

REVISTA IBERO— —AMERICANA

de Educación

de Educação



Organización
de Estados
Iberoamericanos

para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

NÚMERO 26

Monográfico: *Sociedad educadora / Sociedade educadora*

Mayo - Agosto 2001 / Maio - Agosto 2001

TÍTULO: *La ciudadanía en el marco de las políticas*

AUTOR: *Gabriela Fernández*

LA CIUDADANÍA EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Gabriela Fernández (*)

SÍNTESIS: El documento resume los principales hallazgos del estudio «Contenidos asociados al concepto de ciudadanía en el marco de las políticas educativas», que fue realizado —gracias al Programa de becas CLACSO-ASDI para investigadores— con el objeto de conocer los elementos y valoraciones otorgadas a este concepto y las opiniones que representantes de distintos círculos de poder tienen sobre la responsabilidad que le cabe a la escuela como agente socializador en la «formación de ciudadanos» o formación cívica.

El estudio concluye resaltando la necesidad de manejar un concepto de ciudadanía amplio y la distinción que debe hacerse entre un ejercicio de la ciudadanía que puede llamarse activo y otro pasivo, al tiempo que se reflexiona sobre las condiciones necesarias para llevar a la práctica este ejercicio ciudadano. En cuanto a la formación de ciudadanos, se plantea una ineludible responsabilidad de la educación formal en esta tarea, que, sin embargo, no puede ser asumida en exclusiva por la escuela sino por la sociedad en su conjunto. En tal sentido, el texto finaliza dando algunas recomendaciones para políticas que promuevan la formación de ciudadanos.

167

SÍNTESE: *O documento resume os principais descobrimentos do estudo «Conteúdos asociados ao conceito de cidadania no marco das políticas educativas», que foi realizado —graças ao Programa de Bolsas CLACSO-ASDI para pesquisadores— com o objeto de conhecer os elementos e valorizações outorgadas a este conceito e as opiniões que representantes de distintos círculos de poder têm sobre a responsabilidade que incumbe à escola como agente socializador na «formação de cidadãos» ou formação cívica.*

O estudo conclui salientando a necessidade de manejar um conceito de cidadania amplo e a distinção que deve ser feita entre um exercício de cidadania que pode chamar-se ativo e outro passivo, ao mesmo tempo que se reflete sobre as condições necessárias para levar à prática este exercício cidadão. Em relação à formação de cidadãos, formula-se uma ineludível responsabilidade da educação formal nesta tarefa, que, no entanto, não

(*) Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Chile.

pode ser assumida exclusivamente pela escola e sim pela sociedade em seu conjunto. Em tal sentido, o texto finaliza dando algumas recomendações para políticas que promovam a formação de cidadãos.

1. ANTECEDENTES GENERALES

El documento que se publica a continuación resume los principales hallazgos del estudio *Contenidos asociados al concepto de ciudadanía en el marco de las políticas educativas*, que fue realizado con el objeto de conocer los elementos y valoraciones otorgadas a este concepto y las opiniones que representantes de distintos círculos de poder tienen sobre la responsabilidad que le cabe a la escuela como agente socializador en la «formación de ciudadanos» o formación cívica ¹.

En la definición del problema de estudio se consideraron tres factores centrales: democracia, ciudadanía y educación. Las relaciones que para efectos del análisis se supone existen entre estos factores (y que al mismo tiempo pueden ser leídas como hipótesis de trabajo) son:

- La «consolidación democrática» necesita de ciudadanos (Touraine, 1992: p. 46).
- En tanto consideramos que la ciudadanía es un «proceso de construcción social» y no una realidad objetiva y predeterminada (Bárcena, 1997: p. 79), las personas de una sociedad requieren ser formadas como ciudadanos.
- 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 los que se encuentra la escuela.

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

¹ Por el momento no se harán mayores distinciones entre ambos conceptos, aun 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.

- Tanto el concepto de «democracia» como el de «ciudadanía» son conceptos múltiples, dinámicos, intersubjetivos y sociohistóricamente contextualizados, y por eso es posible que sean interpretados de diferentes formas (Bárcena, 1997: p. 76). Así, los contenidos de la formación de ciudadanos para la consolidación democrática no son únicos ni obvios.
- 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 en la incorporación de valores, normas y actitudes en la formación de niños y jóvenes ².
- 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. 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 ³, son asociados al concepto de «ciudadanía», distinguiendo aquellos frente a los cuales existen consensos, desacuerdos y contradicciones. En segundo lugar, surge la necesidad de

² 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: p. 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).

³ Nos referimos tanto a instancias de poder formal tradicionales (gobierno, partidos políticos) como a aquellas que en nuestro país constituyen «poderes fácticos» (fuerzas armadas, iglesia, medios de comunicación de masas y empresa privada).

revisar el rol y la responsabilidad que estos personajes e instituciones le otorgan a los agentes socializadores, particularmente a las escuelas, en la formación cívica.

