

Fernández M., Gabriela. **Ensayo de investigación: contenidos asociados al concepto de ciudadanía en el marco de las políticas educativas.** Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO.

Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/fernan.pdf>



**BIBLIOTECA VIRTUAL DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE,  
DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO**

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

## **ENSAYO DE INVESTIGACIÓN: Contenidos asociados al concepto de ciudadanía en el marco de las políticas educativas**

**Gabriela Fernández M., CIDE<sup>i</sup>**

Primer Concurso "Democracia, derechos sociales y equidad"  
del Programa de Becas CLACSO-Asdi para Investigadores Jóvenes  
de América Latina y el Caribe 1999

### **I) Antecedentes generales del marco del estudio**

#### **1. Objeto de estudio**

El objeto de este estudio son los contenidos y valoraciones otorgadas al concepto de "ciudadanía", y las opiniones acerca de la responsabilidad que le cabe a la escuela como agente socializador en la "formación de ciudadanos" o formación cívica<sup>1</sup>.

Este objeto de estudio se inserta en el eje temático propuesto por CLACSO llamado "*Democracia, derechos sociales y equidad*", en tanto consideramos que, como dice Touraine (1992: pp. 46), la democracia cuenta con tres pilares fundamentales, siendo uno de éstos la ciudadanía<sup>2</sup>. Lo anterior se complementa con la idea de no entender a la democracia como un objeto predeterminado (Tedesco, 1996) ni a la ciudadanía como una práctica natural y espontánea (Bárcena, 1997: pp. 79), sino como una construcción social y una práctica que debe ser aprendida y enseñada a través de la formación de ciudadanos.

#### **2. Problema de estudio**

##### **2.1 Definición del problema**

En la definición del problema de estudio se consideran 3 elementos centrales: democracia, ciudadanía y educación. Las relaciones que para efectos del estudio se

<sup>i</sup> Trabajadora Social de la P. Universidad Católica de Chile, Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Desde 1996 a la fecha se desempeña como académica del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación CIDE, específicamente en el área de trabajo de los temas de Educación, Participación y Ciudadanía ([gfernand@cide.cl](mailto:gfernand@cide.cl))

supone existen entre estos elementos (y que al mismo tiempo pueden ser leídas como hipótesis de trabajo) son las siguientes:

- a) Tal como ya fue señalado, la consolidación democrática requiere de ciudadanos.
- b) En tanto consideramos que la ciudadanía es un proceso de construcción social, las personas de una sociedad requieren ser formadas como ciudadanos.
- c) La formación de ciudadanos se materializa en contenidos e instancias educativas particulares y es impartida desde diferentes agentes socializadores que son responsables de la misma, entre estos la escuela.

A partir de lo anterior el problema de estudio se define del siguiente modo:

- a) Tanto el concepto de “democracia” como el de “ciudadanía” son conceptos múltiples, dinámicos, intersubjetivos y sociohistóricamente contextualizados y por lo tanto es posible que éstos sean interpretados de diferentes formas (Bárcena, 1997: pp. 76). Así, los contenidos de la formación de ciudadanos para la consolidación democrática no son únicos ni obvios.
- b) Se parte del supuesto de que la definición de los contenidos de formación cívica y la socialización en torno a los mismos es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto (Tedesco, 1996), que va más allá del rol que actualmente le compete a la escuela<sup>3</sup> en la incorporación de valores, normas y actitudes en la formación de niños y jóvenes.
- c) A la vez, se observa que existe un discurso público que incorpora implícita o explícitamente el concepto de "ciudadanía", que emerge desde distintos actores e instituciones con diferentes énfasis y connotaciones<sup>4</sup>. Si consideramos que las significaciones llevan a tendencias de acción (Baño, 1998), entonces podemos presumir que *la falta de contenidos claros y explícitos repercutirá negativamente en la existencia de estrategias consistentes para la formación ciudadana y, consecuentemente, en el éxito del proceso de consolidación democrática*. Además, pareciera que una democracia fuerte y estable necesita de un alto grado de coherencia entre los ideales nacionales y los educacionales (Villagrán, 1995).

El problema antes descrito lleva a la necesidad de reconocer los contenidos que, desde diferentes instancias que tienen poder de influencia en lo público<sup>5</sup>, son asociados al concepto de "ciudadanía", distinguiendo aquellos frente a los cuales existen consensos, desacuerdos y contradicciones. En segundo lugar, surge la necesidad de revisar el rol y responsabilidad que estos personajes e instituciones le otorgan a los agentes socializadores, particularmente a la escuela, en la formación cívica.

## **2.2 Relevancia del problema**

El problema de estudio aparece especialmente relevante considerando el contexto nacional e internacional que se está viviendo. a) A nivel nacional, la transición hacia la democracia se ha visto enfrentada a la reaparición de temas ligados a los derechos humanos, la memoria histórica y las responsabilidades que le caben a distintos actores, particularmente al Estado, las Fuerzas Armadas, los partidos políticos y la sociedad civil, en la definición de este nuevo escenario. Las interrogantes sobre el papel que

debiera jugar cada uno de estos actores se han visto reforzadas con el ambiente de preparación de las últimas elecciones presidenciales y el virtual empate en diciembre de 1999 entre los candidatos de derecha y de centro-izquierda<sup>6</sup>. También han contribuido a resituar el tema de la ciudadanía y la consolidación democrática la detención en Londres y el reciente retorno a Chile del exdictador Augusto Pinochet<sup>7</sup> y la conformación de una mesa tripartita de diálogo entre gobierno, militares y abogados representantes de los familiares de detenidos desaparecidos para el tema de la violación de derechos humanos.

Por otra parte, y aludiendo a la situación específica de la educación chilena, en el marco de la actual reforma se está trabajando en la implementación de una nueva propuesta curricular y en la incorporación de "objetivos transversales de formación"<sup>8</sup>, entre los cuales se incluye la educación cívica. En la práctica, la incorporación de tales objetivos ha sido lenta y se ha visto dificultada, entre otras cosas por lo que Tedesco en forma general (y no aludiendo específicamente a la situación chilena) llama "*una significativa falta de consenso acerca de cuáles son o deben ser (las) capacidades (que requiere el desempeño ciudadano para una sociedad) y cuál debe ser el alcance de su difusión*" (1996: pp. 7).

b) A nivel internacional, la llamada "globalización", junto con una era de revolución de las tecnologías y las comunicaciones se han traducido en inevitables cambios en las formas de relacionarse y de convivir en espacios públicos. Además, han resituado el papel y el modo de acceder a la información y el conocimiento, y han cuestionando los límites o relaciones existentes entre lo público y lo privado, así como también entre lo nacional/local y lo internacional/global.

Por otra parte, y aludiendo al tema de la educación a nivel mundial, las contradicciones entre el desarrollo sostenido y la equidad han puesto a la educación frente al desafío de aportar a la conciliación de ambos aspectos, encontrando una nueva relación entre desarrollo y democracia<sup>9</sup>.

En definitiva, tanto el escenario nacional como el internacional dan cuenta de la necesidad de revisar la forma en que tradicionalmente han sido concebidos conceptos como el de "ciudadanía" y el papel de la educación en la consolidación del ejercicio de la misma. Baño señala que "*sobre tales términos no corresponde establecer simplemente delimitaciones conceptuales abstractas, lo que desde ya será bastante difícil, sino entender la construcción histórica de significaciones que van a ir cargando el sentido que ellos tienen en la sociedad aquí y ahora*" (1998: pp. 16).

## **II) Revisión del concepto ciudadanía**

### **1. Presentación**

El uso del concepto y la preocupación por el tema de la ciudadanía no es nuevo, aun cuando en el último tiempo sí ha tenido un lugar especial, particularmente si se analiza el contenido de los discursos públicos.

En nuestros países latinoamericanos durante la década de los 70, en medio de un

tiempo de auge de las dictaduras militares, la preocupación por la ciudadanía y la democracia tuvo bastante fuerza. Como dice Rolando Ames en el prólogo del libro de Sinesio López titulado Ciudadanos reales o imaginarios: *“En sociedades marcadas por viejas desigualdades y discriminaciones, este auge tardío de la democracia no podía sostenerse si la pregunta por la condición en ella de las personas concretas, la demanda igualitarista característica de este siglo en nuestras sociedades emergentes, no hubiese encontrado cabida. Por eso, al lado de aspectos clásicos de las democracias originarias como institucionalización de elecciones y reglas para asegurar el pluralismo político, límites a la acción estatal y recomendación del sentido de tolerancia, es la cuestión de la ciudadanía la que está emergiendo en primer plano. Y al estudiar y promover ciudadanía se tiende a asociar en ella los aspectos jurídico-políticos con los sociales y culturales”* (pp. 20).

Actualmente el tema tiene al menos dos facetas: por un lado el reconocimiento de una serie de deberes y derechos de cada uno de los individuos de una sociedad, como ciudadanos. Por el otro, la serie de dificultades de orden cultural, legislativo e institucional con que tales deberes, pero sobre todo tales derechos, pueden ser exigidos por parte de los ciudadanos. Esta situación es lo que Sinesio López (1997) ha llamado la distinción entre una ciudadanía imaginaria y una real.

Más aún, estas dificultades prácticas tienen también antesala en un asunto teórico, pues para el concepto de ciudadanía existen diferentes corrientes de pensamiento que ponen énfasis también diferentes. A continuación, se busca hacer una mirada general de estas concepciones, para luego tomar la relación entre el tema de la ciudadanía y la educación.

## 2. Una revisión teórica del concepto

Haciendo un análisis del concepto ciudadanía, podemos encontrar antecedentes en lo que Kant llamó “la revolución copernicana” y Bobbio “un vuelco de perspectiva”, esto es, el **cambio en la relación de los gobernantes con los gobernados** como producto de la transformación de estos últimos de objetos en sujetos de poder. En un contexto de profundos cambios culturales, jurídicos, éticos, políticos, económicos y sociales, la emergencia de la ciudadanía supone revertir las relaciones de autoridad: desde aquellas que tradicionalmente atribuían privilegios a los gobernantes en desmedro de los gobernados, a otro estilo de relación en que los gobernados reivindican y desarrollan un conjunto de derechos y responsabilidades frente a los gobernantes. Estos diversos cambios se condensan en la emergencia de una sociedad de los individuos, base real de la ciudadanía y la democracia moderna.

Si hacemos una mirada histórica, encontramos **una serie de teorías** que se levantaron inicialmente en la búsqueda de fundamentos para la emergencia de los gobernados (iusnaturalismo, kantismo, utilitarismo e historicismo), puesto que sólo una vez fundamentados los derechos de los gobernados podrían ser incorporados como tales en las constituciones, las leyes y las instituciones. S. López (op cit), citando a Bobbio, señala que en la actualidad, el problema no radica en la necesidad de fundamentar los derechos, puesto que éstos han sido demandados por casi todas las sociedades y aceptados por sus respectivos Estados. El problema en nuestros días radicaría en cómo introducir las garantías para que estos derechos se traduzcan efectivamente en

prácticas ciudadanas. Un derecho existe en la medida en que el Estado lo garantiza, *“apelando incluso al monopolio del uso legítimo de la fuerza para concretarlo”*.

La evolución de los derechos puede ser vista, en general, desde dos perspectivas: la filosófico-jurídica y la sociológica. **Desde la perspectiva filosófico-jurídica**, más allá de las diferencias históricas y sociológicas, hay una cierta similitud en la forma como los derechos se han desarrollado. Los derechos comienzan como ideas y demandas que adquieren positivación convirtiéndose en leyes, y que asumen carácter universal con la firma por parte de los Estados pertenecientes a las Naciones Unidas de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Desde ese momento, los derechos no sólo son defendidos por cada Estado en particular sino también por organismos internacionales, dando lugar a la aún incipiente ciudadanía cosmopolita<sup>10</sup>.

