se han realizado consultas en distintos momentos a jóvenes sobre candidatos presidenciales. En Ecuador se realizó una consulta juvenil sobre derechos de la infancia. En Chile en 1996 la encuesta ‘La Voz de los Niños’ realizó una consulta sobre la percepción que los niños tenían del ámbito escolar. En Buenos Aires una consulta a niños en 1997 evaluó sus percepciones sobre los derechos más y menos respetados. En México el Instituto Federal Electoral realizó unas elecciones infantiles en 1997 que permitió a los niños votar por sus derechos (Tapia 2003, p. 58).¹⁹

Este nuevo acercamiento a los problemas llamados de “disciplina escolar”, en vez de repetir las prescripciones usuales sobre la claridad de las reglas, la firmeza de las sanciones y el aumento en la vigilancia, proponen que se utilice el debate público, la deliberación sobre las normas que se cuestionan o violan, los aspectos del “currículum oculto” que vale la pena poner sobre la mesa, entre otros.

Habermas entiende la competencia comunicativa como la capacidad de generar acción por medio del

¹⁹ ??????????????????????

lenguaje. La construcción de relaciones entre los seres humanos está mediada por el lenguaje y se basa en un intercambio y negociación de significados en el que el reconocimiento y la comprensión de las ideas del otro son básicos para un ciudadano competente. Las competencias comunicativas tienen también gran importancia dentro de la resolución pacífica de conflictos, la capacidad de escuchar activamente a las demás personas, incluso aquellas con las que se tie-

nen conflictos, y la capacidad de expresar nuestras ideas de forma efectiva, sin agredir a los demás, son habilidades fundamentales, que un buen ciudadano debe desarrollar (Fisher, 1991; Stone, Patton y Heen, 1999).

No se trata de fomentar la denuncia y la crítica, aunque ellas tengan algún lugar en la deliberación, sino de crear un clima de diálogo, de participación, de crecimiento colectivo. El ejercicio de la democra-

RECUADRO 6

EL LABORATORIO DEL PERDÓN DE LA UNIVERSIDAD DE WISCONSIN.²⁰

El Laboratorio del Perdón ha demostrado que para lograr perdonar, la persona, víctima de algo, necesita de 10 a 15 horas de trabajo muy específico sobre el tema. Esa persona debe nombrar su rabia y a su ofensor; debe re-estructurar la ofensa a través de la memoria, y debe volver a ganar poder sobre sus propias emociones. Es un ejercicio complejo y difícil para recuperar la armonía interior:

Las Escuelas del Perdón y la Reconciliación (ESPERE) son grupos de 10–15 personas, que se reúnen para transformar sus rabias, odios y deseos de venganza. Son grupos que se encuentran ordinariamente cada semana, en lugares informales, con unas reglas mínimas —sobre todo de completa confidencialidad— acordadas entre los participantes y firmadas por cada uno de ellos. Estos grupos son guiados por animadores o sea personas del mismo barrio que se capacitan para tal fin. Estos animadores pueden ser niños, jóvenes, hombres o mujeres.

A estos grupos nunca se invita a los victimarios, pues nadie quiere sentirse señalado como victimario. Se invita siempre a las víctimas. Es allí donde las personas descubren que ellos no solamente son víctimas sino también victimarios. Guerrilleros, paramilitares, militares, delincuentes de todo tipo, encuentran con sorpresa que detrás de su rabia hay ofensas del pasado que se escalaron en odios. Esos odios, al igual que heridas sangrantes, deben ser tratados con urgencia para que no sigan afectando toda la vida de las personas.

Cuando la persona que ha sido víctima o victimario de alguna ofensa, grande o pequeña, normalmente hiere los 3 pilares más importantes de la existencia humana: el significado de la vida, la seguridad y la socialización. La gran tarea del animador de las ESPERE es colaborarle a las personas para que recuperen la integridad de esos tres pilares.

La metodología

Es necesario insistir que el perdón y la reconciliación no se logran solamente con motivaciones de tipo cognitivo o racional. Es necesario intervenir en cuatro dimensiones: en el pensar (dimensión cognitiva), en el sentir (la dimensión emocional), en el actuar (la dimensión comportamental) y en el trascender (la dimensión espiritual). Lograr una adecuada dosis de estas 4 dimensiones es el éxito de todo el proceso de perdón y reconciliación.

La psicología de los traumas habla de tres herramientas básicas para ayudar en este proceso. Primero es necesario garantizar ambiente seguro. Es el del grupo o empatía, elemento fundamental que facilita que las personas logren expresar su dolor. Se trata de un ambiente contenedor (“holding environment”), que permite que el dolor no se desparrame y que ayuda a las personas a recomponer las partes divididas de su ser:

Segundo, es necesario ayudarles a las personas a contar la historia de lo que les sucedió. Contar y hacer memoria es un ejercicio de alto valor sanador: No sin razón, los católicos cuando celebran la Eucaristía hacen memoria todos los días de un crimen, pero mirándolo con ojos nuevos. La cruz y la muerte de Cristo, no obstante toda su crueldad, se convierten para ellos en actos poderosos de salvación.

Tercero, a través de este proceso, las víctimas gradualmente se resocializan y recobran la capacidad de relacionarse adecuadamente con los demás, incluso a futuro con sus propios ofensores.

Fuente: Sin reconciliación no hay futuro, Narváez, 2004.

²⁰ Esta estrategia ha sido ensayada en El Salvador, Brasil y Colombia y otros países latinoamericanos.

cia no llegará con la mayoría de edad después de egresar de la escuela, sino que se practica en la cotidianidad, en el gobierno escolar y en los incidentes que interrumpen el flujo normal de las actividades educativas.²¹

Se ha dicho que el conflicto, la guerra y la agresión son patrimonio genético de la humanidad, sobre todo por defensa del territorio. Por lo tanto no es viable a la larga pensar en la resolución pacífica de la mayoría de los conflictos. Pero autores como Fisher y Ury W. (1991), basados en estudios etológicos, muestran que la cooperación es también parte de nuestro patrimonio genético natural. Así como se puede aprovechar los componentes emocionales genéticos para incitar a los pueblos a la guerra, también podemos aprovecharlos para la resolución pacífica de los conflictos. Interesa destacar respecto a la perspectiva presentada, que en Bahamas hay un programa que explícitamente enseña habilidades para reducir conducta impulsiva y agresiva en los niños y para aumentar su competencia social. Desarrolla destrezas en empatía, control de impulsos y de la agresividad.

En la diversidad observable de pedagogías que en formación ciudadana recurren a la experiencia vivida por los alumnos como elemento constitutivo, hay dos que hoy en día que se destacan en el mundo por su presencia e impactos medidos por la investigación: la *participación en centros de alumnos y el servicio a la comunidad*.

EXPERIENCIA Y PRÁCTICA DE LA PARTICIPACIÓN

El aprendizaje a través de la experiencia es una dimensión nuclear para la formación de futuros

²¹ Hay abundantes tradiciones teóricas y experiencias prácticas que pueden ser aprovechadas por las instituciones educativas para incorporar las estrategias de resolución de conflictos en las actividades cotidianas de la escuela. Véanse: Fisher R. & Ury W. (1991). *Getting to Yes: Negotiating an agreement without giving in*. Sydney: Business Books; Enright (2001) Enright, R.D. (2001). *Forgiveness is a Choice: A Step-by-Step Process for Resolving Anger and Restoring Hope*. Washington, DC: American Psychological Association; Selman (1997) *Fostering Friendship: Pair Therapy for Treatment and Prevention* (with C.L. Watts, L.H. Schultz, and members of the GSID); *Making a Friend in Youth* (with L.H. Schultz) (1990) *The Growth of Interpersonal Understanding* (1980).

ciudadanos activos y comprometidos. En muchos países se ha constituido un gobierno estudiantil con participación de docentes, padres de familia, ex alumnos y uno o varios representantes de los estudiantes con derecho a voz y voto. Por ejemplo, en Santa Lucía hay consejos escolares en las escuelas secundarias. Existen también modelos con consejos estudiantiles conformados por representantes de cada curso o de cada grado (ver recuadro 7). Se ha establecido tam-

RECUADRO 7

EL GOBIERNO ESTUDIANTIL DE LA “ESCUELA NUEVA”

Gobierno de los Niños o gobierno estudiantil

El gobierno de los niños está conformado por: presidente, vicepresidente, secretario y tesorero. Liderados por el Gobierno de los Niños, se conforman los comités de aula y de proyectos. En ellos se distribuyen y asumen diversas responsabilidades de la gestión escolar.