2. REVISIÓN DEL CONCEPTO CIUDADANÍA

2.1. PRESENTACIÓN

El uso del concepto y la preocupación por la ciudadanía no es nuevo, aun cuando en el último tiempo ha tenido un lugar especial, sobre todo en el contenido de los discursos públicos.

En nuestros países durante la década de los 70, y coincidiendo con el auge de las dictaduras militares, la preocupación por la ciudadanía y por la democracia tuvo bastante fuerza, con especial énfasis en el reconocimiento de derechos que estaban siendo violentados.

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

El problema es más complejo aún si consideramos que esas dificultades prácticas para el ejercicio de una ciudadanía real tienen también antesala en un asunto teórico, pues para el concepto de ciudadanía existen diferentes corrientes de pensamiento que ponen énfasis igualmente diferentes. A continuación se intenta una mirada general de estas concepciones, para luego tomar la relación entre ciudadanía y educación.

2.2. UN ACERCAMIENTO TEÓRICO AL TEMA

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 supuso revertir las relaciones de autoridad: desde aquellas que tradicionalmente atribuían privilegios a los gobernantes en desmedro de los gobernados, a otras en que los gobernados reivindican y desarrollan un conjunto de derechos y responsabilidades frente a los gobernantes. Estos cambios se condensan en la emergencia de una sociedad de los individuos, base real de la ciudadanía y de la democracia moderna.

Si realizamos una retrospectiva histórica, encontramos «una serie de teorías» que se concibieron 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.*), aludiendo 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 los Estados. En nuestros días el problema 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.

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), Moore, Huntington y Kurt (quien a su vez se ha basado en Gerschenkron y Hirschman).

También podemos encontrar diversas concepciones expuestas sobre todo por los filósofos sobre la ciudadanía en diferentes coyunturas teóricas. A continuación revisaremos muy brevemente uno de los debates más vigentes y que resulta de especial interés para este estudio: el debate entre comunitaristas y liberales.

2.3. EL DEBATE ENTRE COMUNITARISTAS Y LIBERALES

En los años setenta y ochenta se inició un debate de carácter filosófico sobre la naturaleza del individuo y sobre sus derechos en relación con el Estado, la comunidad y la cultura, la cuestión de la ética

y los fundamentos de la filosofía política. Los protagonistas de este debate fueron, por una parte los liberales, encabezados por Rawls, Dworkin y Gauthier, y, por otra, los comunitaristas, como Arendt, Walzer, Taylor y 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 propia de los liberales 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 lado, 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 debate entre liberalismo y comunitarismo es quizá el más vigente en nuestros 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 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.*: p. 83).

3. LA FORMACIÓN CIUDADANA EN LA EDUCACIÓN FORMAL

3.1. EDUCACIÓN Y CIUDADANÍA: LA 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, que tienen 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).

Para algunos autores, como Tedesco (1995), el conocimiento es la variable más importante en la explicación de las nuevas formas de organización social y económica, y, en ese sentido, los recursos que están siendo fundamentales para la sociedad y para las personas son la información y las capacidades para producir y utilizar dicha información. Sobre este diagnóstico se sostiene la relevancia que adquiere el tema de la educación para todos los países, proceso del que Chile no ha sido ajeno, y que se ha visto materializado en una fuerte y gradual reforma del sistema educacional que viene siendo implementada desde el gobierno de Patricio Aylwin (1990–1994).

Pese a que, como ya comentamos, la relevancia que tiene la educación es incuestionable, también ocurre que en el citado contexto de cambio ésta se ve enfrentada a una crisis. No es que la educación no

esté cumpliendo los objetivos sociales que tiene asignados; más bien ocurre que no se han logrado definir con claridad las finalidades que debe cumplir ni los rumbos hacia donde debe orientar sus acciones en este nuevo escenario. Hay que considerar que abordar el papel de la educación implica definir tanto los conocimientos y las capacidades que exige la formación de todo ciudadano, como la forma institucional a través de la cual ese proceso de formación debe tener lugar.

La historia de la educación occidental se relaciona íntimamente con la de la construcción de la nación, la democracia y el mercado. El acceso universal a la educación ha sido el principal instrumento por el que ha operado tradicionalmente la integración social.

Sin embargo, 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 el control de la democracia y de la nación, asume un significado muy diferente al original y es incapaz de generar una propuesta educativa. En este punto es necesario considerar que nación y democracia son construcciones sociales (Touraine, 1992) y, por tanto, deben ser enseñadas y aprendidas, dándose así una relación de interdependencia entre el fortalecimiento de éstas (nación y democracia) y el rumbo que tome la educación.

