

32

**Cuadernos de Divulgación
de la Cultura Democrática**

FORMACIÓN CIUDADANA
EN MÉXICO

Silvia L. Conde

32

**Cuadernos de Divulgación
de la Cultura Democrática**

**FORMACIÓN CIUDADANA
EN MÉXICO**

Silvia L. Conde

Silvia L. Conde

**FORMACIÓN CIUDADANA
EN MÉXICO**

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeros Electorales

Lic. Enrique Andrade González

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtra. Beatriz Eugenia Galindo Centeno

Dr. Ciro Murayama Rendón

Dr. Benito Nacif Hernández

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles

Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez

Lic. Javier Santiago Castillo

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Contralor General

C.P.C. Gregorio Guerrero Pozas

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

FORMACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

Silvia L. Conde

Primera edición INE, 2016

D.R. © 2016, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN de la colección: 978-607-9218-44-7

ISBN: 978-607-8510-15-3

Los contenidos son responsabilidad de los autores y no necesariamente representan el punto de vista del INE

Impreso en México *Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

Presentación	7
Introducción	11
SOBRE EL DEBER SER: NATURALEZA Y FINES DE LA FORMACIÓN CIUDADANA	17
SOBRE LAS POSIBILIDADES DE LA FORMACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO	51
Reflexiones finales	91
Bibliografía	97
Sobre la autora	107

Presentación

En cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y atendiendo los fines institucionales de coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática en el país, el Instituto Federal Electoral ha tenido entre sus tareas primordiales la generación de materiales que contribuyan a reforzar la divulgación de la cultura democrática entre distintos grupos de población.

Con apego a este imperativo, el Instituto ha impulsado una política de publicaciones que ha tenido como objetivo difundir estos valores y poner en la palestra los temas que requieren una amplia reflexión en una democracia.

Una de las colecciones editoriales de mayor tradición y demanda durante los 23 años de existencia de este Instituto es la de Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. La respuesta de la sociedad a este esfuerzo institucional ha sido notoria: la colección de cuadernos ha alcanzado a un amplio público especializado y no

especializado que incluye, entre otros, a estudiantes y docentes de educación media superior.

En esta colección hemos reunido a reconocidos/as especialistas nacionales e internacionales, quienes con un lenguaje ciudadano han aportado al público en general elementos para el entendimiento, la reflexión y discusión sobre nuestra democracia.

Con este número 32, titulado *Formación ciudadana en México*, el Instituto quiere ofrecer a la ciudadanía y a los diversos actores políticos y sociales un material que detone la discusión sobre una de las atribuciones fundamentales del IFE: la educación cívica.

En el marco de sus tareas de educación cívica, el IFE, entre otras muchas actividades y materiales, ha editado esta serie de cuadernos y cientos de publicaciones que tienen como centro los temas de la democracia (participación, ciudadanía, cultura política, procesos electorales, tecnología electoral y un largo etcétera); ha realizado diversos ejercicios de participación democrática con carácter formativo dirigidos a la infancia y la juventud; ha realizado e instrumentado modelos educativos para la participación democrática para población adulta, y ha llevado a cabo campañas de promoción del voto libre y razonado en los diversos procesos electorales.

La Mtra. Silvia Conde, reconocida especialista en el tema, nos ofrece en este trabajo los conceptos fundamentales y su visión sobre la educación ciudadana, entendida como educación para la democracia. Partiendo de preguntas como ¿qué pasa si un país no forma a sus

ciudadanos?, ¿qué tipo de ciudadanía necesita México?, ¿qué enfoques formativos son los más adecuados para hacer frente a los desafíos que acusan las encuestas de cultura política?, la autora nos invita a reflexionar sobre el papel de la sociedad, los actores políticos y las instituciones en la formación de una ciudadanía que cuente con los conocimientos, actitudes, valores y habilidades necesarios para ejercer a plenitud todos sus derechos y participar democráticamente en el espacio público y privado.

En un país donde la satisfacción con el régimen democrático presenta la segunda caída más grande de América Latina –según el Latinobarómetro 2013, entre 1995 y 2013 la aprobación y satisfacción con la democracia en México ha disminuido en promedio 12 puntos porcentuales–, la reflexión sobre la corresponsabilidad Estado-sociedad para formar demócratas es un tema que no se puede soslayar.

Instituto Federal Electoral

Introducción

Cuatro cuerdas separan la puerta de la escuela de la parada del autobús. Pero son muchos los que prefieren tomar el camino largo para evitar varios inconvenientes: desde las cucarachas que tapizan el suelo cerca de los puestos de comida, hasta la bolita de chavos que “les bajan” los cinco pesos del pesero, el celular o los tenis.

Construir un sendero seguro fue el proyecto ciudadano de este año. Con la participación de maestros, la directora, algunos padres de familia y un comité de alumnos, la escuela hizo un mapa de riesgos y un proyecto de solución, el cual presentaron a las autoridades. La limpieza del lugar fue el primer problema que se resolvió, pues de inmediato clausuraron algunos puestos y fumigaron. La seguridad es un problema más difícil, las brigadas de autoprotección funcionaron unas semanas [...] Aún están buscando alternativas.

En este fragmento de la vida cotidiana se trasluce un proceso formativo que coloca el acento en la constitución de un sujeto de derechos, con un alto sentido de responsabilidad personal y social, competente para participar, capaz de relacionarse con la autoridad para plantearle problemas, propuestas y pedirle cuentas. Se trata de una historia de construcción de ciudadanía.