Inicia a los estudiantes en comportamientos democráticos y cívicos, para desarrollar actitudes y hábitos de convivencia y, a partir de éstos, fortalece el desarrollo socio-afectivo. Es la herramienta que permite a los estudiantes desarrollar valores relacionados con la democracia, la solidaridad, la disciplina y, en general, el cumplimiento de los derechos y deberes de la vida comunitaria.

Lo especialmente interesante del gobierno estudiantil de Escuela Nueva es que el liderazgo se distribuye equitativamente, permitiendo e impulsando que todos los niños se encarguen de las diversas tareas de organización y control de las actividades de aula de manera rotativa. No desarrolla liderazgo en los ya líderes sino que da oportunidad repetida a todos para ir desarrollando esas destrezas. Es decir, promueve un liderazgo verdaderamente democrático.

Se desarrollan también instrumentos de participación como el buzón de sugerencias, el autocontrol de asistencia, el libro de participación y el cuaderno viajero. Estos instrumentos motivan y facilitan la participación directa de los estudiantes. Los diversos comités pueden vincular a otros agentes comunitarios.

Además, la escuela recupera e incorpora al proceso de aprendizaje la identidad local a través de las leyendas, cuentos, rimas y la recuperación de historias locales, con la participación de los padres y otros agentes comunitarios en algunas actividades escolares.

Fuente: Fundación Escuela Nueva “Volvamos a la Gente”

bién en algunos países la figura del personero estudiantil, tanto de uno por curso como de un personero de todos los estudiantes de la institución que se encargan de la representación y defensa de sus intereses.

Estos cuerpos colegiados con participación de distintos estamentos, que estaban tradicionalmente excluidos de las decisiones de las directivas, presentan oportunidades muy valiosas para ejercitar la participación, la deliberación, la repartición de responsabilidades, la rendición de cuentas y otras competencias de la vida democrática que antes —si acaso— sólo se practicaban por parte de los adultos mayores de edad.

Las mismas dificultades, facciones e intentos de soborno o compra de votos que también se presentan en estos procesos pueden servir para debatir públicamente sobre las consecuencias de dichas prácticas, para establecer paralelos con los fenómenos de corrupción política y para desarrollar diversas competencias ciudadanas en la práctica y a partir de las experiencias vividas por los estudiantes.

DESARROLLO DE COMPETENCIAS COMUNITARIAS

Aprendizaje a través del servicio (*service learning*) es una metodología de enseñanza basada en participación activa. Los estudiantes aprenden y se desarrollan a través de un servicio organizado deliberadamente para satisfacer las necesidades de la comunidad. El aprendizaje a través del servicio es coordinado con escuelas, universidades, programas de servicio comunitario y con la comunidad misma. Está integrado al currículum académico y/o los componentes educacionales de un programa de servicio y los fortalece. Un componente crítico del aprendizaje a través del servicio es asegurar que haya tiempo estructurado de reflexión para evaluar la experiencia de servicio. Aprendizaje a través del servicio le permite a los estudiantes entender cómo establecer conexiones auténticas entre el aprendizaje académico y el valor de servir a sus comunidades. Adicionalmente, le permite a los estudiantes aprender cómo funcionan realmente las comunidades.

Esta metodología corresponde a una concepción de democracia expresada por Benjamín Franklin y otros en términos de ‘democracia como trabajo público’. Franklin es un modelo —el estudio de su vida ofrece muchas oportunidades de aprendizaje sobre ideas y valores democráticos— de ciudadanía en ac-

ción, de identificar problemas en la comunidad y asociarse con otros para resolverlos. El desarrollo de esta capacidad, que le permite a cada ciudadano preguntarse ‘qué puedo hacer yo, en asociación con otros, para resolver este problema’ es una de las formas más importantes de preparar a los jóvenes para la participación democrática directa. Es importante distinguir entre aprendizaje a través del servicio y sólo servir a la comunidad. Es posible servir a la comunidad sin buscar establecer vínculos específicos con el currículum y sin proporcionar oportunidades para la reflexión sobre lo aprendido.

En Estados Unidos se estima que 69 % de las escuelas públicas involucran a unos 15 millones de estudiantes en proyectos de servicio a la comunidad. Una encuesta reciente indica que 83% de los directores de escuela señalan que el aprendizaje a través del servicio ha tenido resultados positivos en el desempeño académico de los estudiantes (Boston, Pearson and Halperin 2005). Algunos ejemplos de aprendizaje a través del servicio incluyen estudiantes en una escuela primaria en Massachussets. En clases de nutrición prepararon almuerzos para un comedor popular mientras desarrollaron una encuesta para estudiar por qué era necesario dicho comedor. En Indianápolis, un programa pone a estudiantes a trabajar con niños y personas que han sido víctimas de violencia familiar. En Washington varios cursos de inglés y comunicación integran actividades que entrevistan a líderes comunitarios para identificar necesidades en la comunidad y explorar opciones para satisfacerlas. En Granada y Antigua, un programa extracurricular de líderes jóvenes (*Young Leaders*) desarrolla competencias de ciudadanía a través de proyectos comunitarios.

LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN

Un instrumento que contribuye a la puesta en marcha del currículum y a su traducción en resultados de aprendizaje es la evaluación de conocimientos y habilidades ciudadanas de los alumnos en los sistemas nacionales. Instaurarla puede reforzar y potenciar de modo importante los niveles de aprendizaje ya que ésta actúa como estímulo para la enseñanza y el aprendizaje al hacer públicos qué conocimientos, habilidades y disposiciones son especialmente valorados, y ayuda a las instituciones y las personas a responsabilizarse más claramente por su logro.

Asimismo, permite adquirir información significativa y precisa sobre los conocimientos y habilidades cívicas de los alumnos, lo cual posibilita planificar y ejecutar políticas fundadas en la evidencia.

El siguiente es un listado mínimo sobre las ventajas y riesgos de las evaluaciones nacionales de aprendizaje:

VENTAJAS

- Proceso de elaboración de instrumentos que obliga a acordar, al nivel político o del sistema educativo los focos y alcances de la enseñanza y el aprendizaje en el área. Lo anterior obliga a especificar en detalle los objetivos de aprendizaje
- Hace visibles tales focos, tanto a los docentes como a la sociedad
- Asigna importancia y valor adicional al currículum, profesorado y actividades del área, incluso si las evaluaciones no tienen consecuencias para los alumnos

Proveen información clave para la docencia y actividades de formación inicial y desarrollo profesional docente

RIESGOS

Reducción curricular: se enseña para las mediciones. Como éstas descansan sobre pruebas ‘de papel y lápiz’, está el riesgo de disminuir la importancia de habilidades y actitudes no tan fácilmente medibles a través de este medio.²²

Es útil considerar en este marco las ventajas que tendría para los sistemas escolares de América Latina y el Caribe establecer una evaluación internacional de conocimientos y habilidades ciudadanas. La experiencia de Colombia y Chile de participación en el estudio internacional de educación cívica patrocinado por la IEA, así como el análisis comparado posterior de los resultados patrocinado por la Organización de Estados Americanos ofrece amplia y rica evidencia sobre la contribución que un tal empeño haría a los esfuerzos de mejoramiento de la educación ciudadana en nuestros países (Torney-Purta, Lehman, Oswald and Schulz 2001 and Torney-Purta and Amadeo 2004).

²² Las pruebas *Saber* de Competencias Ciudadanas en Colombia y algunas de las preguntas de la prueba de la IEA sí miden actitudes y habilidades.