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.

Sin embargo, uno de los problemas más serios que afronta ahora la formación del ciudadano es lo que podría llamarse el «déficit de socialización» que caracteriza a la sociedad actual. La familia y la escuela, por diversos motivos, habrían perdido el peso y la confianza social depositada en ellas como agentes formadores, y, a cambio, la televisión, por ejemplo, lo habría ganado.

Lo problemático de todo esto es que, a diferencia de otros temas netamente cognitivos, la educación ciudadana requiere la interiorización de normas y la adhesión a determinadas entidades socialmente construidas (como la cohesión social y la aceptación).

A la vez, eso requiere la incorporación explícita de las dimensiones afectiva y ética en el proceso de aprendizaje, situación que no es

atendida necesariamente por agentes socializadores como los medios de comunicación de masas, que se guían de preferencia por señales de mercado.

4. UNA MIRADA DESDE DISTINTAS INSTANCIAS DE PODER Y DE ACTORES SOCIALES

4.1. SÍNTESIS DE FUENTES DE INFORMACIÓN Y MODO DE ANÁLISIS

En el marco del estudio que dio pie a este ensayo, se realizaron entrevistas en profundidad semiestructuradas a trece actores representantes de altas esferas de poder⁴ y de organismos vinculados al quehacer educativo a nivel nacional, además de a otros representantes de iniciativas diversas en el tema de la ciudadanía. Se conformaron de este modo dos grupos de entrevistados:

- Representantes de las más altas esferas de poder:
 - Gobierno
 - Partidos políticos
 - Fuerzas Armadas
 - Iglesia católica
 - Empresa privada
 - Medios de comunicación
- Representantes de organismos vinculados al quehacer educativo a nivel nacional:
 - Ministerio de Educación (MINEDUC)
 - Colegio de profesores⁵
 - Apoderados
 - Alumnos de educación media⁶

⁴ Como esferas de poder se consideraron las instancias oficiales tradicionales (gobierno y partidos políticos), y aquellas otras que, de facto, ejercen poder a nivel nacional.

⁵ El Colegio de Profesores de Chile es la máxima organización gremial que agrupa a los docentes de todo el país.

⁶ En Chile se llama educación media a la formación secundaria, que abarca los últimos cuatro años de liceo.

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

- Concepto de ciudadanía
- Temas y valores con los cuales se asocia la ciudadanía
- Papel de distintos actores sociales frente a la formación ciudadana
- Función de la escuela⁷ en la formación ciudadana

4.2. ANÁLISIS POR VARIABLES

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).

Con base en estas definiciones pueden hacerse ya dos acotaciones:

- 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).
- 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

⁷ Cuando se dice «escuela» se hace referencia genérica a los establecimientos educacionales.

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:

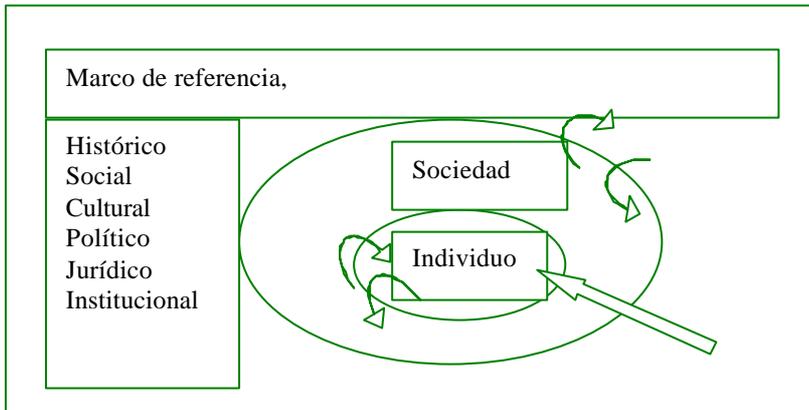
- «Ciudadano puede entenderse como aquel sujeto que tiene posibilidades de ejercer derechos y deberes en un contexto social y político determinado» (Instituto Nacional de la Juventud).
- «Ciudadano es aquel que tiene conciencia de pertenencia a un país o una sociedad y se relaciona con un denominador 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).

177

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

- Existencia de «individuos» (sujetos, personas),
- que se relacionan e interactúan en un colectivo (sociedad, país) del cual se sienten formando parte,
- 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. Vistos 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 sobre el colectivo, lo que es propio de una corriente liberal, fortalecer ésta capacidad sería justamente uno de los desafíos del ejercicio ciudadano óptimo. En esta línea se entiende impulsar la capacidad de cada individuo como controlador de la gestión y del acontecer público a través de su competencia de denuncia y demanda, tema que privilegia al ciudadano en su rol de consumidor de bienes y servicios.