**Desde una perspectiva sociológica**, cada sociedad tiene su propia historia de los derechos y del modo en que los ha ido conquistando, marcándose de este modo algunas diferencias entre lo que ha ocurrido por ejemplo en Europa y América Latina, y también entre países al interior de cada uno de estos continentes. Al respecto, el ya citado S. López (1997) expresa lo siguiente:

*“En Europa emergieron primero, en el siglo XVIII, los derechos civiles agrupados en torno a la idea de libertad; luego, en el siglo XIX, los derechos políticos vinculados a la participación política ampliada del pueblo a través del sufragio universal; finalmente, en el siglo XX, los derechos sociales, que tienen que ver con la participación en el bienestar producido por la colectividad.*

*En el Perú y en otros países de América Latina, en cambio, luego de una liberalización limitada y trunca que buscó dar a luz los derechos civiles en las tres primeras décadas de este siglo, emergió vigorosamente, por los años cincuenta, la demanda de los derechos sociales (de tierra, educación, salud, vivienda, laborales), desde los cuales se exigían también los derechos civiles y los políticos. Esta prioridad de los derechos sociales obedece no a la abundante riqueza en la que pueden participar las clases populares, como sucedió en la Europa de este siglo, sino, por el contrario, debido a la pobreza extrema y a las discriminaciones y desigualdades sociales, que imponen sus propias urgencias”*.

El autor agrega que otra diferencia tiene que ver con el grupo desde donde surge. En Europa, habrían sido las elites las que tuvieron la capacidad de integración de las clases populares, mientras que en América Latina encontramos un proceso aún inconcluso de “construcción desde abajo” de una comunidad política nacional.

La mirada desde la sociología histórica ha contribuido decisivamente a la comprensión de las diversas trayectorias de las sociedades tradicionales hacia la modernidad, y del modo en que ha sido incorporado el tema de la ciudadanía. Aquí se encuentran estudiosos como Tocqueville (quien identificó la ciudadanía con la igualación de las condiciones sociales), Barrington Moore, Huntington y James Kurt (quien a su vez se ha basado en Gerschenkron y Hirschman).

También podemos encontrar diversas concepciones expuestas principalmente por los filósofos sobre la ciudadanía en diferentes coyunturas teóricas. A continuación

revisaremos muy brevemente las principales.

### **a) El debate entre liberales y Marx**

En la primera coyuntura teórica, lo que discuten los liberales y Marx es la naturaleza del hombre moderno, del Estado y del capitalismo. Este debate se desarrolló principalmente en Europa y asumió un carácter filosófico.

Por un lado, algunos liberales del siglo XIX (Hobbes, Locke) proponían la protección del individuo a través de una limitación del poder del Estado desde dentro y la división de poderes. A su vez, Tocqueville y J.S. Mill preocupados por un posible conformismo y disminución de la libertad en que caería el hombre moderno una vez igualadas las condiciones sociales, promovían la creación de instituciones para las iniciativas de los ciudadanos, tanto desde el Estado como de la sociedad civil. Por su parte, Marx postulaba que las mismas formas que habían logrado cierta libertad del hombre premoderno, vale decir la emancipación política y el mercado, crearon nuevas formas de opresión de las cuales éste sólo podría liberarse por una emancipación social y humana.

### **b) Los planteamientos de Marshall**

Los planteamientos de Marshall de 1949 dieron lugar a un nuevo debate, esta vez sociológico y político, sobre las tensiones y contradicciones entre la democracia y el capitalismo. El debate desbordó Europa para desarrollarse también en Norteamérica.

Marshall pensaba que los derechos civiles y los políticos, conquistados durante los siglos XVIII y XIX, no habían eliminado la contradicción entre el principio de igualdad y el de desigualdad, sino que la mantenían. Además, creía que los derechos sociales podían crear un mínimo común de bienestar así como una fusión de clases y de experiencias sociales compartidas que hicieran valorar más la igualdad que la desigualdad y disminuyeran de ese modo el resentimiento de clase. El planteamiento de Marshall fue discutido por la derecha y por la izquierda. La derecha, principalmente Von Hayek, sostuvo que los llamados derechos sociales no eran tales, pues atentaban contra la libertad y sobrecargaban al Estado, poniendo en riesgo los derechos fundamentales de las personas. La izquierda, en cambio, vio en el pensamiento de Marshall un intento liberal más por salvar al capitalismo y al Estado capitalista. Desde una perspectiva democrática y liberal, Bendix piensa que las tensiones y contradicciones entre la igualdad política y la desigualdad social pueden ser neutralizadas y coexistir mediante la conformación de una comunidad política donde las élites se muestran capaces de integrar a las clases subalternas.

### **c) Los comunitaristas**

En los años 70 y 80, se inició otro debate de carácter filosófico sobre la naturaleza del individuo y de sus derechos en relación con el Estado, la comunidad y la cultura, la cuestión de la ética y los fundamentos de la filosofía política. Esta vez los protagonistas son, por una parte los liberales, encabezados por J. Rawls, Dworkin y Gauthier y, por la otra parte los comunitaristas, como Hannah Arendt, Michael Walzer, Charles Taylor y Michael J. Sandel. El debate, desarrollado en Norteamérica y Europa, tuvo dos esferas: la metodológica y la normativa sobre la concepción de individuo y de comunidad.

Tanto la teoría comunitarista como la individualista tienen una imagen del individuo. Los comunitaristas sostienen que los vínculos sociales determinan a las personas y que la única forma de entender la conducta humana es referirla a sus contextos sociales, culturales e históricos. Los individualistas por su parte plantean que la comunidad se constituye a partir de la cooperación para la obtención de ventajas mutuas y que el individuo tiene la capacidad de actuar libremente.

Desde una perspectiva normativa, los comunitaristas sostienen que las premisas del individualismo traen consecuencias moralmente insatisfactorias, tales como la imposibilidad de lograr una comunidad genuina, el olvido de algunas ideas de la vida buena que serían sustentadas por el Estado y una injusta distribución de los bienes. Los liberales por su parte sostienen que una sociedad justa no puede presumir una concepción particular del bien, sino que debe ajustarse a través del “derecho”, que es una categoría moral que tiene prioridad sobre la de “bien” (Rawls).

Este último debate entre liberalismo y comunitarismo es quizá el más vigente en nuestro días. Frente al tema Bárcena (1997) hace un planteamiento muy interesante, en el que asocia la postura liberalista con un tipo de ciudadanía entendida como estatus, y a la postura comunitarista con un tipo de ciudadanía entendida como práctica. El mismo autor señala que el punto de encuentro entre ambas líneas de pensamiento sería lo que llama “juicio político”:

*“Para llegar a ser ciudadano activo en la comunidad debemos estar motivados, formados y gozar de oportunidades para ello. Además, la tradición cívica republicanista ha pasado por subrayar la importancia del ejercicio de la virtud cívica, la participación en la construcción del interés común y el cumplimiento de los deberes cívicos desde un ideal moral de servicio a la comunidad. Sólo así, desde esta tradición, el individuo accede a la condición de plena ciudadanía, ya que ésta es una actividad intrínsecamente deseable que entraña un compromiso moral” (op cit: pp. 82-83).*

*“A diferencia de esta tradición clásica, el pensamiento filosófico del liberalismo cívico acentúa, sobre todo, la idea de que la ciudadanía es un título al que accedemos cuando se nos reconocen determinados derechos. Pero existe un elemento en que ambas tradiciones no podrían justificadamente entrar en contradicción. Se trata de un elemento que forma parte de una noción comprensiva de competencia cívica: el juicio político. A través del ejercicio de nuestra facultad de juzgar las realidades políticas, y no sólo por el ejercicio de la virtud cívica, también accedemos a una plena condición de ciudadanía, a un tipo de actividad ciudadana en la que los valores de la tradición liberal y los del pensamiento cívico republicano pueden llegar a armonizarse” (op cit, pp. 83).*

### **III) La formación ciudadanía en la educación formal**

#### **1. Ciudadanía y Educación: relación entre ambos conceptos**

En la actual literatura ya es un lugar común decir que nos encontramos viviendo un proceso de transformación social, con nuevas formas de organización social, económica y política, las cuales tendrían lugar en esferas y procesos como los modos de producción, las tecnologías de comunicación y la democracia política (Tedesco, 1995; Magendzo et al, 1997; Corvalán, Fernández y González, 1999).

Según Tedesco (1995), el conocimiento es la variable más importante en la explicación de las nuevas formas de organización social y económica y en este sentido los recursos que desde ya serán fundamentales para la sociedad y las personas son la información, el conocimiento y las capacidades para producirlos. Sobre este diagnóstico se sostiene la relevancia que adquiere el tema de la educación para todos los países.

No obstante la incuestionable relevancia que tiene la educación, también ocurre que en el señalado contexto de cambio ésta se ve enfrentada a una crisis, no porque la educación no esté cumpliendo los objetivos sociales que tiene asignados, sino más bien porque no se conocen las finalidades que debe cumplir ni hacia dónde debe orientar sus acciones. Hay que considerar que abordar el papel de la educación implica definir tanto los conocimientos y las capacidades que exige la formación del ciudadano, como la forma institucional a través de la cual ese proceso de formación debe tener lugar.

El mismo Tedesco señala que la crisis del sistema tradicional consistiría en la incapacidad del mismo para sostenerse sobre la base de las dos categorías sobre las cuales éste se organizó originalmente (secuencialidad y jerarquización), respondiendo a los requerimientos políticos del proceso de construcción de la democracia y de los estados nacionales, y a los requerimientos económicos de la construcción del mercado.

La historia de la educación occidental se relaciona íntimamente con la historia de la construcción de la nación, la democracia y el mercado. El acceso universal a la educación fue el instrumento a través del cual operó la integración política y la afirmación de la ciudadanía implicó la adhesión a la nación por encima de cualquier otro vínculo, ya fuera de tipo religioso, cultural o étnico.

En este punto es necesario considerar que la nación y la democracia son construcciones sociales y, por lo tanto, deben ser enseñadas y aprendidas, pero a diferencia de otros temas netamente cognitivos, la interiorización de las normas y adhesión a determinadas entidades socialmente construidas (cohesión social y aceptación) requieren la incorporación explícita de la dimensión afectiva en el proceso de aprendizaje.

Históricamente, la educación pública obligatoria se expandió como una institución que competía y ocupaba espacios asignados a los agentes tradicionales de socialización: la familia y la iglesia. El conflicto se produce cuando la sociedad empieza a requerir patrones diferentes de los que estas dos instituciones promueven: *“la lealtad a la nación, a los principios democráticos de gobierno y a las leyes de la economía capitalista de mercado. En las dimensiones relativas a la vida privada, en cambio, la socialización escolar prolongaba la rigidez, el respeto a la autoridad, el valor de la disciplina, la aceptación de roles y visiones del mundo predefinidos, que dominaban la formación en la familia”* (Tedesco, 1995: pp. 33).

En el escenario de transformaciones descrito anteriormente, dos de las ideas básicas que han definido la formación del ciudadano durante el siglo XX (democracia y nación) se encuentran hoy en proceso de revisión. A su vez, el mercado, sin el peso ni control de la democracia y la nación, asume un significado muy diferente al original y es incapaz de generar una propuesta educativa.

Uno de los problemas más serios que afronta actualmente la formación del ciudadano es lo que podría llamarse el “déficit de socialización” que caracteriza la sociedad actual. La familia habría perdido su peso, y lo habría ganado por ejemplo la televisión. Al respecto, Tedesco señala que en el siglo XX la familia se ha modificado mucho menos que la escuela: *“mientras en la familia se ha establecido la diferenciación, el respeto a la diversidad, la ampliación de los espacios de elección y la personalización, en la escuela, en cambio, se mantiene la indiferenciación, las opciones son reducidas, la diversidad personal es resistida”* (1995: pp. 45). Pero los rasgos clásicos en la escuela es puro formalismo, basado en funcionamientos burocráticos que debilitan aún más la autoridad y la legitimidad del mensaje socializador de la escuela.