Estrategias Educativas para una Ciudadanía Activa

Este capítulo final explicita los aspectos más críticos de la puesta en marcha de una estrategia de transformación de la educación para una ciudadanía democrática a través de la escuela, así como criterios de política al respecto. Se proponen algunos puntos acerca de la incorporación del tema en la agenda general de políticas de una sociedad. Y se examina el decisivo tema del profesorado y los requerimientos de preparación y apoyos para responder a las nuevas demandas en el ámbito de la educación ciudadana. El capítulo concluye planteando la necesidad de realizar investigación y producir conocimiento sobre el tema si se quiere mantener una educación ciudadana que evolucione acorde con el rápido ritmo de cambio de la sociedad y la política en la región.

APOYO POLÍTICO Y SOCIAL

¿Cómo abordar con posibilidades de éxito el desafío estratégico de lograr un marco de políticas estable para la educación ciudadana democrática? ¿Y que cuente con apoyo político y social del más alto nivel? Un esfuerzo auténtico por transformar lo que el sistema escolar hace en cuanto a formación ciudadana es un desafío *político*: requiere lograr un acuerdo amplio y profundo en la sociedad, sobre qué es lo que ésta concibe como ‘buen ciudadano’ y, consecuentemente, cómo debiera ser formado. La definición consensuada debe ser lo suficientemente precisa como para orientar con sentido a su traducción educativa. En sociedades desiguales y con culturas políticas con bajos niveles de acuerdo, esto puede parecer especialmente difícil. Pero no es soslayable. Sin un nivel de convergencia adecuado en la sociedad

sobre qué educación ciudadana es la que debe organizar el sistema escolar, ni éste ni sus docentes podrán hacer algo significativo. Los docentes necesitan del respaldo y autoridad del sistema político —no sólo de un gobierno— para poder educar en forma efectiva en esta dimensión, que abordará con la nueva generación, tanto lo que une como lo que divide a un orden social, las normas y valores que lo inspiran, así como las realidades que los niegan.

Se trata de un requerimiento político que consiste en lograr un apoyo amplio, profundo y visible, que cruce la barrera gobierno-oposición, acerca de la importancia decisiva de una educación ciudadana democrática efectiva. A diferencia de otras áreas del currículum, la que concierne a la formación ciudadana toca el núcleo mismo de los dilemas de una sociedad, su funcionamiento presente y su proyección. Ella no puede ser trabajada en forma efectiva por la institución escolar y sus maestros si no cuentan con la autoridad suficiente para impartirla.

DELIBERACIÓN Y ACUERDO AMPLIO

A la luz de experiencias recientes en países desarrollados de la región dos instrumentos son claves para lograr apoyo y cierto nivel de acuerdo: información y deliberación en instancias políticamente plurales de carácter nacional.

Parece fundamental el rol iniciador y movilizador de información que permita conceptualizar los nuevos requerimientos a la educación ciudadana y quebrar la conformidad tradicional del sistema escolar y hacer visible el nuevo ‘estado de la cuestión’. Debe poder contarse con conocimiento tanto sobre los nuevos requerimientos de cada sociedad en tér-

RECUADRO 8**COMISIÓN NACIONAL DE FORMACIÓN CIUDADANA:
LA EXPERIENCIA DE CHILE**

Chile definió una reforma integral de su currículum para la educación básica en 1996 y para la educación media en 1998. El nuevo currículum contempló un rediseño fundamental de la educación ciudadana, que pasó a distribuirse en varias asignaturas, tanto en básica como en media, y fundarse en una pedagogía activa.

En 2004, y como respuesta a preocupaciones y alarma de la dirigencia política del país sobre la extraordinariamente baja inscripción electoral de los jóvenes, el Ministerio de Educación convocó a una comisión de alto nivel, política e institucionalmente plural, para "proponer una visión fundada de los nuevos requerimientos de la ciudadanía democrática, así como criterios y medidas de mejoramiento de la formación ciudadana en la experiencia escolar".

La comisión fue conformada por 17 personas (representantes de los ámbitos educativo, jurídico, político, medial, religioso, estudiantil, de derechos humanos y gremial). La misma fue apoyada por una secretaría técnica del Ministerio de Educación de cuatro miembros. La comisión sesionó semanalmente entre el 27 de julio y el 13 de diciembre de 2004, invitando a entregar antecedentes y opinión a un amplio espectro de actores, incluido el Ministerio de Educación, sostenedores privados de educación, expertos del mundo de la investigación tanto nacionales como extranjeros, formadores de profesores y parlamentarios. Pese a su composición política e ideológicamente plural, la comisión arribó, a través de un proceso de deliberación sostenido, a un diagnóstico y propuesta consensuales.

Las principales propuestas de la comisión fueron:

- a) la definición concordada por todos los sectores de un concepto de ciudadanía democrática, que integró nociones y énfasis propios de las tradiciones liberal (titularidad de derechos que debe hacer valer frente al Estado), democrática (la ciudadanía como pertenencia a una comunidad que se autogobierna) y republicana (la ciudadanía como un ámbito de virtudes específicas);
- b) necesidad de ajustes a la secuencia planteada para la formación ciudadana en el nuevo currículum vigente desde 1998, enfatizando un cierre al final de la educación media, centrado en institucionalidad democrática—
- c) reparo de dos vacíos observados en el currículum —educar acerca de riesgos para la democracia, y sobre conductas antisociales y fundamentos del sistema penal—, así como enriquecimiento de los contenidos sobre economía, observados como insuficientes; y
- d) sugerencias metodológicas sobre enseñanza escolar de la ciudadanía, centradas en un abordaje que combina clases lectivas y estudio formal tradicional, con debates y experiencias (de servicio a la comunidad y de participación en instancias de gobierno estudiantil).

La trascendencia política y educacional del proceso seguido y sus resultados es, en el contexto de Chile, de la mayor importancia: acuerdo amplio y profundo, en una sociedad hasta anteaer profunda y trágicamente dividida, sobre lo que el sistema escolar debe procurar formar, intelectual y moralmente, en los ciudadanos de la nueva generación.

Fuente: Ministerio de Educación de Chile (2004) Informe Comisión Ciudadana, Santiago. Para el documento final de la Comisión, consúltese, www.mineduc.cl

minos de ciudadanía como sobre los logros de la educación. Realizar una evaluación de competencias democráticas de la población —profesores, administradores educativos y estudiantes— proveería información y posibilidad de usarla. De hecho, la brecha entre requerimientos de formación ciudadana demandados por la sociedad y provisión por el sistema escolar —hecha pública y tematizada por la dirigencia política y educativa— ha sido el punto de

partida de una estrategia de cambio en prácticamente todos los casos nacionales sobre educación ciudadana.

No bastan los diagnósticos evaluativos, sin embargo. Estos deben ser discutidos y deliberados por instancias políticamente plurales de carácter nacional, altamente legitimadas, capaces de producir propuestas sobre la educación ciudadana y deben ser incluidos los siguientes elementos:

- Representativas de la sociedad y sus distintas fuerzas políticas y visiones ideológicas;
- Legítimas, en el sentido de que motiven el mayor respeto en las arenas política y educativa;
- Que contengan la dimensión de conocimiento experto, que provee la información sobre los nuevos requerimientos, así como las características de la oferta actual de educación ciudadana. Estas deben ser capaces de procesar constructivamente las diferentes visiones e intereses, y arribar a un consenso sobre definiciones claves que enmarquen las políticas y planes respectivos.

Hay, desde luego, muchas formas de realizar lo bosquejado: ¿Proceso que tiene lugar dentro de parámetros definidos gubernamentalmente, más ‘cerrados’ o más ‘abiertos’? ¿Breve o largo en el tiempo? ¿Vinculante para el gobierno, debe implementar lo que la instancia deliberativa convocada proponga, o no? Lo invariante, sin embargo, pareciera ser la sinergia que se establece entre un nuevo conocimiento que es discutido y apropiado en instancias de deliberación que representan al conjunto de la sociedad y de las cuales salen las definiciones que enmarcan el esfuerzo educativo. El instrumento que más se repite al respecto es el de *Comisión Nacional ad hoc* convocada por el gobierno, que luego de conocer los antecedentes y deliberar, elabora definiciones y propuestas, que luego el mismo gobierno intenta poner en marcha. En América Latina y el Caribe, la experiencia más reciente de una comisión de ese tipo se da en Chile. Se describe en el recuadro siguiente.