Mucho se ha escrito sobre los fundamentos, enfoques, métodos y técnicas de la educación ciudadana;¹ sin embargo, como veremos en este texto, sigue siendo para México una necesidad insatisfecha, un proceso en permanente incompletud pues con frecuencia ha sido confinado a espacios y tiempos marginales.

¿Qué pasa si un país no forma a sus ciudadanos? ¿Qué tipo de ciudadanía necesita México? ¿Qué enfoques formativos son los más adecuados para hacer frente a los desafíos que acusan las encuestas de cultura política?

¹ Henry Giroux, en *La escuela y la lucha por la ciudadanía* (1993), realiza una revisión crítica de los modelos de educación política en los Estados Unidos; Gilberto Guevara, en *Democracia y educación* (de esta misma colección) realiza un análisis detallado de los antecedentes y fundamentos de la educación ciudadana; Carlos Cullen, en *Autonomía moral, participación democrática y cuidado del otro* (1999), ofrece elementos para el debate sobre la formación ética y ciudadana desde la escuela; Josep Ma. Puig y Miquel Martínez profundizan en los fundamentos filosóficos y éticos en *Educación moral y democracia* (1999); Silvia Conde, en *Educación para la democracia. La educación ciudadana basada en el desarrollo de competencias cívicas y éticas* (2004), realiza una revisión de los antecedentes de la política de educación cívica en México; Érika Tapia, en *Socialización política y educación cívica en los niños* (2003), y Teresa González, en *Democracia y formación ciudadana* (de esta misma colección), realizan un cuidadoso análisis de los fundamentos filosóficos y políticos de la educación ciudadana.

En este texto se aportan elementos para responder éstas y otras preguntas partiendo de la convicción de que un Estado democrático requiere de una ciudadanía competente, comprometida con la defensa de la democracia, preocupada por asuntos públicos y con un sólido sentido de pertenencia a su sociedad civil y política. Estas capacidades se van configurando a través de la participación, la defensa de los derechos, la acción colectiva, así como mediante procesos formativos sistemáticos e intencionados, es decir, la formación ciudadana.

No todas las acciones de educación política son pertinentes para construir una ciudadanía democrática; por esta razón en la primera parte del texto se perfilan los rasgos de un proceso formativo que efectivamente contribuye a ello. Acudo al concepto de *formación* ciudadana para tomar distancia tanto de la instrucción como de la socialización política, y apuntar hacia un proceso integral que explícitamente eduque en los conocimientos, las actitudes, los valores y las habilidades necesarios para ejercer la ciudadanía política, civil y social en los distintos ámbitos en los que una persona se desenvuelve. Se opta por un proceso más formativo que informativo, en el que se procure construir ciudadanía mediante una constante articulación del conocimiento, el pensamiento crítico, la aplicación de los valores, la participación y la acción colectiva.

El concepto de democracia de ciudadanía ayuda a configurar un enfoque de formación ciudadana en el que además se incorpore el contexto, es decir, las condiciones en las cuales se ejerce la ciudadanía y que corresponde a cada Estado establecer: reconocimiento del voto, elecciones limpias, libertad electoral, garantía de respeto y protección a los

derechos humanos, segurabilidad y bienestar para la población. De esta manera, se fortifica el impulso del tránsito de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía.

Se presenta a la formación ciudadana como una educación en valores porque el ciudadano democrático es un sujeto cuya cualidad moral se expresa en su compromiso con el bienestar común, en la capacidad de convertir los principios y valores de la democracia en criterios de juicio y acción, reconocedor del otro, con alto sentido de la justicia, la legalidad y de sus responsabilidades humanas. Pero también es una educación en derechos humanos, porque el ciudadano se constituye en el ejercicio de éstos. En esa experiencia como sujeto social y político, se asume como constructor de su entorno, lo que le confiere poder en distintas escalas. Finalmente, la formación ciudadana se concibe como una educación para la democracia, lo que implica construir contextos propicios para la aplicación de sus principios y procedimientos, incidir en las representaciones que las personas tienen sobre lo público y sobre el mundo social.

En la segunda parte de este documento, esta visión integral de la formación ciudadana se convierte en un referente para analizar las acciones realizadas actualmente en México. Se analizan las características de los procesos de formación ciudadana que se despliegan en las escuelas de educación básica, normadas por un currículo que ha sido bien evaluado por el Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas (SREDECC) y mediadas por condiciones adversas y por las contradicciones de un entorno

sociopolítico y cultural desigual, injusto, poco democrático, las cuales no sólo desafían el discurso de la formación ciudadana en el ámbito escolar, sino que dejan el sabor agridulce de la utopía.

A través del análisis de los avances y desafíos en el tema que nos ocupa, se pretende plantear líneas para configurar una estrategia nacional de formación ciudadana sustentada en la idea de una sociedad educadora capaz de articular esfuerzos de diversas instancias formativas en el marco de un trabajo de corresponsabilidad.