Los entrevistados hacen evidente la necesidad de situar el concepto de ciudadanía en «un contexto determinado», que involucra aspectos históricos, socioculturales, 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 referirse al contexto no desde el punto de vista temporal sino «territorial»: ¿debe ser entendida la sociedad en relación con la región continental, con el país, con 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, aun 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 reconocer normativamente ciertos derechos y poder exigirlos en la práctica, situación que recuerda lo que Sinesio López (1997) llama una «ciudadanía real» y una «ciudadanía imaginaria». Gran parte de los entrevistados coincide con López en señalar que no se puede ejercer realmente la ciudadanía mientras no existan condiciones que aseguren la justicia 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 desventajosa en cuanto al cumplimiento de sus derechos sociales, civiles y políticos.

En este punto de la discusión es interesante hacer una distinción formal sobre lo que se entenderá por «ejercicio de la ciudadanía». A partir de los elementos definitorios entregados por los entrevistados, se puede proponer una distinción entre un ejercicio pasivo y otro activo. Las características de ambas formas de ejercer la ciudadanía se resumen del siguiente modo:

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

Con 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 la dificultad de llegar a respuestas definitivas, fue posible distinguir entre las opiniones de los entrevistados dos posturas diferentes, que, llevadas a polos opuestos, se caracterizan del siguiente modo:

- *Primera postura*: «Somos ciudadanos a tiempo completo». Desde esta óptica 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 precedente a la conducta de las personas, que tendría que ver con la búsqueda de la vida buena y el bien común.
- *Segunda postura*: «Tenemos diferentes responsabilidades públicas, dependiendo del cargo que ocupemos». Aquí nos encontraríamos con una perspectiva fragmentada de la persona, distinguiendo esferas que obedecen al desempeño de distintos papeles: 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. De acuerdo con la primera postura, a

diferencia de la segunda, lo público no sería sólo lo político sino todo aquello en donde las personas interactúan. Por tanto, se ejercería la ciudadanía en el momento de votar 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 posición minoritaria, al parecer más cercana a los representantes de la iglesia (vicarías y Campaña para la Vida Buena), se estimó incluso que conductas que podrían ser consideradas parte de la esfera privada, como el modo de actuar con los hijos en la familia, también darían cuenta de conductas ciudadanas.

4.3. TEMAS Y VALORES CON LOS QUE SE ASOCIA LA CIUDADANÍA

Quizá pueda llamar la atención un consenso total acerca de que el tema de la ciudadanía está estrechamente relacionado con la *democracia*, aun 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 y tolerancia/respeto.

Tal vez 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 en los procesos de toma de decisión a distintos niveles (nacional y local). La participación aparece como deber y como derecho. Aquí nuevamente se hace la 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 esas personas no se puede exigir el deber que como ciudadanos les correspondería de velar y de responsabilizarse por el desarrollo del país en su conjunto. Al contrario, en tales casos queda claro lo ya mencionado acerca de contar con ciertas condiciones mínimas para el ejercicio ciudadano.

Que la sociedad civil tenga espacios de participación fue mencionado por algunos como una de las características básicas de la democracia, así como contar con instituciones que representen efectivamente a los ciudadanos. En relación con 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 logren una menor participación efectiva en espacios de toma de decisiones. También es importante la opinión de uno de los entrevistados (apoderados) acerca de cierta fantasía en aquello de promover la participación ciudadana a través de algunas políticas públicas, pues al final lo que se hace es traspasar a la sociedad civil algunas responsabilidades que debieran ser asumidas totalmente por el Estado.

Otros valores mencionados en este marco democrático base para poder hablar de ciudadanía son: justicia (equidad, igualdad), libertad y paz.

La idea de «justicia», mencionada también como equidad e igualdad, apareció con mucha fuerza asociada con «bien común» y con «convivencia social». En algunos entrevistados, con más fuerza que en otros, las condiciones materiales de justicia social son una garantía de buena convivencia. Aquí estarían entremezcladas las esferas de lo individual y de lo colectivo, por cuanto se alude a la interacción de sujetos que no viven aislados, pero que individualmente requieren de su bienestar personal.

También la ciudadanía se asocia con «gobernabilidad», con mantener un orden social en sus componentes políticos, económicos, etc. Al respecto es interesante citar a 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, 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).

En efecto, una de las entrevistadas que se reconoció abiertamente liberal defendió el mercado como el mejor espacio articulador, y se mostró a favor de una máxima disminución 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 los temas que fueron consultados a los entrevistados hubo dos frente a los cuales no se dio consenso: la identidad y la autonomía. En relación con la «identidad», aparece cuestionado que exista o no una única identidad, polémica que remite a cómo entender la ciudadanía en un contexto de mundialización y globalización. Para algunos entrevistados la promoción de la diversidad y el pluralismo, al tiempo que produce una apertura de fronteras nacionales, es contradictorio con buscar una identidad nacional única. Por el contrario, habría dos fenómenos: de un lado, una tendencia a fortalecer las identidades grupales o locales, y, de otro, la aparición de referentes universales que superaran 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 que 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.