CURSOS DE ACCIÓN

Una vez que el núcleo de definiciones sobre qué es educación ciudadana democrática relevante para la sociedad es alcanzado, dos cursos paralelos de acción parecen aconsejables: uno gubernamental, de diseño de una política de implementación de una educación ciudadana renovada. El otro, dirigido a la sociedad en un sentido amplio, orientado a promover la apropiación de los nuevos sentidos de la educación ciudadana, así como la participación sobre su enriquecimiento y desarrollo permanente.

El primer camino toca al poder ejecutivo, y fundamentalmente la función de formulación de políticas del Ministerio de Educación respectivo, uno de cu-

yos ejes debe ser la apropiación por el propio sistema educativo de las nuevas definiciones. Esto pasa de modo fundamental por acciones de apoyo y preparación del profesorado. El segundo camino, si bien impulsado y posiblemente delineado por el gobierno, descansa fundamentalmente en la sociedad civil. Aquí un instrumento clave es la promoción de instancias de diálogo y participación sobre la educación ciudadana que se tiene y la que se desea. Debiera ser el principal material de trabajo en tales instancias, el diagnóstico y propuestas concordadas por la instancia nacional respectiva, así como documentación sobre modalidades innovadoras de educación ciudadana existentes.

La apropiación por la sociedad nacional y local de la importancia de la educación ciudadana y sus nuevas características tiene impacto potencial en cuanto al apoyo político y simbólico al sistema escolar y el profesorado. También ejerce una influencia directamente instrumental y muy concreta para cada escuela: la educación ciudadana necesita de los vínculos entre escuela y comunidad para su realización efectiva. De otro modo no puede llevarse a cabo lo que ya se planteó como ‘aprendiendo en el servicio’. Tales lazos serán más fáciles de establecer y mantener si la comunidad ha debatido sobre la educación ciudadana que se busca hacer efectiva.

EL PAPEL DE LOS MEDIOS

En el esfuerzo de poner la educación ciudadana en el primer plano, es naturalmente de gran importancia contar con la colaboración de los medios de comunicación masivos. La prensa escrita y la televisión son parte inseparable de la vida pública. Sin ellos, la democracia moderna no sería posible. Constituye un desafío estratégico en sí mismo, raramente abordado desde el campo de la educación, lograr la colaboración de los medios —en especial el de la televisión— en la promoción de una cultura ciudadana democrática. ¿Cómo facilitar una mejor relación de la TV con los docentes, de modo que éstos comprendan los códigos del medio y los usen para propósitos formativos? ¿Cómo lograr que los canales concuerden voluntariamente criterios editoriales para promover, a través de su programación habitual, la participación y los valores propios de una cultura cívica democrática? Un paso concreto elemental en la dirección planteada es que repre-

sentantes de los medios de comunicación sean miembros de la instancia nacional de deliberación y construcción de consensos sobre educación ciudadana.

DOCENTES

Sin una adecuada estrategia de educación continuada, acompañamiento y apoyo a los docentes, las nuevas definiciones no llegarán al aula. Este es reconocidamente el eslabón más débil de las reformas de la calidad de la educación en la región. Abarca tanto el tema de la formación inicial de docentes como el desarrollo profesional de los que están en ejercicio. Una redefinición de qué es educación ciudadana supone que los profesores, aquellos en ejercicio y los que se están formando, necesitan aprender los nuevos contenidos y re-ajustar su pedagogía. Esto requiere por parte de los docentes, estudio y preparación. Por parte de la administración, condiciones que permitan tal proceso, instancias de educación provistas por especialistas, alianzas con actores locales que posean experiencias y programas ya ensayados, recolección de experiencias desarrolladas por los docentes que reflejen lo que es posible y cómo lograrlo. Por último, controles y apoyos que debe proveer una supervisión comprometida.

En muchos países una dificultad mayor respecto a los docentes es que los programas de formación de profesores no han marchado a la par del cambio curricular, dejando a los profesores mal preparados para su puesta en marcha.

La estrategia debe abordar por igual la formación inicial y la institucionalidad —universitaria o normalista— responsable de ella. Asimismo, asumir el desarrollo profesional en servicio y sus modalidades, ya sean centralizadas o descentralizadas.

²³ Sólo en un ambiente amable una persona puede preguntarse cómo actuaría *realmente* en una situación moral dada y cuáles son las razones verdaderas que la llevarían a tomar esa decisión. Es claro que importa saber cómo deberíamos actuar según los preceptos morales aceptados comúnmente, pero teniendo el derecho y la posibilidad de explorar las razones por las cuales eso puede o no tener sentido, y explorando cuándo no conviene esa actuación convencional. Como lo hemos dicho, nuestra capacidad de juicio moral se desarrolla cuando reflexionamos sobre las razones por las cuales actuamos, cuando tenemos que justificar nuestra acción.

RECUADRO 9

DIFICULTADES POR SUPERAR EN EL ÁMBITO DOCENTE: LA EVIDENCIA DE LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

Cuando los profesores se sienten inseguros sobre los tópicos de educación ciudadana, enseñan en forma conservadora y tradicional.

- No es sólo la enseñanza de tópicos controvertidos lo que inseguriza a los profesores, sino también las metodologías actuales, como el trabajo sobre la base de proyectos, que requieren más tiempo para mostrar resultados.
- Muchas de las dificultades surgen de una deficiente definición de lo que es la educación ciudadana y de qué es lo que se espera que logre.
- El aislamiento del profesor de educación ciudadana en su institución puede ser una dificultad mayor. Es particularmente importante que toda la escuela apoye el trabajo de los profesores.

Fuente: A. Osler, H. Starkey (2004) Estudio acerca de los avances en educación cívica en los sistemas educativos: prácticas de calidad en países industrializados, Documento del Diálogo Regional de Política, Red de Educación, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

Si se desea educar la virtud, afirmaba Platón, una de las condiciones fundamentales es estructurar las instituciones según los valores en los que se quiere formar a sus miembros. Así, desarrollar ciudadanos democráticos implica organizar las instituciones educacionales de manera participativa y evitar las jerarquías impositivas que impiden el ejercicio de la deliberación, el debate y la reflexión. Se debe buscar que las entidades sean gobernadas por personas capaces de crear climas de confianza e interés genuino por las ideas del otro, que permitan la exploración positiva, libre de las presiones del prejuicio, el estereotipo y el lugar común. Es necesario generar un clima de confianza (un ambiente donde las personas no se sientan juzgadas ni amenazadas, Una atmósfera donde perciban que pueden explorar las ideas que realmente piensan y no las que se sientan obligados a pensar).²³

La creación de un ambiente de verdad democrático en la escuela permite tanto a los estudiantes como a los maestros volverse personas confiables que crean conocimientos confiables (Raider-Roth, 2005). Este tipo de conocimiento se crea a partir de la experiencia reflexiva, que parte de la duda, el asombro y la

pregunta auténtica con sus consiguientes métodos de indagación (conjeturas e interpretaciones tentativas) y análisis precisos y consistentes. La persona confiable no es temerosa, no se asusta con el error sino que lo aprovecha para comprender mejor un problema, es asertiva al reconocer que es parte de la naturaleza humana equivocarse y aprovecharlo para poder crecer. Esto forma parte del método y del razonamiento científicos, aun cuando no es exclusivo de esta forma de pensar.

INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE CONOCIMIENTO

Quizás como en ninguna otra área del currículum y del funcionamiento de las escuelas, la carencia de información empírica sobre la forma en que las escuelas de la región forman ciudadanía democrática es aguda. Es fundamental tener información precisa y confiable en todos los países sobre cuáles son las competencias cívicas y democráticas de los niños, jóvenes y de sus profesores. Los estudios que han realizado Chile, Colombia y, más recientemente, México sobre conocimiento cívico de los jóvenes constituyen un primer paso muy importante. Sería deseable que todos los países de la región pudiesen realizar estudios similares, ampliándolos a otros grados, incluyendo las competencias de los profesores y extendiendo el rango de actitudes evaluadas para conocer más sobre tolerancia y aceptación de la diversidad. Sería conveniente conocer con precisión cuáles son las competencias democráticas en la región y sobre esta base sería posible identificar cuáles son las que deben desarrollarse.