SOBRE EL DEBER SER: NATURALEZA Y FINES DE LA FORMACIÓN CIUDADANA

“Sin democracia no hay ciudadanos, pero sin ciudadanos tampoco hay democracia”.² Democracia y ciudadanía son productos culturales, por lo que requieren un trabajo sistemático para su consolidación. La democracia se fortalece gracias a la solidez de sus instituciones y procedimientos, al incremento de la eficacia del servicio público, la vigencia del Estado de derecho, al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y al respeto pleno a los derechos humanos, pero también gracias a la actuación de la ciudadanía, la cual se encuentra en permanente construcción, pues lejos de ser una mera adquisición de derechos y obligaciones, constituye una cualidad moral del sujeto, sustentada en el sentido de pertenencia a una comunidad política y expresada tanto en la

² Eamonn Callan, *Creating citizens. Political education and liberal democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1997.

voluntad de actuar en ella como en las competencias necesarias para hacerlo.

La salud y la estabilidad de las democracias no sólo tienen que ver con la buena organización del Estado, sino con la presencia y actuación de ciudadanos ética y políticamente competentes, aspecto este último que depende en buena medida, aunque no de modo exclusivo, de la formación ciudadana.

Desde hace un siglo, John Dewey³ señalaba la importancia de la educación para la consolidación de la democracia. Actualmente los datos de los estudios sobre cultura política, prácticas ciudadanas y conocimientos cívicos,⁴ renuevan la exigencia de formar a la ciudadanía. La poca participación en los procesos electorales, la desconfianza en las instituciones, la débil cultura de la legalidad, la intolerancia, el deterioro de las formas de convivencia, la poca valoración de la democracia y de la política, así como la falta de competencias ciudadanas para la participación democrática, la organización, la toma de decisiones y la rendición de cuentas, son rasgos negativos de la cultura política que se pueden atender a través de la formación ciudadana.

³ John Dewey, *Democracia y educación*, 3ª edición, Madrid, Morata, 1998, p. 155.

⁴ Secretaría de Gobernación, Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012, disponible en <http://encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf>; Felipe Tirado Segura y Gilberto Guevara Niebla, "Conocimientos cívicos en México. Un estudio comparativo internacional", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, núm. 11, julio-septiembre de 2006, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14003013> (fecha de consulta: 10 de agosto de 2013).

¿QUÉ CIUDADANÍA FORMAR? ¿PARA QUÉ DEMOCRACIA?

La naturaleza de la educación política se relaciona con la concepción de ciudadanía y de democracia, con sus fines –en relación con lo público, con el Estado y con el poder–, con los contenidos de aprendizaje y con los medios y recursos educativos. En palabras de Cullen, “el tema en cuestión es cómo entendemos la condición de ser agentes morales y políticos, y hasta dónde la comprensión de la ciudadanía determina, simula o simplemente anula esta condición que nos define”.⁵ Así que conviene preguntarnos: ¿Qué tipo de ciudadano necesitamos formar en México? ¿Qué tipo de educación ciudadana se requiere? ¿El enfoque que se aplica hoy aumenta nuestra potencia de actuar?

Desde una concepción restringida, la ciudadanía es una condición jurídica expresada en características formales: tener 18 años, un modo honesto de vivir y estar en el pleno ejercicio de los derechos políticos. Estrictamente, este ciudadano no requiere ser formado, en todo caso necesita una socialización política centrada en el conocimiento de las normas, la adaptación heterónoma a ellas, el conocimiento de los procedimientos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos, como votar, pagar impuestos, acatar las disposiciones judiciales y respetar la ley.

⁵ Carlos Cullen, “Sociedad civil y ciudadanía: desafíos educativos”, en *Transatlántica de Educación*, núm. 4 (Educando para la ciudadanía), julio de 2008, p. 27.

Según Cullen,⁶ la marcada dispersión de poderes y derechos que caracteriza a las democracias modernas exige a la ciudadanía repensar el sentido de su participación, más allá de la mera representación. El papel de la ciudadanía en la construcción y fortalecimiento de la democracia tiene su expresión básica en la elección periódica de los gobernantes, pero no se agota ahí, porque “significa involucrarse de manera activa y consciente en la eliminación de los obstáculos de la igualdad, en la tarea de garantizar la plena vigencia y protección de los derechos humanos y la vida democrática, así como en la construcción de una igualdad real para todas las personas que integran la sociedad”.⁷

La visión formal y mínima de ciudadano se ha debilitado frente a una concepción que liga la condición de ciudadano a la conciencia de los derechos —no sólo los políticos—, a la posibilidad y la capacidad de defenderlos y disfrutarlos, así como a la aplicación de los valores democráticos. En esta línea se ubica la noción de democracia de ciudadanía, definida así por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

La democracia de ciudadanía es una forma de elegir a las autoridades y una forma de organización que garantiza los derechos de todos; los derechos civiles (garantías contra la opresión), los derechos políticos (ser parte de las decisiones públicas o colectivas) y de los derechos sociales

⁶ Carlos Cullen, *Autonomía moral, participación democrática y cuidado del otro. Bases para un currículo de formación ética y ciudadana*, Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas, 1999, p. 62.

⁷ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Participación ciudadana*, Costa Rica, IIDH (Serie Módulos Educativos, núm. 2), 1997.