183

En esta misma línea, el papel de los símbolos patrios, como la bandera o el himno nacional, aparece como algo que ha recobrado sentido tras el período de gobierno militar. La identificación con dichos símbolos tendría en este contexto una fuerte carga emocional y un sentido de recuperación de algo perdido. Quizá es distinta a la interpretación que pueden hacer los jóvenes que hoy usan la bandera como indumentaria para ir al estadio a ver un partido de fútbol.

Por su parte, frente al tema de la «autonomía» también hubo opiniones encontradas, que en este caso tienen que ver con dos modos de interpretarla. La autonomía es un valor deseable que debiera ser promovido en la formación de ciudadanos cuando tiene relación con autodeterminación, con 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 hacen esta interpretación son los mismos que defienden con más fuerza la idea de ciudadanía desde una óptica comunitarista.

4.4. PAPEL DE DISTINTOS ACTORES SOCIALES FRENTE A LA FORMACIÓN CIUDADANA

Es importante señalar que a todos 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. Todos aludieron a responsabilidades compartidas, vale decir, a que existe consenso de que la formación ciudadana no es algo que le corresponda realizar a un solo actor en particular, sino a varios o a todos ellos.

Frente a esta pregunta, en todos los casos fue mencionado el Estado (o el gobierno) de forma espontánea, a lo que hubo que agregar 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.

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

- *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 de ellos surgen las figuras que gobiernan el país. Entre sus desafíos debiera estar 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 quizá permitiría volver a ilusionar a la población con uno de los aspectos de la dimensión política del ejercicio ciudadano como es el sufragio.
- *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 orden y de defensa de la soberanía nacional y abandonando el campo político (haciendo también alusión al hecho de que existan miembros de esa institución que tienen derecho a participar como senadores de la república sin haber sido electos). Se agrega, además, que como institución tiene una gran responsabilidad en ayudar a reescribir la historia nacional.

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

Consultados sobre el servicio militar, tanto los representantes del Ejército como los 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 los objetores de conciencia.

- *Iglesia católica*: más allá de reconocer que 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 apostólica, lo que es reafirmado con insistencia por los representantes de esta institución y de otras. Sin embargo, al igual que las Fuerzas Armadas, se espera que mantenga independencia del Estado.

Su presencia a lo largo de la historia chilena pesa con fuerza 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 a otros como la discriminación, lo que también sería reflejo de un doble estándar de la propia institución.

- *Empresa privada*: esta es una institución que ninguno de los entrevistados mencionó espontáneamente en el momento de ser consultados por los responsables de la formación ciudadana. Sin embargo, cuando se les preguntó explícitamente por el papel que le correspondería a la empresa privada (como poder económico), la mayoría dijo que tiene una enorme responsabilidad por su posibilidad de contribuir a la justicia social mediante la redistribución del ingreso.

Más que contribuir mediante una actitud altruista o filantrópica (aunque esto igualmente 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 a través de una dignificación del trabajo que redunde en mejoras para todos.

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

- *Medios de Comunicación:* todos los entrevistados estuvieron de acuerdo en afirmar que los medios de comunicación, en particular la televisión, cumplen un papel importantísimo como agentes socializadores y como canales transmisores de información masiva. Llama la atención que fuera justamente el representante de los medios de comunicación el que más pusiera 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 empresas donde se conjugan muchos intereses.

Sobre la televisión, el entrevistado que la representaba admitió 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 satisfacen al público mayoritario.

Los demás entrevistados reconocieron en este medio un importante poder de influencia en la formación de opinión pública. Por otra parte, también existe la idea de que los medios de comunicación tienen mucho poder en la articulación de la agenda oficial, que su forma de hacerlo es muy estrecha, y que mientras esto ocurra no será posible pensar en un desarrollo óptimo de la ciudadanía.

4.5. FUNCIÓN DE LA ESCUELA EN LA FORMACIÓN CIUDADANA

En cuanto a la educación pública, existió absoluto consenso entre los entrevistados en que tiene una gran responsabilidad en la formación de la ciudadanía, más allá de que 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 esa función se ve complementada, de buena o mala manera, con otros agentes como la televisión.

Frente a ese tema, algunos entrevistados, como el representante de los propios apoderados, señaló cierto distanciamiento de las familias con la labor que realiza la escuela. Por una parte, se le otorga mayor autonomía, dejando espacios para que la escuela decida sobre temas que consideran competencia de los «profesionales de la educa-

ción». Por otra, la misma actitud llega al extremo de delegar totalmente en la escuela la función formativa, dejando de cumplir como familia su papel socializador básico.