También es necesario inventariar qué se está haciendo ya, y con qué resultados, para promover la ciudadanía democrática. El identificar experiencias en curso y el sistematizar el conocimiento sobre sus resultados permitirá ofrecer un menú de opciones a gobiernos y educadores interesados en promover la educación ciudadana.

Junto con un rango más amplio de modalidades para promover la educación ciudadana es necesario que éstas sean cuidadosamente evaluadas para conocer sus efectos y para construir una base de conocimientos que permita discernir cuáles modalidades son más efectivas en distintos contextos.

Finalmente, es importante que los resultados de la investigación sean ampliamente difundidos en formas apropiadas para alcanzar a distintos grupos de

interlocución interesados en la educación con el objeto de que ello contribuya gradualmente a apoyar decisiones de política y programas orientados a la formación democrática. Sólo si amplios grupos de la población comprenden por qué es necesario hacer esto y están informados sobre cuáles son las formas más efectivas para desarrollar la tolerancia, la participación, el conocimiento profundo de la historia reciente, podrán exigir y apoyar cambios educativos orientados en esa dirección.

Para el desarrollo y la difusión de estos conocimientos es necesario articular redes que integren a escuelas con universidades y centros de investigación, así como a organizaciones no gubernamentales dedicadas a la educación democrática. Como en otras áreas del conocimiento las redes internacionales de intercambio de ideas son mecanismos apropiados para acelerar la innovación y desarrollar este campo de estudios. El modelo seguido por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia —identifica innovaciones desarrolladas en el país y las difunde junto con modelos creados en otros contextos— es una metodología promisorio que podría extenderse al conjunto de países de la región.

CINCO DESAFÍOS ESTRATÉGICOS

Como puede apreciarse de la discusión precedente, desde una perspectiva de ejecución de políticas, los desafíos de una educación ciudadana escolar (capaz de responder a los nuevos requerimientos de cohesión social y de ciudadanía democrática activa) son tanto políticos como educativos. Un intento de distinción y ordenamiento arroja cinco retos claves.

ACUERDO SOCIAL

El primer desafío es político. Consiste en lograr un acuerdo amplio y profundo en la sociedad, sobre qué es lo que ésta concibe como ‘buen ciudadano’ y, consecuentemente, cómo debiera ser formado. La definición consensuada debe ser lo suficientemente precisa como para orientar con sentido a su traducción educativa. En sociedades desiguales y con culturas políticas con bajos niveles de acuerdo,

esto puede parecer especialmente difícil. Pero no se puede rehuir. Sin un nivel de convergencia adecuado en la sociedad sobre qué educación ciudadana es la que debe organizar el sistema escolar, ni éste ni sus docentes podrán hacer algo significativo. Los docentes necesitan del respaldo y autoridad del sistema político —no sólo de un gobierno— para poder educar en forma efectiva en esta dimensión. Abordada con la nueva generación tanto lo que une como lo que divide a un orden social, las normas y valores que lo inspiran, así como las realidades que los niegan.

CURRÍCULUM

El desafío curricular es doble. Fruto del esfuerzo político por construir un consenso sobre el tipo de ciudadanía deseada, debe surgir una definición clara sobre qué trata la educación ciudadana, en qué consiste, y qué aspira a lograr. En segundo término, si corresponde hacerlo, debe ser evaluada y redefinida la posición en el currículum de la educación ciudadana. Es un problema común a esta área, la paradoja de que es declarada como de máxima importancia para la sociedad pero su realidad curricular es la de una área de bajo status: raramente es evaluada y muchas veces es parte de una o más asignaturas del currículum. Ocupa la poco visible y evaluable posición de uno entre otros temas ‘transversales’ del mismo. El tema de la posición de la educación ciudadana en el currículum gira de manera importante en torno a cuestiones de organización curricular: ¿Educación ciudadana en una o más asignaturas? ¿En una sección o a lo largo de la secuencia escolar? ¿Combinando o no presencia ‘vertical’ (en una o más asignaturas específicas) con presencia ‘transversal’ en el conjunto del currículum? Como ya se ha visto en las reformas de los noventa en esta materia, un conjunto amplio de países —tanto en desarrollo como desarrollados— se han movido en una dirección de expansión de la presencia curricular de la educación ciudadana. Países que no tenían una asignatura dedicada a ella la han establecido. En muchos casos su secuencia se ha prolongado desde la educación secundaria hacia la primaria. Y sus objetivos, en muchos sistemas, son parte de lo que se entiende como ‘transversales’, es decir, son responsabilidad del conjunto de las áreas del currículum.

LOS DOCENTES

Sin una adecuada estrategia de capacitación y apoyo a los docentes, las nuevas definiciones no llegarán al aula. Este es reconocidamente el eslabón más débil de las reformas de la calidad de la educación en Latinoamérica y el Caribe. Abarca tanto el tema de la formación inicial de docentes como del desarrollo profesional de los que están en ejercicio. Una redefinición de qué es educación ciudadana supone que los profesores, aquellos en ejercicio y los que se están formando, necesitan aprender los nuevos contenidos. Esto requiere estudio y preparación por parte de los docentes. De la administración, condiciones que permitan tal proceso, instancias de capacitación provistas por especialistas y controles y apoyos que debe proveer una supervisión comprometida.

OPINIÓN PÚBLICA

El cuarto desafío puede rotularse como el del apoyo social y contextual para la educación ciudadana. Es necesario crear un clima de opinión pública favorable que apoye a la educación ciudadana escolar. Esto supone comprometer, crucialmente, a los medios de comunicación, para que articulen y vocean su apoyo al esfuerzo de formar ciudadanos comprometidos. Adicionalmente, en el contexto local de cada unidad escolar específica, el desafío es lograr el apoyo de los padres, por un lado, y del conjunto de los profesores, por otro, al trabajo que realizan los profesores de educación ciudadana. La forma de educar ciudadanos activos demanda no solo formas tradicionales de enseñar-aprender contenidos, sino prácticas de debates sobre asuntos controvertidos y ejercicios de participación (en gobierno estudiantil) y de servicio (a la comunidad). Así, los requisitos de ‘apoyo contextual’ cobran todo su significado.

Tanto para el logro de un apoyo social como local, resulta particularmente apropiado pensar en una lógica de ‘campañas’ o ‘programas especiales’. Con materiales, esfuerzos comunicacionales y de capacitación, se llega a distintos públicos y se intenta informar, y/o educar sobre el esfuerzo pro-educación ciudadana. De alta visibilidad política y con las ventajas de su rápida puesta en práctica, estas iniciativas a menudo revisten el riesgo de que se desdibuje su carácter de medio de apoyo y avance necesariamente mas lento en el ámbito educativo.

ALINEAMIENTO

Se trata de lograr consistencia y armonización entre cuatro factores determinantes en el aprendizaje de la educación ciudadana: currículum, textos y materiales de aprendizaje, capacitación de profesores, evaluación. Ocurre con frecuencia en nuestra región que estos componentes no estén armonizados, lo cual tiene importantes y negativas consecuencias sobre los cambios en los aprendizajes. La superación de esto representa un desafío circunscrito fundamentalmente a los ministerios de educación. Está entre sus responsabilidades institucionales el avanzar hacia la armonización requerida, lo cual supone tanto definiciones políticas del más alto nivel y capacidades de gestión como el contar con sistemas de

evaluación que aseguren que su puesta en marcha coincida con las expectativas de la política. O que se cuenta con la información necesaria para decidir y efectuar ajustes.