(acceso al bienestar) [...] En esta perspectiva, la democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan, es también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder.⁸

El mismo PNUD define la ciudadanía integral, basada en el reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social:

- La *ciudadanía política*, integrada por las condiciones mínimas para que pueda hablarse de democracia, tales como el reconocimiento del voto, las elecciones limpias, la libertad electoral y las demás vinculadas con el derecho a participar en el ejercicio del poder político.
- La *ciudadanía civil*, expresada en los derechos para la libertad individual y en la capacidad de los Estados para garantizar en la práctica los derechos civiles mediante la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos, la promulgación de normas jurídicas y la creación de instituciones para la defensa y protección de los derechos humanos.

⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar, Alfaguara, Altea, Taurus, 2004, p. 18.

- La *ciudadanía social* abarca el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar y vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad, expresados en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.⁹

Esta noción de ciudadanía tiene implicaciones para la formación ciudadana, tanto en los procesos educativos como en la responsabilidad del Estado en la construcción de condiciones para que sean efectivos “los derechos de ciudadanía implicados y reclamados por la democracia”.¹⁰

La democracia reconoce en cada individuo una persona moral y legal, portadora de derechos y responsable de cómo ejercita tales derechos y sus obligaciones correlativas. En tal sentido, concibe al individuo como un ser dotado de la capacidad para elegir entre opciones diversas, asumiendo responsablemente las consecuencias de tales elecciones, es decir, como un ser autónomo, razonable y responsable. Esta concepción del ser humano no es sólo filosófica y moral, también es legal: considera al individuo como portador de derechos subjetivos que son sancionados y garantizados por el sistema legal.¹¹

Este sujeto moral, legal y político se configura en el ejercicio y defensa de sus derechos, proceso que puede ser apuntalado y orientado

⁹ *Ibid.*, pp. 26-28.

¹⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, vol. II, Lima, PNUD (Serie Contribuciones al Debate), 2008, p. 54.

¹¹ Raúl Trejo Delarbre, *Televisión y educación para la ciudadanía*, México, Cal y Arena, 2008, p. 125.

mediante una acción formativa, asumida de manera corresponsable por el Estado y la sociedad a fin de que los ciudadanos adquieran o incrementen su capital político y lo apliquen en el fortalecimiento del Estado democrático.¹²

LA FORMACIÓN CIUDADANA COMO EDUCACIÓN EN VALORES,
EN DERECHOS HUMANOS Y PARA LA DEMOCRACIA

La formación ciudadana es un proceso pedagógico, político y cultural centrado en el ciudadano como ser moral, como sujeto de derechos y como sujeto de la transformación social y política orientada hacia el respeto pleno a los derechos humanos, la reconstrucción del tejido social mediante el fortalecimiento y la democratización de la sociedad civil, el desarrollo de una cultura de la participación social y política, así como la recuperación de la confianza en las instituciones y en los procesos democráticos.

Como el sujeto de la democracia no es el elector, sino el ciudadano, es necesaria una educación que trascienda la capacitación electoral y apunte al fortalecimiento democrático mediante la formación de personas “capaces de reclamar sus derechos y asumir las propias responsabilidades, viviendo con los demás según los valores

¹² Miguel Abad, “Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil”, en *Última Década*, núm. 16, marzo de 2002.

democráticos”;¹³ que “faculte a los jóvenes para que lleguen a ser miembros de la comunidad, para que participen y desempeñen papeles articulados en el espacio público”¹⁴ y “para luchar contra las relaciones de poder y de privilegio que los transformaron a ellos y a otros en objetos e instrumentos de opresión”;¹⁵ que neutralice —especialmente entre los jóvenes— el cinismo y la apatía respecto a la política, promueva la cultura democrática, dote de herramientas para la acción común que redunde en el desarrollo de la democracia social que asegure estándares mínimos de seguridad y bienestar para todos;¹⁶ que construya nuevas subjetividades y contribuya a reconstruir la trama de relaciones sociales mediante la reconquista de la confianza en el otro, la revaloración de la solidaridad y a través de la promoción, desde distintos ámbitos, “de una ciudadanía activa y participativa que si bien elige por el voto a sus gobernantes, estará pendiente de las decisiones de política y vigilante de que no se vulneren sus derechos ni se haga uso indebido del poder, que exija cuentas y transparencia en la función pública”.¹⁷

¹³ Juan Manuel Escudero y Ramón Flecha, “Ciudadanía y democracia: el núcleo central de una buena educación para todos”, en *Proyecto Atlántida. Ciudadanía, mucho más que una asignatura*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencias, Gobierno de Canarias, 2005, p. 10.

¹⁴ Maxine Greene, citada por Michael Apple y James Beane (comps.) en *Escuelas democráticas*, Madrid, Morata, 2000, p. 22.

¹⁵ Henry Giroux, *La escuela y la lucha por la ciudadanía*, México, Siglo XXI Editores, 1993, p. 29.

¹⁶ Cristián Cox et al., *Educación para la ciudadanía y la democracia en las Américas: una agenda para la acción*, Washington, BID, 2005, p. 5.

¹⁷ Clara Jusidman, “Algunas reflexiones sobre la formación ciudadana para la consolidación democrática”, en *Formación ciudadana para la consolidación democrática. Memorias*, México, IEDF, 2003, p. 119.