La escuela también habría perdido peso en la socialización, por causas muy diversas internas y externas, lo que se expresa en el deterioro del maestro como agente socializador (Tedesco, 1995; Magendzo et al, 1997). Desaparece la distinción entre maestro y alumno, hay desprofesionalización (los docentes en búsqueda de mayor prestigio social y profesional tendieron a alejarse de lo que les era propio y específico).

Finalmente, la socialización actual afronta, por un lado, el problema del debilitamiento de los ejes básicos sobre los cuales se definían las identidades sociales y personales y, por el otro, la pérdida de ideales, la ausencia de utopía, la falta de sentidos, lo que tiene 3 consecuencias:

- a) reduce el futuro y las perspectivas de trayectoria tanto individual como social a un sólo criterio dominante que es el económico,
- b) coloca la transmisión de las identidades, tanto culturales como profesionales o políticas en términos regresivos,
- c) como consecuencia de lo anterior, se fortalece el inmovilismo y se genera una fuerte desconfianza frente a toda idea de transformación.

*“Así, nuestras sociedades pretenden que la urgencia de los problemas les impide reflexionar sobre un proyecto, mientras que en realidad es la ausencia total de perspectiva lo que las hace esclavas de la urgencia”* (Tedesco, 1995: pp. 52).

## **2. La escuela como un lugar estratégico para la formación ciudadana<sup>11</sup>**

Consideramos que la escuela ofrece una entrada estratégica para la formación ciudadana, ya que permite superar con mayor facilidad las muchas veces problemáticas convocatoria y motivación de los jóvenes, más aún tratándose de temas que buscan reforzar su participación en lo público.

Junto con representar un espacio relativamente bien legitimado en las comunidades locales –lo que en estos tiempos no es igualmente válido para cualquier organización-, en donde se encuentran y conviven cotidianamente jóvenes con diversas

características e intereses, la escuela también tiene algunas propiedades que pueden favorecer la formación de ciudadanos:

- a) Es punto de encuentro de distintos actores o agentes educativos: el sostenedor, los docentes, el Estado manifestado en un Ministerio que promueve políticas educativas, los alumnos y las alumnas, las familias que buscan y reciben el servicio educativo y eventualmente los empresarios. Esto puede ser aprovechado como un espacio de ejercicio de pluralismo, fortalecimiento de la cultura democrática y promoción de la participación ciudadana.
- b) En segundo lugar, se entiende que una misión última de la educación es entregar herramientas y desarrollar habilidades para que los alumnos y alumnas puedan desenvolverse óptimamente en la sociedad. En este sentido, los conocimientos y valores que se transmiten en la escuela trascienden a ésta, poniendo de relieve el papel que desempeñan o desempeñarán los alumnos como ciudadanos en sus comunidades.
- c) Considerando lo anterior, los alumnos y alumnas debieran ser sujetos activos del proceso de enseñanza-aprendizaje, por ejemplo a través de la creación de espacios de participación tanto dentro como fuera de la escuela. Esto permitiría aprovechar este espacio educativo como un centro de ejercitación de valores y conductas cívicas, necesarias para un buen desenvolvimiento en el espacio público.

Recordando que la escuela es un espacio de encuentro de actores, podemos afirmar que *la participación de los jóvenes en su calidad de alumnos puede ser considerada como una de las formas de ser ciudadano/a*. Algunos autores afirman que la escuela es un lugar para “el aprendizaje de la democracia”, en cuanto aquí se puede promover la emergencia del sujeto como protagonista (José Rubio Carracedo, 1998). Sabemos además que pese a que los jóvenes podrán y deberán emprender acciones que vayan más allá de la institución escolar, tales acciones de cualquier modo estarán reflejando valores y contenidos incorporados desde la educación formal.

Es importante considerar entonces que la educación democrática y ciudadana debe realizarse idealmente desde todas las instancias encargadas de formar a los individuos –entre éstas la escuela-, puesto que tal formación se traducirá en determinadas formas de actuar, en este caso de los jóvenes, que refuercen o no la construcción de un espacio público democrático (ibid).

### **3. La formación ciudadana desde el currículum escolar y las iniciativas ministeriales**

El reconocer cómo la educación chilena incorpora la formación ciudadana no es algo tan evidente, pues la asignatura (o sector de aprendizaje) de educación cívica no existe como tal en el actual currículum obligatorio propuesto por el Ministerio de Educación. García Huidobro (1999) señala que *“en el antiguo currículum (Decreto N° 300 de 1981), tradicionalmente la educación ciudadana era objeto de una asignatura específica: ‘Educación Cívica y Economía’, en tercero y cuarto año de enseñanza media. En la actualidad (Decretos N° 40 de 1996 y N° 220 de 1998), deja de haber un espacio reconocible dentro del plan de estudios para educación cívica y sus contenidos se*

*integran a los restantes contenidos de ciencias sociales: Geografía, Historia y Economía” (pp. 110).*

Este cambio obedece a un giro en la concepción de la educación cívica, privilegiando el vínculo vital de los estudiantes con su sociedad<sup>12</sup>. En la actual reforma<sup>13</sup> el cambio es coherente con una propuesta de “educar para la vida”, dentro de una política educacional promovida por el gobierno de Eduardo Frei que busca garantizar resultados, asegurando que los niños aprendan en la escuela las competencias intelectuales y morales que requieren para vivir en sociedad.

*García Huidobro agrega que “junto con este cambio de ubicación, hay una nueva forma de plantear los contenidos. El currículum anterior, ponía énfasis en conceptos básicos de teoría política y de derecho, y en el conocimiento articulado de la Constitución Política a partir de la cual se trataba la institucionalidad política y los derechos y deberes ciudadanos. El nuevo marco mantiene el conocimiento en estos conceptos, pero vinculándolos con la realidad nacional. Además, se profundiza el conocimiento de la organización política regional y se abarca no sólo las organizaciones del Estado, sino también las de la sociedad civil”, ampliando el concepto de participación ciudadana y revisando críticamente la concepción de derechos ciudadanos (op cit, pp. 110).*

Ahora bien, al revisar la nueva ley que define los objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para la educación media (LOCE<sup>14</sup>), se encuentran algunos contenidos de lo que podemos clasificar como formación para la ciudadanía en otros sectores de aprendizaje, además de Ciencias Sociales (como Lengua Castellana y Comunicación, Filosofía y Psicología o Ciencias Naturales<sup>15</sup>) y también en los llamados Objetivos Fundamentales Transversales OFT. Sin embargo, nuevamente observamos que dentro de la clasificación de tales objetivos tampoco existe alguno llamado literalmente “formación cívica”, sino que se organizan en los ámbitos de “crecimiento y autoafirmación personal”, “desarrollo del pensamiento”, “formación ética” y “la persona y su entorno”.

En relación a esto último, la LOCE dice que *“los Objetivos Transversales, junto con profundizar la formación de valores fundamentales, buscan desarrollar en alumnas y alumnos una actitud reflexiva y crítica, que les permita comprender y participar activamente como ciudadanos, en el cuidado y reforzamiento de la identidad nacional y la integración social, y en la solución de los múltiples problemas que enfrenta la sociedad moderna” (LOCE, 1990: pp. 20).*

La legislación luego agrega que *“los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos de los diferentes sectores y subsectores de aprendizaje, han sido definidos teniendo presente los principios expresados en los Objetivos Fundamentales Transversales. Tales principios y orientaciones, a su vez, se manifestarán y promoverán a través de los planes y programas de estudio, textos y los materiales didácticos. Los ejes de habilidades intelectuales de orden superior, así como las actitudes y valores de los Objetivos Fundamentales Transversales, tienen presencia central en los objetivos y contenidos de cada uno de los subsectores del currículum” (LOCE, 1990: pp. 24-25).*

Por su parte, Cox (1999) dice que *“los OFT juegan un papel central en la definición curricular, tanto en el nivel básico como en el medio. (...) Corresponden a una explicitación que no tiene precedentes en Chile, de las orientaciones valóricas comunes*

*que deben permear la experiencia escolar, y por tanto, una respuesta a los mayores requerimientos de formación moral y de socialización que la sociedad de fines de siglo le plantea a la institución escolar” (pp. 260).*

Los mecanismos y actividades mediante los cuales estos objetivos deberán ser implementados toman modos diversos, tales como el Proyecto Educativo (PEI) de cada establecimiento, la práctica docente, el clima organizacional y las relaciones humanas, las actividades ceremoniales, la disciplina, el ejemplo cotidiano, el ambiente de recreos y las actividades definidas por los alumnos.

Dentro de esto último, tiene un lugar especial el Consejo de Curso, el cual es entendido por el MINEDUC como *“un espacio de diálogo, reflexión y estudio dentro del cual el curso, constituido como comunidad de trabajo de carácter democrático, planifica y adopta decisiones destinadas a ejecutar acciones y proyectos escolares y extra-escolares, que beneficien el desarrollo integral de los miembros del grupo y en especial sus capacidades sociales, cooperativas y cívicas. Entre ellas las de: trabajar en forma cooperativa en proyectos propios y de servicio a otros; hacerse responsable, como miembro del grupo, de acciones y decisiones tomadas en conjunto; aprender a reconocer, analizar y tratar prácticas discriminatorias en forma acorde con el valor del respeto por el otro; manejar conflictos en forma constructiva y alcanzar acuerdos; participar efectivamente como ciudadanos responsables en una sociedad democrática”* (LOCE, 1990: pp. 26).

Por su reciente puesta en marcha, no se tienen aún mediciones de los resultados obtenidos con los Objetivos Fundamentales Transversales antes aludidos, ni de la aplicación de la nueva malla curricular y sus distintos sectores de aprendizaje. Sin embargo, a raíz de planteamientos realizados por docentes y directivos, así como por profesionales del MINEDUC, en jornadas de trabajo sobre diversas materias relacionadas con la reforma educacional, pareciera que ésta implementación no ha sido automática ni fácil en los establecimientos. De hecho, la propuesta de programas de trabajo y materiales de apoyo con este nuevo marco curricular todavía no está disponible para toda la enseñanza media, sino sólo para los niveles de primero y segundo año.

Por otra parte, en materia de educación ciudadana, es importante señalar que nuestro país participa por medio del Ministerio de Educación en un Estudio Internacional sobre Educación Cívica, liderado por la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). Esta institución ha realizado entre 1960 y 1995 doce estudios con participación de más de 50 países. Entre 1970 y 1971, Chile participó en una medición de 6 asignaturas, pero Educación Cívica fue excluida *“por estimarse que las pruebas y escalas de actitudes internacionales no resultaban válidas para el alto nivel de polarización política que se vivía en el país entonces<sup>16</sup> y el rechazo que habría provocado su aplicación en las escuelas”* (MINEDUC, 1998: pp. 2<sup>17</sup>).

Al estudio actual de la IEA Chile se ha sumado durante su segunda etapa. El objetivo de ésta es analizar comparativamente la preparación de los jóvenes para desempeñar su rol de ciudadanos y formar parte de sociedades democráticas. Incluye interrogantes y mediciones relacionadas con la ciudadanía, la identidad nacional y la cohesión social. Simultáneamente, el estudio se propone examinar la influencia del clima social en la sala de clases y las oportunidades de participación al interior de la escuela. Del estudio

es interesante observar la matriz base mediante la cual se busca establecer una relación entre los niveles cognitivos y los dominios o áreas temáticas de la educación cívica.

Los *niveles cognitivos* identificados son<sup>18</sup>:

- Conocimientos: manejo de datos o información, saber hechos.
- Habilidades: capacidad de aplicar, elaborar, utilizar, relacionar, sintetizar, etc., distintos conocimientos.
- Conceptos o representaciones: interpretación de lo que se podría considerar “hechos”; percepción subjetiva de las cosas.
- Actitudes: disposición o tendencia a actuar de determinada manera. Son estructuras relativamente estables que determinan los comportamientos. Es el componente afectivo de la acción.
- Acciones: en ellas convergen los elementos cognitivos, afectivos y motores. Es lo más difícil de medir anticipadamente y se refiere a lo que las personas concreta y efectivamente llegan a hacer en un determinado momento.