Es evidente que el asumir estos retos de manera consistente requiere de recursos financieros, pero especialmente de gestión. Importa destacar algo frecuentemente ignorado: son largos los tiempos involucrados en cambios del currículum —en el ámbito nacional— que lleguen a impactar significativamente la enseñanza en la sala de clases. Ciertamente más prolongados que los plazos de un periodo presidencial. Lo anterior obliga a llegar acuerdos que permitan considerar plazos largos y diseñar una gestión del cambio a la altura de las transformaciones que se visualizan como necesarias.

Conclusiones

La formación del ciudadano, función esencial de los sistemas escolares, confronta hoy en día en la región de Latinoamérica y el Caribe desafíos específicos y urgentes. La generación joven, comparativamente la más escolarizada en la historia de la región, exhibe rasgos consistentes de distanciamiento respecto a la política y la participación democrática. Al mismo tiempo, la combinación de los viejos problemas de la pobreza y la desigualdad, con los nuevos que trae la post-modernidad y la globalización, demandan como nunca una ciudadanía activa y capaz. La simultaneidad de unas demandas mayores en volumen y complejidad sobre la política democrática, y el hecho de que ella no parece estar convocando a la nueva generación, obliga a examinar con nuevos ojos lo que la institución escolar de nuestros países ofrece hoy en términos de formación ciudadana, y a intervenir en su transformación.

La efectividad de la educación en términos de formación ciudadana debe ser examinada al menos desde tres perspectivas o niveles de análisis, abordados en este trabajo como necesarios: en primer término, el de la provisión de una educación de alta calidad para todos. Los estudiantes que no logran adquirir las competencias mínimas de lecto-escritura o de razonamiento matemático o científico, difícilmente podrán desarrollar de forma efectiva su voz y acción políticas.

En segundo término, el del aprendizaje de unas competencias ciudadanas, que incluyen las dimensiones de conocimientos, habilidades y valores, a través de unos contenidos curriculares y de formas pedagógicas activas desarrolladas en climas de confianza y participación. Si los contenidos no son relevantes o contemporáneos, no convocarán el interés de los alumnos ni los formarán en las competencias requeridas desde la sociedad y la política; si las formas de su comunicación no generan climas de confianza y búsqueda común, no se inculcarán las habilidades y valores buscados.

Un tercer nivel de análisis corresponde al clima escolar y a la disparidad que pueda existir entre lo que se enseña en las escuelas y lo que en ellas se practica en términos de poder y participación, derechos y deberes, normas y prácticas. Es en las interacciones cotidianas entre maestros y estudiantes donde éstos últimos adquieren una comprensión más directa sobre qué significa vivir en democracia. En escuelas en las que, por ejemplo, hay relaciones de género discriminatorias poco importa que el currículo hable de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

NUEVA FORMACIÓN CIUDADANA ESCOLAR

Hay una brecha evidente entre los nuevos requerimientos a la educación ciudadana y las prácticas y resultados de las instituciones escolares típicas de la región. Brecha cuya superación llama a una transformación y enriquecimiento sustantivo de lo que el sistema escolar ofrece como oportunidades de aprendizaje en este ámbito. Tal cambio debe abarcar el currículo explícito como el oculto (clima escolar, relaciones, rituales), la pedagogía como la evaluación.

Sobre la base de experiencias relevantes de innovación, tanto de la región como de países desarrollados, el trabajo propone como visión articuladora del cambio en cuestión, un giro de la educación cívica a la educación ciudadana, que significa: i) el paso de un foco temático en institucionalidad política, a un triple foco: institucionalidad política, problemas contemporáneos de la sociedad, y competencias para resolver conflictos; ii) de ser un área curricular ubicada predominantemente en los últimos cursos de la educación secundaria, a estar presente a lo largo de la secuencia escolar; iii) de ser un área orientada a la adquisición de conocimientos (foco en contenidos), a estar orientada a la adquisición de co-

nocimientos, habilidades y actitudes, en ambientes y prácticas con predominio de relaciones participativas y democráticas.

Pese a las marcadas especificidades nacionales que tiene todo currículo de educación ciudadana, se plantea la existencia de una base moral común provista por la doctrina de los Derechos Humanos y la necesidad también común de que la educación desarrolle las competencias dialógicas necesarias para hacer tal ética operativa.

Es asimismo convergente en las reformas curriculares contemporáneas el esfuerzo por definir el currículo en término de las competencias ciudadanas que la experiencia escolar debe contribuir a formar. Estas aluden a capacidades de las personas de responder a demandas complejas en el contexto sociopolítico, a través de la movilización de recursos psicosociales que incluyen conocimientos, habilidades y actitudes.

En la pedagogía de la educación ciudadana contemporánea, también es evidente una convergencia de los planteamientos y casos nacionales de reforma, respecto a una tríada constituida por: i) enseñanza de conocimientos específicos sobre historia, gobierno, instituciones políticas y civismo; ii) deliberación y debate sobre problemas públicos contemporáneos; y iii), experiencia —tanto de participación en centros de alumnos y tomas de decisiones escolares, como de servicio a la comunidad—. Respecto de los dos primeros componentes se argumentó además la conveniencia de utilizar diferentes disciplinas del currículo para la promoción de una conciencia social, y la importancia de no rehuir los asuntos políticos contingentes en las prácticas de deliberación y debate.

El esfuerzo de evaluar resultados de aprendizaje de la educación ciudadana tiene ventajas importantes —obliga a especificar los objetivos y contenidos de aprendizaje, hace visibles los mismos para la sociedad y los docentes, y le otorga valor e importancia a esta área del currículo, tradicionalmente secundaria—. Por otra parte, tiene el riesgo de reducir la enseñanza a lo que se evalúa a través de pruebas de lápiz y papel, que difícilmente pueden abarcar las dimensiones de habilidades y actitudes de las competencias buscadas.

ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACIÓN

Un esfuerzo de transformación de la educación ciudadana acorde con las necesidades de los diferentes

países de la región, requiere en primer término un acuerdo amplio y profundo en la sociedad sobre el ciudadano que se quiere formar. Acuerdo que debe ser lo suficientemente preciso como para poder orientar su traducción educativa, y concitar suficiente apoyo como para otorgar autoridad a los docentes y la institución escolar en un trabajo que los llevará a producir contextos y prácticas de deliberación con los alumnos, sobre los dilemas de la sociedad y su procesamiento político en democracia.

El segundo gran factor decisivo del éxito o no del esfuerzo por ofrecer una educación ciudadana efectiva, descansa en las políticas de formación inicial y desarrollo profesional continuo de los docentes. Como se señaló en el texto: “una redefinición de qué es educación ciudadana supone que los profesores, aquellos en ejercicio y los que se están formando, requieren aprender los nuevos contenidos y re-ade-cuar su pedagogía. Esto demanda por parte de los docentes, estudio y preparación; por parte de la administración, condiciones que permitan tal proceso, instancias de educación provistas por especialistas, alianzas con actores locales que posean experiencias y programas ya ensayados, recolección de experiencias desarrolladas por los docentes que reflejen lo que es posible y cómo lograrlo y también los controles y apoyos que debe proveer una supervisión comprometida”.

No solo la implementación sino el desarrollo permanente de lo que los sistemas escolares realizan respecto a educación ciudadana, requiere de investigación y desarrollo de conocimiento. Sin información empírica de lo que se hace en esta área, ni evaluación y análisis de los resultados, gobiernos y educadores carecen de las herramientas mínimas para definir cursos de acción efectiva en la transformación y mejoramiento de lo que el sistema escolar hace para formar ciudadanos democráticos activos.

Para terminar, una radical revaloración de la educación ciudadana escolar es la oportunidad para establecer un círculo virtuoso entre institucionalidad política democrática y cultura política democrática, que sólo es posible mediante la práctica dentro y fuera del aula de los principios democráticos en todas y cada una de las instancias que conforman un Estado moderno: sector público, privado, académico, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, disidencia y todos y cada uno de los componentes de la sociedad.

cotidiana y que permite entender las razones por las cuales las personas actúan como lo hacen. Permanecen como observadores pasivos, permitiendo que se cometan atropellos contra otros; se toman decisiones inmorales, inventando excusas que eviten tener que pensar. El sentido de comunidad se afianza cuando los niños recuperan la historia individual y colectiva que los lleva a buscar formas alternativas de relación y solución de conflictos, y darle un sentido a los procesos que se viven en la escuela, el barrio, la ciudad, el país.