Sin embargo, la situación no puede leerse como falta de preocupación por parte de los padres acerca de la educación que reciben sus hijos. Parece 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 al consumo en todas sus formas.

Por otra parte, algunos entrevistados se refieren a la escuela como a 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 entre pares. Tal como sucede con la sociedad, la escuela cuenta en su interior con un orden interno y 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 del curso dentro del cual tienen la posibilidad de elegir un representante, que a su vez será parte de una instancia superior conocida como Centro de Alumnos.

Entre los entrevistados hubo quienes (Cámara de Diputados, Parlamento Juvenil) aludieron a la importancia que tuvo en sus vidas 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.

Fue justamente el reconocimiento de la riqueza que tiene la experiencia de dirigencia en la vida de los jóvenes lo que llevó a que desde la Cámara de Diputados se tomara 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 refleja la de la Cámara de Diputados,

el Parlamento Juvenil tiene como objetivo discutir y alzar la voz con propuestas que él mismo ha elaborado frente a los temas que le preocupan, tales como la situación de las jóvenes embarazadas en los establecimientos educacionales.

Sin embargo, y más allá de estas características que ponen la escuela como un escenario potencialmente privilegiado para el ejercicio democrático, en la práctica habría una serie de circunstancias que dificultan que eso se concrete. Al respecto podemos mencionar algunas que a nuestro parecer debieran considerarse para la formulación de cualquier política que busque promover la formación de ciudadanos:

- Formar para la solidaridad en un ambiente fuertemente competitivo, 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 dentro 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), 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 que en la práctica no permiten una integración real 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 al control sobre el servicio educativo que reciben.

- Falta de preparación de los docentes para dar una formación como la que se propone, ya que éstos han sido formados en un sistema con las mismas falencias, situación que dificulta enormemente la puesta en marcha de las nuevas propuestas de reforma.

Uno de los problemas que más preocupó 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 las esferas en que se desenvuelven. Por ese motivo, la formación que entrega la escuela pierde efectividad.

Por otro lado, existe consenso en que la formación de la ciudadanía debe darse basándose en una combinación de nociones y contenidos teóricos, con entrega de valores y ejercicio práctico, en un ambiente que 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 promoción real de las iniciativas de participación estudiantil, como los Centros de Alumnos y la realización de consejos de curso con mayor protagonismo de los estudiantes.

190

Aunque no todos los entrevistados los conocen en profundidad, existe acuerdo en que la incorporación de objetivos transversales en la educación formal es positiva para una formación integral; sin embargo, por las dificultades antes mencionadas, 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 la formación de la capacidad crítica), y con temas específicos como los derechos humanos, la formación para la participación política o la formación para el mundo laboral.

5. SÍNTESIS GENERAL Y RECOMENDACIONES

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

- Se puede dar por confirmado el supuesto acerca de que el concepto de ciudadanía no es único, sino que presenta diferentes matices en distintos actores sociales. A partir de las definiciones dadas por los entrevistados, es claro que hoy en día la ciudadanía no puede restringirse a una concepción estrictamente jurídica, sino, por el contrario, ésta tiene incorporadas cada vez más dimensiones políticas, éticas, socioculturales e incluso afectivas. En ese plano es indudable 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, dentro de la sociedad, van demarcando grupos más o menos integrados a ese patrón formal.
- Igualmente se manifiestan en este momento una serie de cuestionamientos acerca de la referencia territorial para hablar de ciudadanos, sobre todo en un contexto de globalización y de apertura de las fronteras nacionales. Esta limitación del concepto se mostró con claridad en los entrevistados al referirse a la identidad nacional. Según parece, el sentido de pertenencia tendría relación con el ejercicio activo de la ciudadanía, pero esto no coincide necesariamente con haber nacido o con vivir en un determinado país. Podría darse —y de hecho se da— una identidad transnacional como la latinoamericana, que sería el punto de referencia para una nueva definición de ciudadanía. En tal sentido las prácticas van más rápido que las legislaciones, por lo que en la actualidad encontramos grandes migraciones de un país a otro de personas que desde el punto de vista de las normas son catalogadas como «migrantes extranjeros» o «ilegales», y socialmente podrían ser consideradas como «minorías». Sin embargo, la categoría conceptual de ciudadano como el individuo nacido en territorio nacional se reduce ante los numerosos casos de aquellos que viven, trabajan y conforman redes de convivencia más o menos permanentes en un país extranjero (más allá de las razones que los lleven a esto).
- Es interesante hacer notar que al hablar de ciudadanos estamos creando, por oposición, una categoría de «no ciudadanos», aquellos que, de acuerdo con una revisión histórica

del concepto como la ya presentada, correspondería a «los gobernantes», pero que con otra lectura también podría entenderse como «los excluidos». En relación con esto último, el análisis de las entrevistas muestra que 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. 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 compleja en el 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».