Por su parte, los *dominios* -que fueron establecidos en base al estudio cualitativo que se llevó a cabo en la primera fase del estudio y a la opinión de los representantes de los distintos países sobre los temas de mayor importancia- son:

- Democracia, instituciones, derechos y responsabilidades
- Identidad nacional y relaciones regionales e internacionales
  - Cohesión social y diversidad

A la luz de esta matriz, es interesante retomar la alusión a las dificultades de medición que aún existen con respecto a la aplicación de las reformas que propone la LOCE para incorporar la educación cívica en la formación de los jóvenes. Podemos decir que los niveles cognitivos que se identifican en el estudio de la IEA recién aludido muestran que, junto con renovar la malla curricular, es necesario revisar los mecanismos de evaluación utilizados, los que claramente son bastante débiles en la medición de actitudes y acciones (ambos aspectos claves en temas como la formación ciudadana).

#### **IV) Una mirada desde distintas instancias de poder y actores sociales**

##### **1. Síntesis de fuentes de información y modo de análisis**

En el marco del estudio que dio pie este ensayo, se realizaron entrevistas en profundidad semi estructuradas a 13 actores representantes de altas esferas de poder<sup>19</sup> y de organismos vinculados al quehacer educativo a nivel nacional, además de otros representantes de iniciativas diversas en el tema de la ciudadanía. Se conformaron de este modo dos grupos de entrevistados (el listado con los datos de los informantes y la pauta de entrevista se adjuntan en un anexo metodológico):

a) representantes de las más altas esferas de poder:

- Gobierno

- Partidos políticos
- Fuerzas Armadas
- Iglesia católica
- Empresa privada
- Medios de comunicación

b) representantes de organismos vinculados al quehacer educativo a nivel nacional:

- Ministerio de Educación
- Colegio de profesores<sup>20</sup>
- Apoderados
- Alumnos de educación media<sup>21</sup>

Lo que se presenta a continuación corresponde al análisis de la información recogida por medio de estas entrevistas. El análisis será ordenado en torno a las cuatro variables consideradas en la recolección de los datos, para luego hacer una mirada integrada. Las cuatro variables son:

- a) Concepto de ciudadanía
- b) Temas y valores con los cuales se asocia la ciudadanía
- c) Rol de distintos actores sociales frente a la formación ciudadana
- d) Rol de la escuela<sup>22</sup> en la formación ciudadana

## 2. Análisis por variables

### 2.1 Concepto de ciudadanía

A partir de las entrevistas realizadas se pueden rescatar distintas concepciones de ciudadanía, unas más elaboradas que otras. En lo más general, el concepto de “ciudadano” se relaciona con “citadino” (haciendo referencia al habitante de la ciudad) o con “civil” (aludiendo a cualquier persona de la sociedad civil, diferente del Estado).

De estas definiciones pueden hacerse ya dos acotaciones:

- a) el ciudadano como habitante de la ciudad alude a la antigua idea de polis griega, contexto en el cual prácticamente no se establecían diferencias entre hombre y ciudadano (Bárcena, 1997, citando a Sartori y a Nussbaum).
- b) el ciudadano como miembro de la sociedad civil, si se recuerda el origen del concepto revisado en el punto II del documento, alude a la existencia de relaciones de autoridad (López, 1997). Es decir, previamente a la existencia del ciudadano hay un gobernante, en este caso el Estado, frente al cual el ciudadano se diferencia.

Entre las definiciones más elaboradas de ciudadanía dadas por los entrevistados, podemos citar por ejemplo las siguientes:

- *“Ciudadano puede entenderse como aquel sujeto que tiene posibilidades de ejercer derechos y deberes en un contexto social y político determinado” (INJ)*
- *“Ciudadano es aquel que tiene conciencia de pertenencia a un país o una sociedad y se relaciona con un denominador común sobre qué es bueno para mi patria, mi sociedad, mi ciudad” (Vicaría Episcopal para la Educación)*
- *“Ciudadanía es la forma en que las personas están integradas a la sociedad,*

*cuáles son los espacios en que te tienes que mover en la sociedad, cuáles son las normas culturales, cómo se relacionan los grupos sociales, son las normas de convivencia, la pauta de vida de acuerdo al sistema que la sociedad se da para vivir” (Ejército de Chile)*

- *“Ciudadano es aquella persona que se siente parte de un país, de una república, de un sistema democrático, y como tal se siente responsable en términos de cumplir con sus deberes cívicos y reconocer sus derechos, luchar y organizarse en torno a ellos. Entiende que hay una sinergia entre el ejercicio de sus propios derechos y el desarrollo del país” (Cámara de Diputados)*

Más allá de las diferencias presentadas, los elementos centrales que son comunes a todas las definiciones dadas son los siguientes:

- a) Existencia de individuos (sujetos, personas),
- b) que se relacionan e interactúan dentro de un colectivo (sociedad, país) del cual se sienten formando parte,
- c) y que como espacio referencial, este colectivo posee o se ha dado a sí mismo un marco de acción para su propio bienestar y buen funcionamiento.

Estos tres elementos estarían en interacción, vale decir unos tendrían efectos sobre los otros: cada individuo con su modo de comportarse influye sobre el resto de individuos (que como colectivo conforman la sociedad), y éstos a su vez inciden en la definición del conjunto de reglas, dinámicas, instituciones, etc. que pautan los modos de actuar de ellos mismos, tanto como colectivo como a nivel individual. Visto a la inversa, existiría un conjunto de pautas culturales, instituciones, normas, etc. que inciden en el conjunto de la sociedad y en cada uno de los individuos que la conforman. Un esquema que intenta sintetizar lo anterior sería el siguiente:

Dentro del esquema presentado, la relación más débil (y en algunos casos inexistente) correspondería a la capacidad del individuo para modificar por medio de acciones personales y no colectivas el marco de referencia o contexto. Sin embargo, dentro de una concepción de ciudadanía que privilegia al individuo por sobre el colectivo, que es propio de una corriente liberal, el fortalecer ésta capacidad sería justamente uno de los desafíos del óptimo ejercicio ciudadano. En esta línea se entiende el fortalecer la capacidad de cada individuo como controladores de la gestión y acontecer público a través de su capacidad de denuncia y demanda, tema que privilegia al ciudadano en su rol de consumidor de bienes y servicios.

Los entrevistados hacen evidente en sus definiciones a la necesidad de situar al concepto de ciudadanía en **un contexto determinado**, que involucra aspectos

históricos, socio-culturales, políticos, jurídico-normativos e institucionales. En este sentido, habría un mayor acercamiento a la forma de concebir la ciudadanía como lo hacen los comunitaristas.

Las alusiones a las diferencias entre el período de dictadura y el actual dejan claro además que el modo en que se manifiesta la ciudadanía es diferente dependiendo del **momento** en que se observe. Sin embargo, es bastante más complejo el referirse al contexto no desde el punto de vista temporal o epocal, sino **territorial**: ¿debe ser la sociedad entendida en relación a la región continental, al país, a la comuna? En un contexto de globalización, ya se escucha hablar de una “ciudadanía mundial”.

Para todos los entrevistados es claro que el concepto de ciudadanía no puede restringirse a una definición estrictamente jurídica, aún cuando la alusión a deberes y derechos (noción bastante clásica de la ciudadanía y que alude a su vertiente jurídica) fue muy reiterada. Sin embargo, también se hizo la distinción entre el reconocer ciertos derechos normativamente, y el poder exigir estos derechos en la práctica, situación que recuerda lo que Sinesio López (1997) llama una “**ciudadanía real**” y una “**ciudadanía imaginaria**”. Gran parte de los entrevistados coinciden con López en señalar que no se puede ejercer la ciudadanía realmente mientras no existan condiciones de justiciabilidad de los derechos.

La alusión a la importancia del contexto en el ejercicio de la ciudadanía nos lleva también a evidenciar uno de los dilemas en torno a este tema, en cuanto a qué debe darse primero: **¿bajo qué condiciones del contexto se puede ejercer la ciudadanía? o ¿qué condiciones del contexto pueden ser modificadas a través del ejercicio de la ciudadanía?** Aunque no existe una respuesta única, pareciera que es mayoritaria la postura de que existen ciertas condiciones mínimas que debieran ser garantizadas legal e institucionalmente por el Estado y que justamente éste sería el punto débil de nuestra democracia. A esto se agregaría otra condición de la realidad chilena que es una enorme inequidad en la distribución de la riqueza, lo que dejaría a grandes grupos de la población en situación muy desmejorada en cuanto al cumplimiento de sus derechos sociales, civiles y políticos.

En este punto de la discusión, es interesante hacer una distinción formal para lo que se entenderá por “**ejercicio de la ciudadanía**”. A partir de los elementos definicionales entregados por los entrevistados, se puede proponer una distinción entre un ejercicio pasivo y un ejercicio activo. Si se toma el marco de referencia expuesto en el punto II del documento, las características de ambas formas de ejercer la ciudadanía se podrían resumir del siguiente modo:

- a) *Ejercicio de la ciudadanía pasivo*: estaría restringido a un estatus a nivel individual, definido jurídicamente. Estaría centrado especialmente en la idea de derechos, los cuales preexisten con independencia de la voluntad del sujeto.
- b) *Ejercicio de la ciudadanía activo*: incorpora a la idea de derechos la de deberes, y además de ser un estatus sería una práctica, por lo tanto refleja de cierto modo voluntad y conciencia, por parte del sujeto. Va más allá del individuo, aludiendo a la idea de comunidad o colectivo. Además, va más allá de lo jurídico, incorporando aspectos como lo político y lo cultural.

A partir de la introducción de todos estos elementos surgen nuevas preguntas: **¿En qué instancias prevalece lo individual o lo colectivo? o ¿Cuáles son los espacios para el ejercicio de la ciudadanía?** Pese a que es difícil llegar a respuestas definitivas, entre las opiniones de los entrevistados fue posible distinguir dos posturas diferentes, las que llevadas a polos opuestos estarían caracterizadas del siguiente modo:

- a) Primer punto de vista: *“Somos ciudadanos a tiempo completo”*  
Desde este punto de vista, la persona es concebida como un ser integral e indivisible, por lo tanto el ejercicio de la ciudadanía se daría en todo momento, incluyendo las esferas públicas y privadas. Existiría además un imperativo ético que antecede a la conducta de las personas, el cual tendría que ver con la búsqueda de la vida buena y el bien común.
- b) Segundo punto de vista: *“Tenemos diferentes responsabilidades públicas dependiendo del cargo que ocupamos”*  
Aquí habría una mirada de la persona fragmentada, distinguiendo esferas que obedecen al desempeño de distintos roles: trabajador, habitante de la ciudad, consumidor, etc. El ciudadano correspondería a las esferas jurídica y política. Por otra parte, la ciudadanía se jugaría especialmente en el espacio público, vale decir donde hay interacción con otros y particularmente en donde se toman decisiones.

En su mayoría, los entrevistados aludieron de algún modo a una búsqueda del bienestar social que pasaría por las conductas individuales, sin embargo el énfasis fue puesto en que el ejercicio de la ciudadanía es propio de la esfera pública. Desde el primer punto de vista, a diferencia del segundo, lo público no sería sólo lo político, sino todo aquello en donde las personas interactúen. Por lo tanto, se ejercería la ciudadanía al momento de sufragar y de participar en organizaciones sociales, pero también en el trabajo y en el modo de conducir un vehículo por la vía pública. En una postura minoritaria, al parecer más cercana a los representantes de la iglesia católica (Vicarías y Campaña para la Vida Buena), incluso se estimó que conductas que podrían ser consideradas parte de la esfera privada, como el modo de actuar en familia con los hijos, también darían cuenta de conductas ciudadanas.