- b. **Ejercicios de metacognición.** Hacer ejercicios de meta-análisis sobre las sesiones de trabajo con los mismos estudiantes es una excelente estrategia para crear un buen clima pedagógico. Al preguntarnos ¿qué ocurrió, qué estrategias utilizamos, cuáles funcionaron bien y cuáles no?, ¿cómo nos sentimos?, comprendemos mejor la razón de ser de las diversas

estrategias, ganando en un conocimiento reflexivo y no solamente práctico sobre ellas. Iremos afinando y adecuando las estrategias a nuestro contexto.

- c. Articular el punto de vista moral en el trabajo escolar por medio de proyectos integrados.
- d. Uso de medios electrónicos. Construir redes de aprendizaje. Por ejemplo, “Congenia” (conversaciones genuinas sobre prácticas pedagógicas). Poner a los maestros en línea (capacitación virtual) con cursos que sean inicialmente presenciales, pero que los acompañan en su aprendizaje sobre la base de tenerlos en red, conversando sobre las decisiones que tomaron al preparar la clase, cómo les fue, qué funcionó y qué no, por qué y cómo aprender entre ellos. Se necesitan profesores que entiendan cómo sus compañeros pueden ayudar a preparar las clases.

Referencias

- Academy for Educational Development (2004) *Advancing the Civic Mission of Schools: What Schools, Districts, and State and Federal Leaders can Do*. Washington, DC.
- Advisory Group on Citizenship (1998) *Education for Citizenship and the teaching of democracy in schools*, DfEE, QCA, London;
- Ai Camp, R. (2001) (Editor) *Citizens views of democracy in Latin America*, University of Pittsburgh Press
- Arendt, H. (1958) *The Human Condition*, Chicago University Press. Chicago
- Braslavsky, Cecilia (2004) (Presentación en Power Point), Reflexiones sobre el estudio: *La educación para la democracia y la ciudadanía en los países industrializados*, Banco Interamericano de Desarrollo, VII Reunión de la Red de Educación 17 de Febrero de 2005, Washington, D.C.
- Buber, M. 1965. *The knowledge of man: A philosophy of the interhuman*. (M. Friedman & R. G. Smith, Trans.). New York: Harper & Row.
- Carnegie Corporation of New York y CIRCLE, (2003) *Civic Mission of Schools*, New York
- Chaux, Enrique, Lleras Juanita & Velásquez, Ana María 2004. *Competencias ciudadanas: de los estándares al aula. Una propuesta de integración a las áreas académicas*. Bogotá: ediciones Uniandes, Universidad de los Andes, MEN.
- Cortina, Adela 1990. "Acerca del uso ético, pragmático y moral de la razón práctica" en: *Filosofía*, N° i, Mérida, Venezuela.
- Department for Education and Employment and the Qualifications and Curriculum Authority (1999), *The National Curriculum for England: Citizenship*, London.
- Dewey, John 1916; *Democracy and Education*, Copyright © 1916. The Macmillan Company. Copyright renewed 1944 John Dewey. HTML markup copyright 1994 ILT Digital Classics.
- _____. 1959. Dewey on Education. Selections with an introduction and notes by Martin Dworkin. Classics in Education. Lawrence A. Cremin, general editor. New York: Teachers College, Columbia University
- Duckworth, E. (1996). *The Having of Wonderful Ideas" and Other Essays on Teaching and Learning*. New York: Teachers College Press.
- Duckworth, Eleanor, 1997. "Las Virtudes de No Saber" en *Pequeños Aprendices Grandes Comprensiones, libro II, las Imágenes*. MEN, Bogotá, Colombia.
- Enright, R.D. (2001). *Forgiveness is a Choice: A Step-by-Step Process for Resolving Anger and Restoring Hope*. Washington, DC: American Psychological Association;
- Fisher R. & Ury W. (1991). *Getting to Yes: Negotiating an agreement without giving in*. Sydney: Business Books;
- Fratczak-Rudnicka, B., & Torney-Purta, J. (2003), Competencies for civic and political life in a democracy, in D.S. Rytchen, L.H.Salganik, and N.E.McLaughlin (eds). , *Selected contributions to the second DeSeCo symposium*. Swiss Federal Statistical Office.
- Fundacion En Este País. 2003. *Congruencia y Comportamiento Institucional*. Encuesta a Maestros de Educación Publica. Mexico. Mimeog.
- Gardner, H. (1991) *The Unschooled Mind*, New York: Basic, Books, p. 141 and p. 180.
- Gilligan, Carol. (1982). *In a different voice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Habermas, Jürgen 1985. *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona, Península.
- Habermas, Jürgen 1994. *La teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Madrid, Cátedra,
- Hoyos Vásquez, Guillermo 1995. "Ética comunicativa y educación para la democracia" en: *Revista Iberoamericana de educación*. Número 7, Madrid, OEI, enero-abril, pp. 65-91.
- IBE-Unesco (2001). Conferencia Mundial de Educación, "Aprendiendo a vivir juntos", Ginebra.

- Jaramillo, Rosario, (2005). “La noción de Competencia y la propuesta de Enseñanza para la Comprensión.” *Revista Internacional Magisterio*, No 14 Abril — Mayo.
- _____ (2004). Con Antanas Mockus y Eduardo Escallón. “Introducción.” *Quince Experiencias en Ciudadanía... y una más*. Bogotá: ExE y MEN.
- _____ (2004). “Programa de Competencias Ciudadanas”. *Revista de DANSOCIAL*.
- _____ (2004) Las Competencias Ciudadanas dentro de una visión Humanista. *Revista de la Federación de Rectores de Instituciones Educativas*. Bogotá.
- _____ (2002). “Algunas Reflexiones sobre la Historia, el Juicio Moral y la Participación Ciudadana” en *Investigación Pedagógica en Colombia*. Medellín: Maestros Gestores de Nuevos Caminos.
- _____ (2001). “Student’s Development Of Historical Explanation: Relationships Between Historical Agents, Contexts And Events”. *International Research On History Education Yearbook*. London, U.K. Woburn Press. Vol.3.
- _____ (2000). “La comprensión cognitiva en el aula de clases a partir del modelo de enseñanza para la comprensión”. En: *Educación Primaria al Final de la década*. Lima, Tarea.
- _____ y BERMÚDEZ, A. (2000). “El Desarrollo de las explicaciones Históricas de los Estudiantes: La relación entre Sujeto, Contexto y Hecho.” *Colombia: Ciencia y Tecnología*. COLCIENCIAS, Vol. 18, No 1, Enero Marzo de 2000.
- _____ y BERMÚDEZ, A. (2000). *Estudio Exploratorio. Comprensión y Sensibilidad Ciudadana de los Alumnos De 5º Grado del Distrito Capital*. Serie Guías. Secretaría de Educación, Alcaldía Mayor, Santafé De Bogotá, Septiembre del 2000.
- _____ (1999a). “El Papel del Maestro como Formador en Valores” en *Volver a la pedagogía. El Maestro del Presente y del Futuro*. Bogotá, IDEP.
- _____ (1999b). “El Desarrollo de las Explicaciones Históricas en Niños, Adolescentes y Adultos” en Mockus, A. et al. *Educación para la paz*. Bogotá: Cooperativa Colombia: Editorial Magisterio.
- _____ y Bermúdez, A. (1999c). “Anotaciones Conceptuales y Prácticas sobre la Educación Moral Constructivista”. En: *Análisis de Dilemas Morales en Francisco el Matemático*. Bogotá, IDEP.
- _____ (1997a). *Cartillas de Ciencias Sociales para el programa de Escuela Nueva, grados 2, 3, 4 y 5*. Santafé de Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, (co-dirección de la obra con Angela Bermúdez y autora).
- _____ (1997b). *Teacher to Teacher: The Power of Questioning in Teaching and Learning* (obra dirigida y editada por Eleanor Duckworth). New York: Teacher’s College Press.
- _____ (1999c). “What Do Students in Teaching for Understanding Classrooms Understand?” in *Teaching for Understanding: A Practical Framework*, ed Marta Stone Wiske. San Francisco: Jossey Bass.
- _____ (1999d). “What Do Students Think About Understanding?” in *Teaching for Understanding: A Practical Framework*. ed Marta Stone Wiske. San Francisco: Jossey Bass.
- _____ (1999e). *Pequeños Aprendices, Grandes Comprensiones*. Santafé de Bogotá. Ministerio de Educación Nacional. (Directora de la obra).
- Keating, D.P. (2003) Definition and selection of competencies from a human development perspective. En .Rychen, D.S, L.H.Salganik (Eds) Key Competencies for a successful life and a well-functioning society, OECD, Hogrefe & Huber, p.60.
- Kohlberg, L. & Mayer, R. 1972. “Development as the aim of education.” *Harvard Education Review*, 42(4)
- Lara Ramsey. Understanding the Problem of Unprescribing the Curriculum using their misunderstandings as a point of departure. Copyright 2004 (Ramsey, L. (2002). *Understanding the Problem of Un-prescribing the Curriculum*. Cambridge, MA: Unpublished paper, Harvard Graduate School of Education (Ya publicado en 2004)
- Marshall, T. H., 1965, “Citizenship and Social Class”, en Marshall, T. H. (comp.), *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York-Garden City, Doubleday (1949).
- McGinn, Noel F. 2002. Toward international cooperation in education for the integration of the Americas. Hacia la cooperación internacional en educación para la integración de las Américas. CIDI, OEA: Tendencias para un futuro común.
- Ministerio de Educación de Chile (2004), *Informe Comisión Formación Ciudadana*, Santiago.
- Narváez Gómez, L. IMC. “Sin reconciliación no hay futuro” *Conferencia dictada en Roma, SEDOS Residential Seminar, Mayo de 2004*. Escuelas de Perdón y Reconciliación — ESPERE. Ver: <http://leonel@fundacionparalareconciliacion.org>