- Por otra parte se hace evidente que, más allá de las instituciones desde las que 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 individuo consumidor de bienes y servicios. De acuerdo con esta lógica el ciudadano es libre de optar entre las múltiples alternativas que se le presentan, lo que dentro de un pensamiento liberal se vería respaldado por un cálculo racional de costos y beneficios. Por otra parte, al mercado, como espacio de encuentro, concurrirían los ciudadanos como seres individuales 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.
- Otro modelo que permea los discursos es la fuerte influencia que históricamente ha tenido la iglesia 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 reiteradas referencias 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 que deben ser mirados tomando en cuenta 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 con el tipo de familia que se quiere constituir, con las preferencias sexuales, con el consumo de ciertas sustancias, etc.) que son cuestionadas por algunos sectores, pero que 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, que nos parece no puede estar regulada ni por la ignorancia ni por el temor.

- En relación con esto también es relevante señalar la importancia del contexto histórico nacional, particularmente en lo que respecta a la dictadura militar. Esta realidad marca el modo de plantear 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 papel 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 violencia. Parece que el valor de la paz es uno de los que cuenta con un consenso indiscutido; sin embargo, los mecanismos para promoverla y mantenerla no son del todo claros ni consensuados.

- 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 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 inequitativa y competitiva, también cabe hacerse la pregunta de qué tipo de ciudadano es el que se debe formar: uno que tenga las capacidades para integrarse en buenas condiciones a un ambiente que cuente con 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 parece que la idea de ciudadano que prima es la de aquel que se integra del mejor modo a la sociedad y a sus instituciones, y no la del que expresa desacuerdo e incluso malestar con patrones dominantes que considera injustos. Así, por ejemplo, los jóvenes que se marginan del sistema de elecciones y no participan políticamente a través de su voto, son evaluados negativamente más por su «apatía política» que por el sentido crítico que puede haber detrás de esta «automarginación».
- Por último, en el plano de la educación formal nadie cuestiona la importancia que debe tener en la formación de ciudadanos, como tampoco se cuestiona el hecho de que la escuela no puede asumir sola 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 en un agente formador o deformador de ciudadanos. Es complejo practicar la diversidad y la integración cuando 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)⁸, es común encontrar políticas que anuncian la promoción de la ciudadanía, pero que no llegan a definir qué se está entendiendo por ésta ni cómo serán medidos los avances en términos de resultados a corto y mediano plazo y de sus 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 prime el individuo versus otro en donde prime 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 es, entonces, 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 en 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, con ser capaz de tomar decisiones y de adelantarse a las consecuencias que éstas pueden tener. Además, se trataría de la persona que se reconoce como un ser social, que vive

⁸ 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*.

dentro de una sociedad y que tiene ciertos límites de convivencia que deben ser respetados.

- *Capacidad de juicio crítico y de decisión informada.* Tendría que ver con sostener opiniones propias frente a situaciones que competen a la persona directamente, de reconocer y distinguir un dato de una interpretación de la realidad, y las corrientes de pensamiento que hay detrás. También habría un interés activo por buscar información sobre diversos temas, y disposición de utilizar esta información para mejorar la propia calidad de vida y la del resto de la comunidad.
- *Noción integral de la propia realidad y de otras realidades.* Tendría que ver con el interés por conocer las propias raíces culturales e históricas, empezando por la familia y extendiéndose a la comunidad, al país y al resto del mundo. Así mismo, con la preservación del patrimonio histórico y de las culturas originarias. Se trataría de personas que reconocen la existencia de otras diferentes en cuanto a raza, etnia, credo, género, edad, condición física, etc., y que sin estar necesariamente de acuerdo con sus formas de pensar y/o actuar, las 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 a la salud de todas las personas; por tanto, se debe evitar atentar contra ellas dañándolas o menoscabándolas. Priman valores como la conservación de la vida, la salud y la paz. Además, con el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales, con la no contaminación.

Interesa también reforzar la idea de que la formación de los ciudadanos no es una materia que pueda restringirse a la educación formal; por tanto, es un tema que puede y debe ser abordado desde políticas e instituciones diversas. En ese sentido, la coordinación intersectorial en materia de políticas públicas es ineludible y urgente.