## **2.2 Temas y valores con los que se asocia la ciudadanía**

Quizá pueda llamar la atención un total consenso acerca de que el tema de la ciudadanía está estrechamente relacionado con la **democracia**, aún cuando no queda claro que frente a este concepto todos los entrevistados estén haciendo referencia a lo mismo.

La democracia, más allá de ser entendida como una determinada forma de gobierno, aparece como un valor en sí misma, que a su vez se manifiesta en otros valores tales como:

Participación  
Pluralismo  
Tolerancia/respeto

Quizá el mayor consenso en este punto estuvo en afirmar que la ciudadanía o el

ejercicio activo de ella (si se toman las distinciones hechas en el punto anterior), implica **participación**, entendiendo por ésta la acción de organizarse, opinar y/o tomar parte de los procesos de toma de decisión a distintos niveles (nacional y local).

La participación aparece como deber y como derecho. Aquí nuevamente se hizo la clara distinción entre quienes tienen una posición social que les da acceso a espacios privilegiados de información y círculos de influencia, versus aquellos que por su situación de marginalidad deben limitar su participación a lo estrictamente relacionado con su sobrevivencia. Para estas personas no se puede exigir el deber que como ciudadanos les correspondería de velar y responsabilizarse por el desarrollo del país en su conjunto. Al contrario, en estos casos queda claro lo ya mencionado acerca de contar con ciertas condiciones mínimas para el ejercicio ciudadano.

El que la sociedad civil tenga espacios de participación fue mencionado por algunos como una de las características básicas de la democracia, así como también el contar con instituciones que representen efectivamente a los ciudadanos. En relación a este punto hubo quienes se mostraron muy críticos frente a la realidad actual (apoderados, profesores), mientras que otros (medios de comunicación, fuerzas armadas) reforzaron los avances en iniciativas que mejoran las condiciones para el diálogo y la libre expresión de ideas.

No es extraño que justamente los más críticos sean los que logran una menor participación efectiva en espacios de toma de decisiones. También es importante la opinión de uno de los entrevistados (apoderados) acerca de una cierta fantasía en aquello de promover la participación ciudadana a través de algunas políticas públicas, pues finalmente lo que se hace es traspasar a la sociedad civil algunas responsabilidades que debieran ser asumidas totalmente por el Estado.

Otros de los valores mencionados en este marco democrático base para poder hablar de ciudadanía son:

Justicia (equidad, igualdad)

Libertad

Paz

La idea de **justicia**, también mencionada como equidad e igualdad, apareció con mucha fuerza asociada con “bien común” y “convivencia social”. En algunos de los entrevistados con más fuerza que en otros, las condiciones materiales de justicia social son un garante de la buena convivencia. Aquí estarían entremezcladas las esferas de lo individual y de lo colectivo, por cuanto se alude a la interacción de individuos que no viven aislados, pero que cada uno requiere de su bienestar personal.

También la ciudadanía se asocia con **gobernabilidad**, con la mantención de un orden social en sus componentes políticos, económicos, etc. Al respecto, es interesante citar al mexicano García Canclini (1995) quien postula que actualmente, el espacio de participación y articulación del orden es el mercado, y que a través de éste se estaría dando el ejercicio de la ciudadanía. En la misma línea, el inglés Nikolas Rose (1997) afirma que una de las características de los nuevos liberalismos es que a través de la mercantilización se produce una aparente devolución de los poderes reguladores de arriba (planificación y obligatoriedad) hacia abajo (las decisiones de los consumidores),

en tanto que las dimensiones sociales del gobierno (trabajo social y seguridad social) ceden paso a una especie de “privatización de la gestión del riesgo” (pp. 37-38). El nuevo sujeto de gobierno, agrega Rose, es el cliente (en tanto consumidor de servicios diversos).

Efectivamente, una de las entrevistadas que se reconoció abiertamente liberal (Consejo Nacional de Televisión) defendió al mercado como el mejor espacio articulador, y se mostró además a favor de una disminución máxima del tamaño del Estado. En este esquema, la gobernabilidad no es en ningún caso sinónimo de promover la expansión del Estado, pero sí de mejorar la fiscalización que desde él se ejerce.

Dentro de las temas que fueron consultados a los entrevistados hubo dos frente a los cuales no hubo consenso: la identidad y la autonomía.

En relación al tema de la **identidad**, aparece cuestionado el que exista o no una identidad única, cuestionamiento que remite directamente a cómo entender la ciudadanía en un contexto de mundialización y globalización. Para algunos de los entrevistados, la promoción de la diversidad y el pluralismo, al tiempo que ocurre una apertura de fronteras nacionales, es contradictorio con el buscar una identidad única nacional. Por el contrario, habría dos fenómenos: por un lado una tendencia a fortalecer las identidades grupales o locales, y por el otro la aparición de referentes universales que superan a la idea de estado nación (creando por ejemplo una ciudadanía mundial).

Para otros en cambio, es justamente la existencia de una economía de mercado globalizado lo que justifica que exista una identidad nacional que permita que el país se diferencie del resto y pueda competir de mejor forma; habría entonces una tendencia a buscar los elementos que son propios y únicos que permiten hablar de la existencia de un sello nacional.

En esta misma línea, el papel de los símbolos patrios, como la bandera o el himno nacional, apareció como algo que ha recobrado sentido luego del término del gobierno militar. La identificación con estos símbolos tendría en este contexto una fuerte carga emocional y un sentido de recuperación de algo perdido. Es quizá distinta a la interpretación que puedan hacer los jóvenes que hoy usan la bandera como vestimenta para ir al estadio a ver un partido de fútbol.

Por su parte, frente al tema de la **autonomía** también hubo opiniones encontradas, las que en este caso tienen que ver con dos modos diferentes de interpretarla. La autonomía es un valor deseable y que debiera ser promovido en la formación de ciudadanos cuando tiene relación con autodeterminación, la capacidad del individuo de tomar sus propias decisiones. Desde este punto de vista, una condición indispensable para el buen ejercicio ciudadano es el acceso a la información y la capacidad crítica de los sujetos. En cambio, la autonomía entendida como individualismo, tiene una connotación negativa, de egoísmo y autosuficiencia o soberbia. Quienes hicieron esta interpretación son los mismos que defienden con más fuerza la idea de ciudadanía desde una óptica comunitarista.

Otros valores que fueron mencionados son:

Optimismo, alegría  
Solidaridad  
Orden  
Responsabilidad  
Capacidad emprendedora  
Capacidad de concretar sueños

De todo este grupo, los cuatro últimos están relacionados con valores útiles para el mundo del trabajo y de hecho tanto la capacidad emprendedora como la capacidad para concretar sueños son mencionadas como propias de los empresarios, pero que debieran ser parte de la formación ciudadana de las personas, particularmente de los jóvenes.

En cuanto a los valores, llama la atención que no haya habido ninguna alusión directa por parte de ninguno de los actores consultados al tema del cuidado del medio ambiente.

### **2.3 Rol de distintos actores sociales frente a la formación ciudadana**

Es importante señalar que a cada uno de los entrevistados se les consultó acerca de la responsabilidad que les compete a ellos (como institución a la que representan) y a otros agentes en la formación ciudadana. En todos los casos se habló de responsabilidades compartidas, vale decir, existe consenso de que la formación ciudadana no es algo que le corresponda realizar a un solo actor en particular, sino a la acción conjunta de varios o todos ellos.

Frente a esta pregunta en forma espontánea en todos los casos fue mencionado el Estado (o el gobierno), a lo que se agregaron otras instancias que en algunos casos corresponden a los espacios de poder que fueron definidos en el marco del estudio y a otros que son más cercanos a la sociedad civil (según esto último, serían responsables de la formación ciudadana los propios ciudadanos a través de sus organizaciones de base y las familias).

A continuación, analizaremos uno a uno los espacios de poder que se propusieron.

a) **Estado (gobierno) y sus poderes:** son ineludiblemente responsables del bienestar de las personas y de su fortalecimiento como ciudadanos. Esto debe realizarse a través de todas sus instituciones y poderes, en un marco democrático, bajo principios de equidad y justicia social. Se incluye aquí la educación pública (tema que será retomado en el punto siguiente).

El Estado es también el responsable en última instancia de asegurar las condiciones mínimas para el ejercicio de la ciudadanía, esto es, el velar porque todas las personas tengan reales posibilidades de exigir sus derechos, pero también puedan involucrarse en la marcha del país. Esto último no sería sólo voluntad de las personas, pues como ya fue señalado, en primera instancia debe haber condiciones de bienestar material que estén resueltas.

Aunque no queda claro que el Estado deba ser el encargado de pautar los valores

que debieran primar en la convivencia de las personas, sí parece haber una responsabilidad en velar por el orden y el resguardo de algunos aspectos mínimos, que estarán definidos constitucionalmente.

- b) **Partidos políticos:** como institución no han logrado renovarse y cuentan con muy baja legitimación social. Sin embargo, mantienen su papel como espacios de poder, por cuanto finalmente desde aquí surgen las figuras que gobiernan al país. Entre sus desafíos debiera estar el recuperar su labor de formación política de la población. Su aporte a la formación de los ciudadanos tiene que ver también con dar una imagen ejemplar de lo que significa ser servidor público y trabajar por los intereses de las personas. Esto permitiría quizá reencantar a la población con uno de los aspectos de la dimensión política del ejercicio ciudadano, como es el sufragio.
- c) **Fuerzas Armadas:** fue la institución frente a la que se presentaron respuestas más emocionales y a la que más se le cuestionó en cuanto a su aporte a la formación ciudadana. En algunas de las entrevistas se expresó que las Fuerzas Armadas debieran volver a ser una institución no deliberante, retomando su función de defensa y orden de la soberanía nacional y restarse del campo político (haciendo alusión también al hecho de que existan miembros de esta institución que tienen derecho a participar como senadores de la república sin haber sido electos). Se agrega además que como instituciones tienen una gran responsabilidad en ayudar a reescribir la historia nacional.

En algún caso (aunque no en todos ni en la mayoría) se reconoce el aporte al desarrollo del país que realizan instituciones como el Ejército, en otros ámbitos no relacionados con las armas. Este fue uno de los aspectos que el propio entrevistado del Ejército quiso resaltar pues, a su parecer, es una parte de su institución que es muy poco reconocida y que implica un gran aporte para la ciudadanía y las condiciones de vida de ésta.

Consultados sobre el servicio militar, tanto los representantes del Ejército como de la Cámara de Diputados, dicen que éste puede ser entendido como espacio de formación cívica, pero que debe ampliarse a otro tipo de servicio comunitario para aquellos objetores de conciencia.

- d) **Iglesia católica:** más allá de reconocer que actualmente han crecido mucho otras iglesias como la evangélica, la iglesia católica es una institución que tradicionalmente ha cumplido un importante papel en la formación de las personas a través de su acción evangelizadora, lo que es ampliamente reafirmado en por los representantes de esta institución y de otras. Sin embargo, al igual que las Fuerzas Armadas, se esperaría que mantenga independencia del Estado.

Su presencia a lo largo de la historia chilena pesa fuertemente en la cultura nacional, lo que se manifiesta por ejemplo en conflictos morales frente al manejo público de temas como la familia, el divorcio o el aborto. Para algunos de los entrevistados existiría un doble estándar en la conducta de muchos chilenos frente a estos temas y otros como la discriminación, lo que sería reflejo de un doble estándar de la propia institución.

- e) **Empresa privada:** esta es una institución que ninguno de los entrevistados mencionó espontáneamente al momento de consultar por los responsables de la formación ciudadana. Sin embargo, cuando se les preguntó explícitamente qué rol le competaría a la empresa privada (como poder económico), la mayoría dijo que tienen una enorme responsabilidad en contribuir a la justicia social mediante la redistribución del ingreso.