- Noddings, Nel. (1992) *The challenge to care in schools: an alternative approach to education*, New York: Teachers College Press.
- O'Donnell, G. (1994), "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy* 5 (1), pp. 94-108.
- Osler A., H. Starkey (2004) Estudio acerca de los avances en educación cívica en los sistemas educativos: prácticas de calidad en países industrializados. IBE/BID
- Perkins, D. (1992). *Smart Schools. From training memories to educating minds*. New York: The Free Press.
- Perkins, David N. (2002). Paradoxes of peace and the prospects of peace education. In G. Salomon & B. Nevo (Eds.), *Peace education: The Concept, principles, and practices around the world*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Perkins, David N. (2003). *King Arthur's roundtable: How collaborative conversations create smart organizations*. New York, NY: Wiley. * MERGEFORMATINET
- PNUD (2004), *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. New York y Buenos Aires: (Cap.VI) <http://www.democracia.undp.org/Default.Asp>.
- Qualifications and Curriculum Authority, (1998) 'Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools': Final report of the Advisory Group on Citizenship, London
- Raider-Roth, Miriam B. 2005. "Trusting Relationships, Trusting What You Know" en *Trusting What you Know: The High Stakes of Classroom Relationships*. Jossey Bass. http://media.wiley.com/product_data/excerpt/50/07879716/0787971650.pdf
- Ramsey, Lara. Understanding the Problem of Un-prescribing the Curriculum using their misunderstandings as a point of departure. Copyright 2004 (Ramsey, L. (2002). *Understanding the Problem of Un-prescribing the Curriculum*. Cambridge, MA: Unpublished paper, Harvard Graduate School of Education
- Reimers, F. 2005a. "Education and Social Progress" en *The Cambridge Economic History of Latin America*, edited by John H. Coatsworth and Victor Bulmer-Thomas (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), vol. 2, 427-480.
- Reimers, F. 2005b. Principally Women. Gender in the politics of Mexican Education. In Randall, L. (Ed.) *The changing structure of Mexico*. M.E. Sharpe. In press.
- Reimers, Fernando y Eleonora Villegas-Reimers. 2005. Educación para la Ciudadanía Democracia en Escuelas Secundarias en América Latina. Diez Propuestas para la Acción. Trabajo Preparado para la Reunión del Dialogo Regional en Educación. Banco Interamericano de Desarrollo. Mayo 2005.
- Reimers, Fernando y Eleonora Villegas-Reimers. 2005. Educating Democratic Citizens in Latin America. En Harrington, L. y J. Kagan. (Eds.) *Developing cultures: essays on cultural change*. Routledge Press. En prensa.
- Rogoff, Barbara, A Radzisejwa, 1990. *Apprenticeship in thinking: cognitive development in social context*. New York: Oxford University Press, 1991, © 1990.
- Ruiz Silva, Alexander & Chau Torres, Enrique 2005. *La Formación de Competencias Ciudadanas*. Bogotá: ASCOFADE
- Rychen, D.S, L.H.Salganik (Eds) *Key Competencies for a successful life and a well-functioning society*, OECD, Hogrefe & Huber Rychen
- Sartori, Giovanni (1991), "Democracia", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XIII, N° 1 y 2, Instituto de Ciencia Política-Pontificia Universidad Católica de Chile
- Schunk, Dale H., and Barry Zimmerman. «Developing Self-Efficacious Readers and Writers: The Role of the Social and Self-Regulatory Processes.» In: *Reading Engagement: Motivating Readers Through Integrated Instruction*. Ed. John T. Guthrie and Allan Wigfield. Newark, DE: International Reading Association, 1997.
- Selman, R. 1980. *Making a Friend in Youth* (with L.H. Schultz) (1990) *The Growth of Interpersonal Understanding*.
- Selman, R. 1997. *Fostering Friendship: Pair Therapy for Treatment and Prevention* (with C.L. Watts, L.H. Schultz, and members of the GSID);
- Selman, R. 2003. *The Promotion of Social Awareness: Powerful Lessons from the Partnership of Developmental Theory and Classroom Practice*. New York: Russell Sage Foundation Publications.
- Tapia, Erika. 2003. *Socialización Política y Educación Cívica en los Niños*. Queretaro, Mexico. Instituto Electoral de Queretaro.
- Tenti Fanfani, Emilio. 2003. *Les Immigres a l'école. La xenophobie des enseignants en Argentine, Perou et Uruguay*. Buenos Aires. Instituto Internacional de Planificación de la educación.
- Tirado, Felipe y Gilberto Guevara. *Educación Cívica. Un Estudio Complementario*. México. Mimeografía. 2005.

- Torney-Purta J., J. Amadeo, (2004) Fortaleciendo la democracia en las Américas a través de la educación cívica, OEA, Washington.
- Torney-Purta J., R. Lehmann, H. Oswald and W. Schulz, (2001) Citizenship and education in twenty-eight countries. Civic knowledge and engagement at age fourteen. International Association for the Evaluation of Educational Achievement, Amsterdam;
- Vasco Uribe, Carlos Eduardo (2005). "Introducción". *Estándares básicos de calidad para la educación*. Bogotá. Ministerio de Educación. ASCOFADE. En prensa.
- Villegas-Reimers, Eleonora. 1993. Can Schools Teach Democratic Values? Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, 1993.
- Villegas-Reimers, Eleonora. 1993. Civic Education and the School Systems of Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, 1993.
- Villegas-Reimers, Eleonora "Preparing the Next Generation of Democratic Citizens," Revista Cambridge, MA: Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2002.
- Vygotsky, L. S. 1960, 1978. Mind in Society: The development of higher psychological processes, ed. Michael Cole, Vera John-Steiner, Sylvia Scribner, and Ellen Souberman. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Wertsch, James 1991 Voices of the mind: A sociocultural approach to mediated action. London: Harvester Press.
- Wertsch, James, 1985. Vygotsky and the Social Formation of Mind, Cambridge, Mas.: Harvard University Press.
- Wiske, Martha Stone, 1998. Teaching for Understanding. Linking research with practice. San Francisco: Jossey Bass.