Más allá de la instrucción cívica, de la capacitación electoral o de la socialización política, la formación ciudadana pretende formar personas:

- Con autonomía moral, interesadas de manera empática en el bienestar común y capaces de desarrollar prácticas solidarias.
- Críticas, capaces de juzgar la actuación de los gobernantes, de tomar decisiones razonadas y de cuestionar las estructuras de dominación y violación a la dignidad humana.
- Que contribuyan al fortalecimiento de los Estados, ejerzan plenamente sus derechos políticos y participen en el mejoramiento de las instituciones y procedimientos democráticos, así como en la democratización de los espacios públicos y privados.
- Capaces de construir con otros un orden social que mejore las formas de relación, de funcionamiento social y contribuya a lograr una vida digna para todos.
- Capaces de usar el conocimiento para la participación, la toma de postura, el diálogo o el ejercicio de la función pública.
- Reconocedoras del otro, respetuosas de las diversidades y defensoras de la igualdad de género, la multiculturalidad y todas las formas de pluralismo.
- Con capacidad de diálogo, escucha y resolución no violenta de conflictos.

- Con un alto sentido de la justicia y la legalidad, que conozcan la ley y ejerzan sus derechos y deberes fundamentales.
- Comprometidas con su país y el mundo, con una visión global y conscientes de las responsabilidades de la humanidad.

La formación ciudadana procura alcanzar estos fines mediante la educación en valores, en derechos humanos y para la democracia.

a) Formación ciudadana como educación en valores¹⁸

La formación ciudadana es una educación en valores porque se funda en la necesidad de construir una ética para el mundo actual, capaz de establecer consensos universales que garanticen la supervivencia de la humanidad, y de conformar un orden moral incluyente, cimentado en el respeto y la consideración del otro, y en el imperativo categórico de no hacer a otras personas lo que no se desea para uno mismo.

¹⁸ En torno a la construcción de la moralidad y los valores de la democracia hay una extensa producción y una gran cantidad de debates. Se recomienda revisar la compilación realizada por la Organización de Estados Iberoamericanos llamada *Educación, valores y democracia*, Madrid, OEI, 1998, y el texto de Sylvia Schmelkes *La formación de valores en la educación básica*, México, SEP, 2004. En el abordaje de este tema he hecho un recorte pues he considerado solamente las elaboraciones teóricas y metodológicas basadas en la moralidad como construcción evolutiva de los sujetos. Esta perspectiva se basa en los trabajos de Jean Piaget *El juicio y el razonamiento en el niño* (1924) y *El criterio moral en el niño* (1932), quien sentó las bases epistemológicas para comprender la construcción del juicio moral. L. Kohlberg (1992) amplió la secuencia de las etapas morales, y otros han marcado los límites de esta perspectiva, por ejemplo, en cuanto al reconocimiento de la influencia de los contextos sociales de referencia en la construcción de la moralidad, crítica basada en los trabajos de L. Vygotsky, *El desarrollo de los procesos psicológicos superiores*, México, Grijalbo, 1979, y *Pensamiento y lenguaje*, México, Quinto Sol, 1990; James Wertsch, *Vygotsky y la formación social de la mente*, Barcelona, Paidós, 1988.

Según Latapí,¹⁹ son tres los elementos básicos que constituyen el ámbito moral: los valores,²⁰ que funcionan como criterios que orientan o intervienen en el desarrollo del juicio y la acción moral y son fuente inspiradora de normas; las normas, que se expresan en costumbres o convenciones sociales propias de un grupo, en leyes o como códigos morales; y la alteridad humana, pues es en la relación con los otros que la persona se constituye como sujeto moral, construye significados sobre su vida, aspira a la autorrealización personal y social, configura su sentido de comunidad.

Lo esencial del ámbito moral es la capacidad humana de optar, de modo libre y responsable, ante valores diferentes; este ámbito está constituido por los actos específicamente “humanos” que involucran la inteligencia, la voluntad y el sentimiento, y que van acompañados de la percepción de un “deber ser” que obliga a “responder” (de ahí la responsabilidad) ante sí mismo o ante alguna instancia externa por los propios actos y consecuencias.²¹

¹⁹ La construcción de este apartado está inspirada en Pablo Latapí Sarre, *La moral regresa a la escuela. Una reflexión sobre la ética laica en la educación mexicana*, México, UNAM-Centro de Estudios sobre la Universidad, Plaza y Valdés Editores, 1999, pp. 21-27.

²⁰ Los valores son apreciaciones, opciones y significantes que afectan a la conducta, configuran y modelan las ideas y condicionan los sentimientos de las personas. Deben ser elegidos libremente entre diversas opciones. Los valores de una sociedad se construyen gradualmente y están definidos por el lugar y el momento histórico que viven los individuos a partir de un proyecto de ser humano y sociedad. Han estado presentes a lo largo del desarrollo de la humanidad, han cambiado y ocupado diferentes jerarquías, están manifiestos en cualquier acto de la vida rigiendo nuestro comportamiento y formas de percibir el mundo. Por ello, no podemos decir que existan valores absolutos ni jerarquías aplicables a todas las personas.

²¹ Pablo Latapí Sarre, *La moral regresa...*, *op. cit.*, p. 20.