Más que contribuir mediante una actitud altruista o filantrópica (aunque esto también fue señalado), se propone que la empresa se entienda como el conjunto de actores que la conforman (empresarios y trabajadores, y el contexto donde se insertan), y que el aporte a la formación ciudadana debiera darse por medio de la dignificación del trabajo que redunde en mejoras para todos.

Frente al tema de la empresa privada y el poder económico, también se mencionó la tesis de que es insostenible el funcionar sobre la base del lucro y la explotación, y que por lo tanto no tiene sentido el pensar que ésta tenga un papel en la formación de la ciudadanía, puesto que es una institución destinada a desaparecer naturalmente.

- f) **Medios de Comunicación:** todos los entrevistados estuvieron de acuerdo en afirmar que los medios de comunicación, particularmente la televisión, cumplen un importantísimo papel como agentes socializadores y canales transmisores de información masiva. Llama la atención que sea justamente el representante de los medios de comunicación el que más pone en duda la función educativa de la televisión. En su opinión, no les corresponde ser un medio encargado de educar (su función es informar y entretener), y menos aún si esto no resulta ser rentable, pues en definitiva los medios funcionan como empresa donde se conjugan muchos intereses.

Sobre la televisión el entrevistado que la representa admite que éste es un espacio donde no están integradas las minorías y que además, por el hecho de ser masiva, hay algunos temas que no pueden ser incluidos porque no satisfacerían al público mayoritario.

Todos los demás entrevistados reconocen en este medio un importante poder de influencia en la formación de opiniones de las personas. Además, también existe la idea de que los medios de comunicación tienen mucho poder en la articulación de la agenda pública, que su forma de agendar es muy estrecha y que mientras esto ocurra no será posible pensar en un desarrollo óptimo de la ciudadanía.

## **2.4 Rol de la escuela en la formación ciudadana**

En cuanto a la educación pública, existe absoluto consenso entre los entrevistados en que ésta tiene una gran responsabilidad en la formación de la ciudadanía, más allá de que esto se dé o no en la práctica de un modo óptimo. Para todos los entrevistados la escuela sigue teniendo un importante papel como agente socializador, pero también queda claro que ésta función se ve complementada, de buena o mala manera, con otros agentes como la televisión.

Frente a este tema, algunos entrevistados como el representante de los propios apoderados, señaló cierto distanciamiento de las familias hacia la labor que realiza la escuela. Por una parte, se otorga mayor autonomía, dejándole espacios para que la escuela decida sobre temas que consideran competencia de los “profesionales de la educación”. Por otra parte, la misma actitud llega al extremo de delegar en la escuela totalmente la función formativa, dejando de cumplir como familia su papel socializador básico.

Sin embargo, la situación no puede leerse linealmente como falta de preocupación por parte de los padres acerca de la educación que reciben sus hijos. Pareciera que la dinámica social y económica nacional ha llevado a redefinir las tareas que son prioritarias dentro del hogar, y en este caso la función formadora se ve desplazada por una función ligada al trabajo y el consumo en todas sus formas.

Por otra parte, algunos de los entrevistados se refieren a la escuela como un espacio donde potencialmente se pueden ejercitar conductas democráticas. Tal como ya fue señalado, la escuela es un espacio de encuentro de actores diversos, un lugar privilegiado para poner en práctica valores como la tolerancia y el respeto por las diferencias. La escuela además es un lugar donde se comparte con otros gran parte del día, tiempo suficiente para que los jóvenes establezcan vínculos que van desde la colaboración y el trabajo en equipo en torno al cumplimiento de tareas puntuales, hasta relaciones de amistad y solidaridad de pares. Tal como la sociedad, la escuela en su interior cuenta con un orden interno, reconoce autoridades y reglamentos a los cuales se debe respetar. De modo análogo a los poderes nacionales, para los alumnos, la unidad básica de referencia es el grupo curso, dentro del cual ellos tienen la posibilidad de elegir un representante, el que a su vez será parte de una instancia superior conocida como el Centro de Alumnos.

Entre los entrevistados, hubo quienes (Cámara de Diputados, Parlamento Juvenil) aludieron a la importancia que tuvo en sus vidas actuales el aprendizaje obtenido siendo dirigentes estudiantiles. En materia de formación ciudadana, se menciona como una experiencia formadora la posibilidad real de participar en la toma de decisiones, acerca de materias que se presentan como fundamentales, no sólo a título personal sino como representante de un grupo de pares.

Es justamente el reconocimiento de la riqueza que tiene la experiencia dirigencial en la vida de los jóvenes, lo que llevó a que desde la Cámara de Diputados se formara hace algunos años la iniciativa del Parlamento Juvenil. Esta instancia consiste en un espacio al que llegan jóvenes parlamentarios, todos dirigentes estudiantiles, que han sido elegidos por sus pares en cada una de las trece regiones del país. Con una dinámica de funcionamiento que replica la de la Cámara de Diputados, el Parlamento Juvenil tiene como objetivo discutir y alzar la voz con propuestas que ellos mismos han elaborado frente a los temas que les preocupan, tales como la situación de las jóvenes embarazadas en los establecimientos educacionales.

Sin embargo y más allá de estas características de la escuela que la ponen como un escenario potencialmente privilegiado para el ejercicio democrático, en la práctica habría una serie de circunstancias que dificultan el que esto se concrete. Al respecto, podemos mencionar algunas dificultades, que debieran considerarse para la

formulación de cualquier política en esta línea:

- Formar para la solidaridad en un ambiente fuertemente competitivo, el que viene reforzado por los sistemas de evaluación y los mecanismos de incentivos, además de un sistema de financiamiento que hace que las escuelas pongan más atención en captar nuevas matrículas que en atender bien a los estudiantes.
- Prácticas discriminadoras al interior de una escuela que no respeta las diferencias, que se manifiestan en la segregación de alumnos que no se adaptan a ciertos estándares (por ejemplo, alumnos con distintos ritmos de aprendizaje, alumnas embarazadas, alumnos trabajadores), los que son catalogados como “alumnos problema”, llevando a una estigmatización y en algunos casos a un reforzamiento de la deserción escolar.
- Cultura escolar fuertemente jerarquizada y temerosa de la participación, en donde existen algunos espacios formales pero que en la práctica no permiten una real integración de toda la comunidad educativa en la toma de decisiones acerca de la marcha del establecimiento.
- Cultura escolar normativa y reactiva, que no favorece la innovación autónoma y potencia fuertemente la dependencia de una estructura central que le entrega las pautas de cómo funcionar y la poca capacidad de anticiparse a situaciones que resultan problemáticas.
- Sistema escolar que funciona dentro de la dinámica del mercado, poniendo a las familias en un papel de consumidores, pero sin estar preparadas para actuar como tales en lo que respecta a la exigencia de derechos y control sobre el servicio educativo que reciben.
- Falta de preparación de los docente para entregar una formación como la que se propone, ya que éstos a su vez han sido formados en un sistema con las mismas falencias, situación que dificulta enormemente la puesta en marcha de las nuevas propuestas de la reforma.

Uno de los problemas que más se enfatizó en las entrevistas fue la falta de complementariedad o coordinación entre la labor educativa de la escuela y aquella educación no formal que reciben los niños y jóvenes en el resto de esferas en que se desenvuelven. Por este motivo, la formación que entrega la escuela pierde efectividad.

Por otro lado, existe consenso en que la formación de la ciudadanía debiera darse en una combinación de nociones y contenidos teóricos, con entrega de valores y ejercicio práctico, en un ambiente que efectivamente sea ejemplo de lo que está promoviendo, lo cual implica modificar algunas prácticas de enseñanza, incluyendo un cambio en la relación profesor-alumno. También se propone que debiera haber una real promoción a las iniciativas de participación estudiantil, como los Centros de Alumnos y la realización de consejos de curso con mayor protagonismo de los estudiantes.

Aunque no todos los entrevistados los conocen en profundidad, existe acuerdo en que

la incorporación de objetivos transversales es positiva para una formación integral, sin embargo, por las dificultades antes mencionadas, éstos no serían suficientes para garantizar resultados óptimos.

En cuanto a los contenidos que según los entrevistados debería tener la formación ciudadana, éstos guardan relación con los mismos valores que fueron mencionados en los puntos anteriores (enfaticando mucho en la formación de la capacidad crítica) y temas específicos como los derechos humanos, la formación para la participación política o la formación para el mundo laboral.

Si revisamos la propuesta curricular del MINEDUC (que ya fue descrita grosso modo en puntos anteriores), vemos que ésta es bastante cercana a las expectativas de los entrevistados, e incluso incluye otros aspectos que éstos no mencionaron, como la formación para un consumo responsable y cuidadoso del medio ambiente y el autoconocimiento para el respeto del otro y su cultura.

## **V) Síntesis general y recomendaciones**

A modo de síntesis, se plantean algunas reflexiones e interrogantes que surgen a partir de todo lo presentado anteriormente.

- a) Se puede dar por confirmado el supuesto acerca de que el concepto de ciudadanía no es único, sino que presenta distintos matices en distintos actores sociales. A partir de las definiciones entregadas por los entrevistados, es claro también que hoy en día la ciudadanía no puede ser restringida a una concepción estrictamente jurídica, y que por el contrario, ésta tiene cada vez más incorporadas dimensiones políticas, éticas, socio-culturales e incluso afectivas. En este plano, es claro también que las discusiones en torno a la ciudadanía no tienen sentido si no son contextualizadas histórica y culturalmente, pues si bien existe una definición legal de quién es “ciudadano”, también se dan prácticas que, al interior de la sociedad, van demarcando grupos más o menos integrados a este patrón formal.
- b) También se muestran en este momento una serie de cuestionamientos acerca de la referencia territorial para hablar de ciudadanos, más aún en un contexto de globalización y apertura de las fronteras nacionales. Claramente, esta limitación del concepto se mostró en los entrevistados al referirse a la identidad nacional. Al parecer, el sentido de pertenencia tendría relación con el ejercicio activo de ciudadanía, pero esto no necesariamente coincide con el haber nacido o habitar en un determinado país. Podría darse entonces, y de hecho se da, una identidad transnacional como la latinoamericana, que sería el punto de referencia para una nueva definición de ciudadanía. En este sentido, las prácticas van más rápido que las legislaciones, y actualmente encontramos grandes migraciones de un país a otro que, de personas que legalmente son catalogadas como “migrantes extranjeros” o “ilegales” y socialmente podrían ser considerados como “minorías”. Sin embargo, la categoría conceptual de ciudadano como el nacido en el territorio nacional se hace estrecha ante los numerosos casos de aquellos que viven, trabajan y conforman redes de convivencia relativamente permanentes en un país extranjero (más allá de las razones que los lleven a esto).

- c) Es interesante hacer notar que al hablar de ciudadanos estamos creando por oposición una categoría de “no ciudadanos”, los que de acuerdo a una revisión histórica del concepto como la ya presentada corresponderían a “los gobernantes”, pero que haciendo otra lectura también podrían entenderse como “los excluidos”. En relación a esto último, el análisis de los discursos de los entrevistados muestra que el ser o no ciudadanos en una concepción no legalista, tiene elementos de voluntad y opción personal, pero también tendría que ver con tener condiciones (especialmente materiales) para liberar a las personas de atender sus urgencias básicas personales y poder incorporarse a una preocupación más colectiva por el bienestar común. Claramente, no es igual el compromiso social que se le puede pedir a una persona que está cesante o subempleada, o a cualquiera que se encuentre en situación de vulnerabilidad. La existencia de grupos que dentro de la sociedad se encuentran en desigualdad de condiciones es complejo al momento de hacer un rayado de cancha de deberes y responsabilidades que no sea discriminatorio, y decir por ejemplo que “todos los ciudadanos son iguales”.