En relación con 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 de este modo

debe ser un trabajo que considere la expresión cultural y artística, que dé espacios para la creación y la manifestación de ideas. Según un estudio sobre la participación política juvenil en el que hemos participado ⁹, los mismos jóvenes señalan la falta de espacio que ofrece la escuela para discutir y reflexionar acerca de temas de contingencia política nacional y sobre el papel que a ellos les compete como actores en la sociedad. Pensamos que dentro de las escuelas se debe facilitar el funcionamiento democrático de instancias participativas como los centros de alumnos, que sirvan como experimentación real de lo que significa tener representantes. Desde los partidos políticos debiera producirse una renovación y un esfuerzo combinado con los medios de comunicación, que permitiera 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 que aseguraran 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 dentro 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 y a dar herramientas y conocimiento que permitieran reforzar la autovaloración 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 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 el acceso a Internet pueden ser catastróficos en el aumento de brechas entre grupos de la sociedad si no prevé un componente de educación ciudadana que asegure la equidad y la 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

⁹ Se alude al estudio *Análisis de la Participación Política de los Jóvenes*, realizado por Gabriela Fernández desde el CIDE para el Instituto Nacional de la Juventud de Chile en 1999.

abarca currículo y métodos de enseñanza, como también modos de administración, organización y cultura escolar. En lo estrictamente pedagógico, la renovación curricular no puede estar desligada de una recomposición de las prácticas docentes y de las formas de evaluación. Un modelo que busque formar ciudadanos en los términos que hemos intentado definir más arriba, no puede centrarse en evaluar sólo conocimientos, y menos hacerlo a través de la repetición y la 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 de trabajo en equipo.

BIBLIOGRAFÍA

ABUGATTAS, J., y TUBINO, F. (1997): *Consecuencias de los Cambios Globales para la Educación*. Lima, Foro Educativo.

ALMENAR, N. (1999): «Los valores en los jóvenes: Estrategias de diagnóstico», en: *Paideia*, núm 26. Concepción, Chile, Universidad de Concepción, pp. 9-31.

BÁRCENA, F. (1997): *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política*. Paidós.

CEPAL (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile, LC/G.2071 (SES.28/3),

CEPAL/UNESCO (1992): *El conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.

CORVALÁN, J.; FERNÁNDEZ, G., y GONZÁLEZ, L. E. (1999): *Los jóvenes en Chile y Europa: Educación, Trabajo y Ciudadanía*. Santiago de Chile, CIDE/PIIE.

COX, C. (1999): «La reforma del currículum» en: *La reforma educacional chilena*. Juan Eduardo García-Huidobro (editor), Editorial Popular.

FLACSO (1998): *Nociones de una ciudadanía que crece*. Santiago de Chile.

GARCÍA CANCLINI, N. (1995): *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México, Grijalbo.

GARCÍA-HUIDOBRO, J. E. (1999): «Los fundamentos ciudadanizadores de la reforma educacional del Ministerio de Educación (MINEDUC)» en: *Ciudadanía en Chile: el desafío cultural del nuevo milenio*. Santiago de Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales, Departamento de Estudios.

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT (1999): *Civic Education Across Countries: Twenty four National Case Studies from the IEA Civic Education Project*. Editado por Judith Torney-Purta, John Schwille y Jo-Ann Amadeo. Nueva Zelanda, IEA.

KERR, D. (1999): *Citizenship Education: an International Comparison*. National Foundation for Educational Research in England and Wales NFER/ Qualifications and Curriculum Authority in England QCA.

LÓPEZ, S. (1997): *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima, Instituto Diálogo y Propuestas.

MAGENDZO, A. (1996): *Currículum, educación para la democracia en la modernidad*. PIIE/Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán.

MAGENDZO, A.; DONOSO, P., y RODAS, M. (1997): *Los objetivos transversales de la educación*. Santiago de Chile, Editorial Universitaria.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1998): *Estudio Internacional de Educación Cívica*. Santiago de Chile, Unidad de Currículum y Evaluación (documento interno).

— (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.

ROSE, N. (1997) «El gobierno en las democracias liberales 'avanzadas': del liberalismo al neoliberalismo» en: *Archipiélago* (s/d), núm. 29, pp. 25-40.

RUBIO CARRACEDO, J. (1998): «Democracia participativa» en: *Cuadernos de Pedagogía* (s/d), núm. 275, diciembre.

TEDESCO, J.C. (1995): *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Madrid, Anaya (Col. Hacer Reforma).

— (1996): «Los desafíos de la transversalidad en la educación» en: *Revista de Educación*, (s/d) núm. 309, pp.7-21.

TOMASSINI, L. (1992): «Estado, gobernabilidad y desarrollo» en: *Revista de Ciencia Política*, vol. XIV, núm 1-2. Santiago de Chile. Instituto de Ciencia Política, P. Universidad Católica de Chile.

TOURAINE, A. (1992): *¿Qué es la Democracia?* Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

VILLAGRÁN, J. (1989): «Política, democracia y educación cívica» en: *Revista Estudios Sociales*, núm. 61, trimestre 3. Santiago de Chile, CPU.