Pero ¿cuáles son los rasgos de una moral democrática? Los derechos humanos y la misma democracia aportan referentes para responder esta pregunta, ya que ambos se fundan en principios definidos a lo largo de la historia, tales como la búsqueda de igualdad, justicia, fraternidad, paz y libertad para todos, y en disposiciones éticas para la tolerancia, la pluralidad, la autolimitación, la cooperación, el respeto, el diálogo, la resolución no violenta de conflictos, la participación y la responsabilidad.²²

La moral democrática se caracteriza por un conjunto de representaciones sociales sobre la realidad social, por habilidades sociales como la capacidad empática, la autorregulación, la asertividad y la autonomía, y desde luego por los valores, es decir, por los mínimos éticos que al ser “universalmente reconocidos, permiten imaginar y construir una sociedad”.²³ Junto con las virtudes públicas, la moral democrática constituye un *ethos* que se expresa en los criterios y valores que guían los actos y decisiones de los gobernantes, de las instituciones de la sociedad, de las personas y los grupos sociales, y que dan elementos para juzgar la moralidad o inmoralidad de las acciones de los ciudadanos y los servidores públicos.

Sin embargo, la adopción de los principios y valores democráticos no es un acto mecánico ni se presenta en los individuos de manera natural

²² Victoria Camps, *Virtudes públicas*, Madrid, Espasa Calpe, 1993, p. 27; Luis Salazar y José Woldenberg, *Principios y valores de la democracia*, México, IFE (Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 1), 1995, p. 48.

²³ Abraham Magendzo, *Currículum, educación para la democracia en la modernidad*, Bogotá, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, 1996, p. 109.

y homogénea. Por ello, la formación ciudadana como educación en valores procura la adopción autónoma²⁴ de dichos principios y valores y su aplicación en estilos de convivencia y resolución argumentativa de los conflictos valorativos, la capacidad de “respetar el pluralismo axiológico sin renunciar a defender valores compartidos y universales”,²⁵ el compromiso con la transformación de la sociedad, la capacidad de indignación ante los abusos de poder, así como la lucha por el pleno respeto a los derechos humanos y el bienestar común.

La clásica polémica liberal-comunitarista ha dado lugar a sendos debates derivados del enfrentamiento de posturas ubicadas en polos opuestos en relación con la ética ciudadana. En un intento por resolver esta polémica, Nie²⁶ señala que la ciudadanía implica dos dimensiones que favorecen la articulación entre la búsqueda del interés individual y la preocupación por el bien común: la primera, un compromiso político que incluye conductas y conocimientos que

²⁴ Lawrence Kohlberg plantea que la moralidad se desarrolla en etapas a lo largo de la vida, caracterizadas por una forma específica de juzgar los hechos morales, principalmente en relación con el sentido de justicia. Este proceso supone el paso de la moralidad heterónoma, orientada por la sanción y lo que los demás consideran como correcto, hasta una moralidad con carácter autónomo, basada en la adopción racional de principios éticos universales y en la búsqueda de la justicia. El juicio moral se estimula a través del enfrentamiento de dilemas morales, es decir, de situaciones en las que uno o más valores entran en conflicto y la persona tiene necesariamente que tomar una posición sobre lo que considera correcto. El juicio moral se refleja en la pregunta ¿por qué alguien piensa que un hecho es bueno o malo?

²⁵ Josep Ma. Puig y Miquel Martínez, *Educación moral y democracia*, Barcelona, Ediciones Laertes, 1999, p. 27.

²⁶ Norman H. Nie *et al.*, *Education and democratic citizenship in America*, Chicago, The University of Chicago Press, 1996.

capacitan al ciudadano para perseguir y proteger su propio interés y, la segunda, la ilustración democrática, conformada por las cualidades de la ciudadanía que estimulan la comprensión y la adhesión a normas y principios de la democracia. Bárcena plantea que el juicio político, es decir, la facultad de juzgar las realidades políticas, es un punto de encuentro entre las posturas en debate:

Existe un elemento en que ambas tradiciones cívicas [la republicana y la tradición clásica] no podrían justificadamente entrar en contradicción. Se trata del 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 y 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.²⁷

La autoestima, el cuidado del otro, la responsabilidad ciudadana, la comprensión del lugar que ocupa cada cual en los diversos grupos sociales y el fortalecimiento de la capacidad de autorregulación, aunados a sentimientos morales como la empatía, la compasión, la indignación, sentimientos de solidaridad y la conciencia de la dignidad humana, son elementos clave en la dimensión moral de la formación ciudadana.

Enseñar ética es enseñar a conocerse y a valorarse desde principios de juicio responsable y solidario. Es decir, la educación ética busca formar una

²⁷ Fernando Bárcena, *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 83.

personalidad moral definida integralmente, y no solamente desde la autonomía y el diálogo [...] La autoestima y la coherencia, el pensamiento crítico y la creatividad, las profundas conexiones con el propio deseo y con las instituciones sociales, son también elementos de la personalidad moral.²⁸

b) Formación ciudadana como educación en derechos humanos

El desarrollo y perfeccionamiento histórico de los derechos humanos y sus instrumentos de protección son resultado de la evolución de la conciencia humana y del progreso en la organización política y social de los Estados: conforme los pueblos avanzaron en la construcción de una sociedad más civilizada, las exigencias de la dignidad humana fueron mayores. Los derechos humanos son fundamentales en la construcción de ciudadanía, ya que la lucha por su reconocimiento y protección supone un ciudadano que se asume como sujeto de derechos, crítico, empoderado; competente para la acción, la denuncia, el diálogo y la participación; poseedor de una filosofía de vida sustentada en los valores de solidaridad, respeto, justicia, libertad, igualdad y legalidad que articula su condición de sujeto social y sujeto de derecho al saberse protagonista de la construcción de su sociedad, lo que le confiere poder político en distintas escalas.

El Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos define a la educación en derechos humanos como el conjunto de actividades de capacitación y difusión de información orientadas

²⁸ Carlos Cullen, *Autonomía moral, participación democrática y cuidado del otro...*, op. cit., p. 33.

a crear una cultura universal de los derechos humanos, cuyo fin es fortalecer el respeto de tales derechos, desarrollar la personalidad y el sentido de la dignidad humana, promover la tolerancia, la igualdad entre los sexos y la amistad entre todas las naciones, prevenir violaciones a los derechos humanos, fomentar la participación en los procesos democráticos y afirmar en sus derechos a las personas que sufren discriminación.²⁹ La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) impulsa diversas iniciativas para fomentar la educación en derechos humanos en estrecha relación con la democracia.

La UNESCO estima que la educación en derechos humanos constituye por sí misma un derecho humano, en el marco de la realización del derecho a la educación, que es una de las prioridades de la Declaración del Milenio [...] Los Estados deben incluir en los planes nacionales de educación temas de derechos humanos, paz y democracia [...] esa educación no se limitará a la teoría y ofrecerá oportunidades a los alumnos para que desarrollen y pongan en práctica las aptitudes a fin de respetar los derechos humanos y la democracia mediante la vida escolar.³⁰

La educación en derechos humanos se encuentra ligada a la formación ciudadana desde su surgimiento, ya que emerge con la defensa de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales

²⁹ Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/education/training/programa.htm> (fecha de consulta: 12 de octubre de 2010).

³⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Perspectivas de la UNESCO sobre Políticas Educativas, Culturales, de Ciudadanía y de Juventud*, México, Ediciones UNESCO, 2007, p. 30.

en contextos de dictadura, represiones, crímenes de lesa humanidad y crisis humanitarias. Actualmente este vínculo prevalece y se amplía ante nuevos desafíos como el uso de armas químicas, la pauperización, la exclusión, la escalada de violencia vinculada con el narcotráfico, las ejecuciones extrajudiciales, campañas mediáticas que justifican la violencia y la violación de los derechos humanos en aras de la seguridad y con la supuesta justificación del terrorismo.³¹

La formación ciudadana es una educación en derechos humanos porque, como lo plantea la UNESCO, busca la formación práctica del sujeto político, consciente de su realidad, empoderado para que tenga mayor control sobre su vida al constituirse en un sujeto con el poder y la capacidad de transformar sus circunstancias por sus propios medios, habilitado con herramientas y valores para intervenir en la construcción de una sociedad justa, respetuosa de los derechos humanos mediante el cuestionamiento y la transformación de las prácticas y estructuras que constituyen formas de dominación y de violación a la dignidad humana. En esta educación política se forma un sujeto crítico, que –si bien respeta las normas– cuestiona la obediencia pasiva y acrítica, es capaz de oponerse a sistemas normativos injustos y buscar modificarlos a través de la participación activa, con plena conciencia del poder ciudadano que emana de sus derechos.

Desde la perspectiva de derechos, la formación ciudadana también “incluye el reconocimiento de la necesidad de cumplir con las

³¹ Carlos Villán, “Las obligaciones de los Estados en materia de educación en derechos humanos”, en *Educación en derechos humanos*, México, SRE, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Unión Europea, 2006, pp. 23-39.

regulaciones vigentes, el conocimiento de los procesos de elaboración y promulgación de leyes, la participación en la construcción de normas y el análisis crítico acerca de los modos en que éstas se aplican en distintos casos y contextos”,³² por lo que se vincula con la *cultura de la legalidad*.

La cultura de la legalidad es un desafío para la formación ciudadana desde la perspectiva de los derechos, pues según la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012, 80.3% confía poco o nada en las leyes mexicanas y 69% está de acuerdo o muy de acuerdo en que los ciudadanos permiten que haya corrupción.³³ Entre la población prevalece el poco aprecio por el respeto a las leyes y una fuerte percepción de inseguridad, vinculada con los altos índices delictivos y la impunidad. La debilidad de la cultura de la legalidad se expresa en la baja tasa de denuncia de los actos de corrupción y de otros delitos, y en la frágil disposición a defender los derechos, ya sea por temor a las represalias, por la sensación de que es inútil, por la falta de información sobre cómo hacerlo, entre otras razones.

Promover la cultura de la legalidad desde un enfoque crítico y activo de formación ciudadana representa un desafío educativo, pues implica fomentar la valoración de la ley y del marco institucional,

³² Ministerio de Educación de Ecuador, *Lineamientos curriculares para bachillerato general unificado. Educación para la ciudadanía I*, disponible en http://educacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2013/09/Lineamientos_Educacion_Ciudadania_2B-GU_170913.pdf (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2013), p. 7.

³³ ENCUP 2012, disponible en <http://encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf> (fecha de consulta: 2 de agosto de 2013).

así como el compromiso con su respeto, al tiempo que se desarrolla una postura crítica que cuestiona las leyes injustas, la corrupción, la impunidad y otros desafíos de la precariedad institucional en la aplicación de la ley y en la procuración de la justicia.

c) Formación ciudadana como educación en, para y sobre la democracia

La formación ciudadana es educación para la democracia porque implica la búsqueda de condiciones para el ejercicio democrático del poder, para la escucha y la participación, principalmente ahí donde no hay democracia. Se puede formar *en* democracia, *para* la democracia y *sobre* la democracia.