Puesto que en este estudio se han rescatado las visiones de los grupos de poder, queda pendiente el conocer el discurso que tienen acerca de la ciudadanía aquellos que son parte de los grupos minoritarios; seguramente habrá entre éstos una forma diferente de plantearse frente a temas como la integración, la participación y el orden.

- d) Por otra parte, se hace evidente que más allá de las distintas instituciones desde donde se elabore el discurso, existen algunos modelos culturales que permean a todos los informantes. Uno de ellos es la lógica de mercado, en donde se impone con fuerza la imagen del ciudadano como el individuo consumidor de bienes y servicios. Dentro de esta lógica, el ciudadano es libre de optar entre las múltiples alternativas que se le presentan, lo que dentro de un pensamiento liberal tendría por detrás un cálculo racional de costos y beneficios. Por otra parte, al mercado, como espacio de encuentro, concurrirían los ciudadanos como seres individuales y movidos por intereses también individuales y no colectivos. La lógica de mercado y del ciudadano como consumidor individual se observa también en las políticas públicas. No con mucha claridad, se entremezcla un discurso que promueve la solidaridad y el fortalecimiento de asociaciones, con algunos modelos donde lo que se potencia es la competencia y el accionar en forma aislada. Algo de esto fue ejemplificado al revisar las dificultades de la educación formal para concretar la formación ciudadana.
- e) Otro modelo que permea los discursos es la fuerte influencia que históricamente ha tenido la iglesia católica en la formación de una ética social que define aquello que es o no es una conducta deseable. Esto es clave pues, según lo señalado, el ciudadano sería aquel que tiene una forma de relacionarse con él mismo, con los demás y con el entorno, que obedece a un patrón de lo que se consideraría “bueno”, “correcto” o “deseable”. En este punto, es la dimensión ética del concepto ciudadanía la que tiene mayor relevancia. Lo que observamos entonces es que la ética católica o cristiana tendría gran incidencia en las referencias reiteradas y desde actores muy diversos de valores como el respeto por el prójimo o la solidaridad con los necesitados. Sin embargo, la fuerza de este discurso en la

sociedad chilena también ha dificultado una discusión plural sobre temas como el aborto, el divorcio, la educación sexual, etc. Pensamos que todos éstos son temas vinculados a valores (que han sido mencionados como centrales en la formación ciudadana) y deben ser mirados teniendo en consideración el contexto de una sociedad moderna, con la apertura suficiente y la capacidad de mirar crítica y propositivamente la realidad. Es inevitable que para los actuales ciudadanos, están en juego opciones (por ejemplo en relación al tipo de familia que se quiere constituir, a las preferencias sexuales, al consumo de ciertas sustancias, etc.) que son cuestionadas por algunos sectores pero al mismo tiempo están muy incorporadas en las prácticas. El resultado en muchos casos es una doble moral: aquella que se expresa públicamente y aquella que se vive en el espacio privado. Visto desde una educación ciudadana, aquí se pone en juego el tema de las libertades y la autodeterminación, la que, nos parece, no puede estar regulada ni por la ignorancia ni por el temor.

- f) En relación a esto, también es relevante señalar la importancia del contexto histórico nacional, particularmente en lo que respecta a la dictadura militar. Claramente, esta realidad marca el modo de plantearse frente a la relación civiles – uniformados, y a cuestionar algunos enclaves autoritarios en las instituciones desde las que actualmente se busca fortalecer la democracia. Temas como los derechos humanos y el rol de las fuerzas armadas están mediados fuertemente por esta coyuntura histórica. En un concepto de ciudadanía que se relaciona también con la idea de orden y gobernabilidad, es necesario encontrar canales de expresión para poder respetar las diferencias de opinión, sin caer ni en la censura ni en la extrema violencia. Pareciera que el valor de la paz es uno de los que cuentan con un consenso incuestionado, sin embargo los mecanismos para promoverla y mantenerla no son del todo claros ni consensuados.
- g) No se puede dejar de mencionar la distinción que con insistencia marcaron los entrevistados entre la definición conceptual de ciudadanía y lo que es el ejercicio práctico de la misma. Frente a esto surgen una serie de preguntas que quedan sin resolver, acerca de la capacidad de nuestra democracia de crear condiciones para el ejercicio de la ciudadanía, particularmente de aquellos actualmente excluidos. Por otra parte, dado que existe una realidad claramente inequitativa y competitiva, también cabe hacerse la pregunta sobre qué tipo de ciudadano es el que se debe formar: uno que tenga las capacidades para integrarse en buenas condiciones a un ambiente que tiene estas características, u otro que apele a la búsqueda de un cambio sustancial basado en criterios de “vida buena”. Las preguntas son claves, pues por lo general pareciera que la idea de ciudadano que prima es la de aquel que se integra del mejor modo a la sociedad y sus instituciones, y no la de aquel que expresa desacuerdo e incluso malestar con patrones dominantes que consideran injustos. Así por ejemplo, los jóvenes que se marginan del sistema de elecciones y no participan políticamente a través de su voto, son más evaluados negativamente por su “apatía política” que por el sentido crítico que puede haber detrás de esta “automarginación”.
- h) Finalmente, en el plano de la educación formal, nadie cuestiona la importancia que ésta debiera tener en la formación de ciudadanos, como tampoco se cuestiona el hecho de que la escuela no puede asumir sólo esta tarea. Los esfuerzos realizados

en materia de educación han sido grandes, y de hecho en lo que a formación ciudadana se refiere, el nuevo enfoque que se quiere dar es más amplio, contextualizado y dinámico que el que primó anteriormente. Sin embargo, frente a las limitaciones que subsisten para poner en práctica estos nuevos planteamientos, podemos pensar en la escuela como un agente formador o deformador de ciudadanos. Es complejo practicar la diversidad y la integración, cuando claramente existe un modelo dominante desde el cual se educa, con una historia escrita por los vencedores. La tarea es más compleja cuando la formación entregada por la escuela no siempre es coherente con la que se transmite a través de otros canales socializadores como la televisión.

Para finalizar esta reflexión, proponemos pistas que podrían ser consideradas en la definición de políticas que se refieran, directa o indirectamente, al tema de la formación para la ciudadanía.

Tal como ocurre con otros temas (como por ejemplo la participación<sup>23</sup>), es común encontrar políticas que anuncian la promoción de la ciudadanía, pero que no llegan a definir qué se está entendiendo por ésta ni como serán medidos los avances en términos de resultados a corto y mediano plazo e impactos a largo plazo. La situación es grave si consideramos que, tal como se ha planteado a lo largo de este documento, las estrategias de acción serán muy diferentes si pensamos en un concepto de ciudadanía en donde prima el individuo versus otro en donde prima la comunidad. La recomendación es válida no sólo para políticas y programas estrictamente ligados al ámbito educativo, sino a todos aquellos de corte social que se vinculan al objetivo de trabajar con la ciudadanía. Lo primero que urge, entonces, es explicitar qué se está entendiendo cuando hablamos de fortalecimiento, promoción o educación para la ciudadanía, y traducir tal definición en indicadores que permitan realizar las evaluaciones posteriores.

La tarea no es sencilla, pues como hemos visto se trata de un concepto complejo, dinámico y multidimensional. Pese al esfuerzo realizado con este estudio por avanzar en la operacionalización del concepto, aún es complicado dar indicadores de lo que correspondería a un “óptimo ejercicio ciudadano”, sin embargo ya podrían plantearse algunos que habría que revisar con mayor detención:

- **Conciencia de la incidencia de la acción individual en el colectivo, y responsabilidad frente a las opciones adoptadas.** Tendría que ver con asumir un liderazgo activo de la propia vida, el ser capaz de tomar decisiones y adelantarse de las consecuencias que éstas pueden tener. Además, se trataría de la persona que se reconoce un ser social, que vive dentro de una sociedad que tiene ciertos límites de convivencia que deben ser respetados.
- **Capacidad de juicio crítico y de decisión informada.** Tendría que ver con tener opiniones propias frente a situaciones que le competen a la persona directamente, de reconocer y distinguir un dato de una interpretación de la realidad, y las corrientes de pensamiento que hay por detrás. Habría además un interés activo por buscar información sobre diversos temas, y tener la capacidad de utilizar esta información para mejorar la propia calidad de vida y la del resto de la comunidad.
- **Noción integral de la realidad propia y de otras realidades diferentes.** Tendría

que ver con el interés por conocer las propias raíces culturales e históricas, empezando por la propia familia y extendiéndose a la comunidad, el país y el resto del mundo. También con la preservación del patrimonio histórico y de las culturas originarias. Se trataría de personas que reconocen la existencia de otros diferentes, en cuanto a razas, etnias, credos, género, edades, condición físicas, etc., y que sin necesariamente estar de acuerdo con sus formas de pensar y/o actuar, los respetan como seres humanos con derechos y responsabilidades.

- **Interés y movilización por participar activamente en la búsqueda del bienestar personal y social.** Tendría que ver con el respeto a la vida y la salud de todas las personas, por lo tanto no atentar contra ella dañándola ni menoscabándola. Priman valores como la conservación de la vida, la salud y la paz. Además, con el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales, con la no contaminación.

Interesa además reforzar la idea de que la formación de los ciudadanos no es un materia que pueda restringirse a la educación formal y que, por lo tanto, es un tema que puede y debe ser abordado desde políticas e instituciones diversas. En este sentido, la coordinación intersectorial en materia de políticas públicas es ineludible y urgente. Sólo a modo de ejemplos, podemos pensar que las acciones de prevención, tanto de drogas y delincuencia, así como de embarazo adolescente, deben coordinar programas de salud y formación en valores desde las escuelas, las iglesias y los medios de comunicación, pero además programas de infraestructura y urbanismo que facilitan el uso de espacios públicos, que promuevan el deporte y la vida al aire libre.

Las medidas tendientes a disminuir la contaminación y cuidar el medio ambiente, y otras materias ligadas a seguridad ciudadana, como la conducta en la vía pública o el prevenir accidentes domésticos, deben ser atendidas desde la educación formal, pero también al interior de las familias, para lo que se requieren programas formativos para los adultos.

En relación a la dimensión política del ejercicio de la ciudadanía, los intentos por aumentar la inscripción electoral de los jóvenes no tienen sentido si no existe sintonía con la cultura juvenil, y en este sentido debe ser un trabajo que considere la expresión cultural y artística, el dar espacios para la creación y la manifestación de ideas. Según un estudio sobre la participación política juvenil en el que hemos participado<sup>24</sup>, los mismos jóvenes señalan la falta de espacios que ofrece la escuela para discutir y reflexionar acerca de temas de contingencia política nacional y acerca del rol que a ellos les compete como actores dentro de la sociedad. Pensamos que al interior de las escuelas, se debe facilitar el funcionamiento democrático de instancias participativas como los centros de alumnos, que sirvan como real experimentación de lo que significa tener representantes. Desde los partidos políticos debiera haber una renovación, y un esfuerzo combinado con los medios de comunicación, que permita recuperar la imagen de los políticos como servidores públicos. Al mismo tiempo, los canales de expresión de las diferencias, y de evaluación de la gestión de las “autoridades”, debieran ser permanentes y expeditos, de modo de asegurar a la comunidad que existe control sobre el uso que se hace de los recursos públicos y que las decisiones que se toman defienden los intereses de los representados.

Por otra parte, el modelo educativo debe reforzar cada vez más la capacidad de las personas para tomar decisiones de modo consciente e informado. Esto no sólo tiene

que ver con cambiar las prácticas de enseñanza al interior de la escuela, lo que por cierto es necesario. También el modelo de las políticas sociales debiera ser formador, en el sentido de no limitarse a entregar soluciones materiales, sino a entregar herramientas y conocimiento que permita reforzar la autovalencia y no la dependencia. Un aspecto clave que se debe reforzar es el acceso de las personas a la información, ya que ésta es una herramienta central en la formación de un juicio crítico. En esta materia, ya hay que considerar que las políticas de modernización del Estado que incorporan nueva tecnología deben adelantarse a las diferentes necesidades de información y de habilitación para el uso de la información que presenta la población. La incorporación de redes computacionales y acceso a internet puede ser catastrófica en el aumento de brechas entre grupos de la sociedad si no prevee un componente de educación ciudadana que asegure la equidad e igualdad de oportunidades en esta materia.

En cuanto a la educación formal, la formación ciudadana más que un contenido (vertical o transversal) es un modelo completo, que abarca currículum y modos de enseñanza, como también modos de administración, organización y cultura escolar. En lo estrictamente pedagógico, la renovación curricular no puede ir desligada de una renovación de las modos de enseñanza y las formas de evaluación. Un modelo que busque formar ciudadanos, en los términos en que hemos intentado definir más arriba, no puede centrarse en evaluar sólo conocimientos, y menos hacerlo a través de la repetición y memorización. Tampoco es conveniente que los instrumentos de evaluación se utilicen para promover la competencia entre pares y entre establecimientos, pues esto es absolutamente contrario a reforzar conductas de colaboración y trabajo en equipo.

## **VI) Bibliografía consultada**

1. Abbugattas, J. y Tubino, F., 1997, *Consecuencias de los Cambios Globales para la Educación*, (Lima: Foro Educativo).
2. Almenar, Nieves, 1999, "Los valores en los jóvenes: Estrategias de diagnóstico", en: *Revista Paideia* (Concepción, Chile: Universidad de Concepción), N° 26, pp. 9 – 31.
3. Bárcena, Fernando, 1997, *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política*, (España: Editorial Paidós).
4. Rubio Carracedo, José, 1998, "Democracia participativa", en: *Cuadernos de Pedagogía* (s/d), N° 275, diciembre.
5. CEPAL, 2000, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, (Santiago, Chile: CEPAL), LC/G.2071 (SES.28/3).
6. CEPAL/UNESCO, 1992, *El conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, (Santiago, Chile: CEPAL/UNESCO).
7. Corvalán, Javier; Fernández, Gabriela y González, Luis Eduardo, 1999, *Los jóvenes en Chile y Europa: Educación, Trabajo y Ciudadanía*, (Santiago, Chile: CIDE/PIIE).
8. Cox, Cristián, 1999, "La reforma del currículum", en: *La reforma educacional chilena*. Juan Eduardo García-Huidobro (editor), (España: Editorial Popular).
9. FLACSO, 1998, *Nociones de una ciudadanía que crece*, (Santiago, Chile: FLACSO).
10. García Canclini, Néstor, 1995, *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, (México: Editorial Grijalbo).
11. García Huidobro, Juan Eduardo, 1999, "Los fundamentos ciudadanizadores de la reforma educacional del Ministerio de Educación (MINEDUC)", en: *Ciudadanía en*

- Chile: el desafío cultural del nuevo milenio*, (Santiago, Chile: Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales, Departamento de Estudios).
12. International Association for the Evaluation of Educational Achievement (1999), *Civic Education Across Countries: Twenty four National Case Studies from the IEA Civic Education Project*, (New Zealand: IEA), editado por: Judith Torney-Purta, John Schwille y Jo-Ann Amadeo.
  13. Kerr, David, 1999, *Citizenship Education: an International Comparison*, (England: National Foundation for Educational Research in England and Wales NFER/Qualifications and Curriculum Authority in England QCA).
  14. López, Sinesio, 1997, *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, (Lima, Perú: Instituto Diálogo y Propuestas).
  15. Magendzo, Abraham, 1996, *Currículum, educación para la democracia en la modernidad*, (Colombia: PIIE/Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán).
  16. Magendzo, Abraham; Donoso, P. y Rodas, M., 1997, *Los objetivos transversales de la educación*, (Santiago, Chile: Editorial Universitaria).
  17. Ministerio de Educación, 1998, *Historia y Ciencias Sociales. Programa de Estudio Primer Año Medio, Formación General Educación Media*, (Santiago, Chile: MINEDUC, Unidad de Currículum y Evaluación).
  18. Ministerio de Educación, 1998, *Historia y Ciencias Sociales. Programa de Estudio Segundo Año Medio, Formación General Educación Media*, (Santiago, Chile: MINEDUC, Unidad de Currículum y Evaluación).
  19. Ministerio de Educación, 1998, *Estudio Internacional de Educación Cívica*, (Santiago, Chile: MINEDUC, Unidad de Currículum y evaluación), documento interno.
  20. Ministerio de Educación, 1998, *Decreto número 220*. Establece Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios para Enseñanza Media y fija reglas generales para su aplicación. Publicado en el Diario Oficial de la República de Chile con fecha 4 de junio de 1998.
  21. Ministerio Secretaría General de Gobierno, 1999, *Ciudadanía en Chile. El desafío cultural del nuevo milenio*, (Santiago, Chile: Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales, Departamento de Estudios).
  22. Rose, Nikolas, 1997, "El gobierno en las democracias liberales "avanzadas": del liberalismo al neoliberalismo", en: *Revista Archipiélago*, (s/d), N° 29, pp. 25-40.
  23. Tedesco, Juan Carlos, 1996, "Los desafíos de la transversalidad en la educación", en: *Revista de Educación*, (s/d), N°309, pp. 7-21.
  24. Tedesco, Juan Carlos, 1995, *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*, (Madrid, España: Editorial Grupo Anaya, Colección Hacer Reforma).
  25. Tomassini, Luciano, 1992, "Estado, gobernabilidad y desarrollo", en: *Revista de Ciencia Política* (Santiago, Chile: Instituto de Ciencia Política, P. Universidad Católica de Chile), Vol. XIV N° 1-2/1992.
  26. Touraine, Alain, 1992, *¿Qué es la Democracia?*, (Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica).
  27. Villagrán, Jorge, 1989, "Política, democracia y educación cívica", en: *Revista Estudios Sociales*, (Santiago, Chile: CPU), N° 61, trimestre 3.

1Notas:

Por el momento no se harán mayores distinciones entre ambos conceptos, aún cuando la idea de educación cívica tiene una connotación un poco restrictiva y tradicional entre los estudiosos del tema. En latinoamérica encontramos también prácticas de formación ciudadana con los nombres de educación para la democracia o para la paz.

2 Para Touraine los 3 elementos de la democracia son (a) limitación del poder del Estado mediante la ley y el reconocimiento de los derechos fundamentales, (b) representatividad social de los gobernantes y (c) ciudadanía, la constitución o las ideas morales o religiosas que aseguran la integración de la sociedad y dan fundamento a las leyes.

3 Si bien la escuela nace ligada a la formación de la ciudadanía “*respondiendo a los requerimientos políticos, de construcción de la democracia y de los estados nacionales*” (Tedesco, 1996: pp. 9), hoy se está produciendo una redefinición de la idea de Estado nación, lo que junto con otros temas como la fuerte influencia de la televisión como medio de socialización, hacen necesario redefinir el rol de la escuela en la formación cívica (ibid: pp. 12-13).

4 La confusión aumenta cuando se deja de hablar de "la ciudadanía" como categoría única y se distinguen esferas de ciudadanía como la política, la social y la económica (Discurso de Josefina Bilbao, ministra SERNAM, 1998, “Participación de las mujeres y la participación ciudadana para el diseño de políticas públicas destinadas a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”, en: *Nociones de una ciudadanía que crece*, Santiago, Chile: FLACSO).

5 Estamos aludiendo tanto a instancias de poder formal tradicionales (gobierno, partidos políticos) como a aquellas que en nuestro país constituyen “poderes fácticos” (fuerzas armadas, iglesia católica, medios de comunicación de masas y empresa privada).

6 Las últimas elecciones presidenciales de diciembre de 1999 fueron recién definidas en una segunda vuelta en enero del 2000 entre los dos candidatos con más altas votaciones: Ricardo Lagos (por la Concertación de Partidos por la Democracia de tendencia centro-izquierda) y Joaquín Lavín (candidato apoyado por la derecha), que en definitiva dio el triunfo al primero. La situación de ir a una segunda vuelta producto de un empate técnico entre dos candidatos es un hecho único en la historia chilena.

7 Augusto Pinochet fue detenido en Londres en octubre de 1998 por acusaciones realizadas desde España (y luego desde otros países) que lo hacían responsable de la violación de derechos humanos en Chile durante el periodo en que estuvo a cargo de la conducción del país (1973-1988). El caso Pinochet logró resonancia en todo el mundo y se convirtió en jurisprudencia para el derecho internacional.

8 Los objetivos transversales con definidos como aquellos que “*miran la formación general del estudiante y que por su propia naturaleza trascienden a un sector o subsector específico del currículum escolar (...) Tienen carácter comprensivo y general orientado al desarrollo personal y a la conducta moral y social de los alumnos*”. En: Magenzo, Abraham et al, 1997, *Los objetivos transversales de la educación*, (Santiago, Chile: Editorial Universitaria), pp. 51.

9 Incluso se plantea que la educación es el elemento central en este desafío. Ver: CEPAL / UNESCO, 1992, *El conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, (Santiago, Chile: CEPAL/UNESCO).

10 En esta materia, el estudio del ya citado “caso Pinochet” es un excelente ejemplo.

11 Algunos aspectos de punto han sido trabajados en otros documentos de discusión interna del CIDE en conjunto con Guido Flamey, académico de la misma institución.

12 Según el Estudio internacional de Educación Cívica, esto correspondería a un acercamiento desde un modelo “minimal” (de educación cívica) a uno “maximal” (de educación ciudadana), en donde, entre otras cosas, el énfasis está puesto en el proceso más que en los contenidos y en los valores más que en el conocimiento. Ver Cuadro “Citizenship education continuum”, en: Kerr, David, 1999, *Citizenship Education: an International Comparison*, (England: National Foundation for Educational Research in England and Wales NFER/ Qualifications and Curriculum Authority in England QCA), pp. 14.

13 La actual reforma educacional chilena, implementada gradualmente desde 1990, tiene cuatro ámbitos: Programas de mejoramiento de la calidad y la equidad, Fortalecimiento de la profesión docente, Reforma curricular y Jornada escolar completa diurna.

14 Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza del Ministerio de Educación.

15 Como ejemplo, en Lengua Castellana y Comunicación un objetivo para tercero medio es: “tomar conciencia del papel y responsabilidad de los medios de comunicación en la formación de corrientes de opinión y la consiguiente importancia de la libertad de prensa para el desarrollo de la libertad democrática”. En Filosofía y Psicología de cuarto medio un objetivo es: “valorar la democracia y respeto a los Derechos Humanos como expresiones de una sociedad éticamente organizada”.

16 La época a la que se alude corresponde al gobierno del socialista Salvador Allende, que terminó en septiembre de 1973 con un golpe militar.

17 Cita tomada del documento interno del MINEDUC titulado “Estudio Internacional de Educación Cívica”. Unidad de Currículum y Evaluación, Santiago, Chile, junio 12 de 1998.

18 Información entregada por Leonor Cariola, coordinadora nacional del Estudio Internacional de Educación Cívica.

19 Como esferas de poder se consideraron las instancias tradicionales oficiales (gobierno y partidos políticos) y aquellas otras que de facto ejercen poder a nivel nacional.

20 El Colegio de Profesores de Chile es la máxima organización gremial que agrupa a los docentes de todo el país.

21 En Chile se llama educación media a la formación secundaria que abarca los últimos 4 años de liceo.

22 Cuando se dice “escuela” se hace referencia genérica a los establecimientos educacionales.

23 El tema es tratado en profundidad en: Corvalán, Javier y Fernández, Gabriela, 1998, Apuntes para el análisis de la participación en intervenciones educativas y sociales, (Santiago, Chile: CIDE), Documento de Trabajo N° 11.

24 Se alude al Estudio “Análisis de la Participación Política de los Jóvenes”, realizado para el Instituto Nacional de la Juventud en 1999 desde CIDE, a cargo de Gabriela Fernández.