Se forma *en* democracia cuando el proceso educativo se ancla en un contexto democrático, en el que los principios, valores y procedimientos de la democracia se aprenden de manera práctica y vivencial. En un entorno social caracterizado por el autoritarismo, la corrupción, el desinterés en lo público y la falta de compromiso con el bienestar común, es un desafío construir mundos particulares democráticos, en los que prevalezca la congruencia entre el discurso y la práctica y en donde se viva la democracia: se aprenda a participar participando, a ser justo a través de una adecuada aplicación de las normas o se aprendan los derechos humanos mediante su respeto.

Cuando se forma *en* la democracia se requiere modificar las estructuras de poder y participación, y también las lógicas de interacción, de ejercicio de la autoridad, toma de decisiones o resolución de conflictos, al tiempo que se deben fortalecer las actitudes y valores democráticos e

impulsar la transformación de las prácticas culturales, como la inercia autoritaria, burocrática y vertical. En esta doble estrategia –de cambio estructural y cultural–, por ejemplo, se pueden ampliar y mejorar los canales de participación ciudadana para que las voces de la ciudadanía sean escuchadas, pero esto será insuficiente si los ciudadanos y las ciudadanas no participan y si no se fortalecen las capacidades de gobernantes y ciudadanos para escuchar.

Es imposible pensar en una sociedad libre si se acepta de entrada preservar en ella los antiguos lugares de escucha que en las sociedades tradicionales son dos que se complementan: la escucha arrogante del superior y la escucha servil del inferior. Del lado de la escucha arrogante está la escucha condenatoria, la que atiende al otro para encontrar la falta, el error, la culpa, con el fin de reprobar moralmente, excluir o castigar; es la escucha enjuiciadora, de quien se coloca por encima del hablante; es la escucha que desprecia y humilla. La escucha servil es la escucha del sumiso, que se anula a sí mismo para dejarse guiar absolutamente, sin cuestionar, por cualquiera que represente una determinada autoridad real o imaginaria. Esta es la escucha pasiva, que no toma distancia irónica o crítica respecto de lo que oye.³⁴

Nuestra cultura es una cultura del habla, no de la escucha. Necesitamos aprender a escuchar sin autoritarismos, sin sumisión y sin pasividad, reconociendo que la escucha activa es un derecho: el derecho a ser tomado en cuenta, a aprender del otro, a emplear la escucha para tomar decisiones y resolver los conflictos de manera no violenta.

³⁴ Mariflor Aguilar Rivero, *Cultura de la escucha, condición de la democracia*, México, IEDF, 4° Concurso de Tesis, Ensayo y Cuento, 2004, p. 14.

En palabras de Aguilar, “escuchar se trata de apreciar lo que los otros dicen, huir de la asfixia egocéntrica para salir al encuentro con los otros”.³⁵

Independientemente de las características del contexto, se educa *para* la democracia cuando se pretende desarrollar en la ciudadanía las competencias y valores para participar en el fortalecimiento de la democracia política y social, concibiendo la participación como ejercicio del poder compartido y colectivo. Supone el desarrollo y aplicación de habilidades técnicas y sociales vinculadas con los procedimientos democráticos, entre las que se encuentran la capacidad de diálogo, de toma de decisiones libres y responsables, de organización y de trabajo en equipo, así como la capacidad de analizar la problemática social, proyectar alternativas solidarias, planear acciones de mejora del entorno y participar mediante canales y procedimientos legítimos. Este aprendizaje procedimental prepara para la acción, la convivencia, el ejercicio de los derechos ciudadanos, la participación democrática y para el desarrollo de la perspectiva social.

Incrementar el aprecio por la democracia y la disposición para defenderla como la mejor forma de gobierno, es otro propósito de la formación ciudadana para la democracia, el cual se puede lograr mediante la valoración cotidiana de los aspectos que la concretan. Sin embargo, poco puede hacer la educación en este sentido ante el bajo nivel de satisfacción con la democracia,³⁶ por lo que se requiere

³⁵ *Ibid.*, p. 24.

³⁶ Según la ENCUP 2012, 51.05% dice estar poco satisfecho o insatisfecho con la democracia que tenemos en México.

complementar los procesos formativos con una mayor eficacia política, ya que es muy difícil educar para la democracia si la ciudadanía no advierte la eficacia del gobierno democrático, si no comprende que el entorno social y político es producto de la intervención humana y si no se interesa en participar.

En México la ciudadanía no sólo está desinteresada en la política, sino que la considera demasiado complicada, alejada de su vida personal y de sus condiciones de vida, además de que se le valora de manera negativa, ya que se suele vincular con corrupción. Fortalecer la confianza en las instituciones y en los procedimientos democráticos es otro propósito de la educación para la democracia, pues una ciudadanía desconfiada no participará o, si lo hace, no empleará la vía institucional. Según la ENCUP 2012, las cinco instituciones en las que menos confían las mexicanas y los mexicanos son los partidos políticos, la policía, los gobernadores, los senadores y los diputados.³⁷

El juicio político que el ciudadano emite respecto del ejercicio del poder público lo puede llevar a reprobación del sistema y a participar críticamente para transformarlo, o conducirlo a la apatía, a renunciar a su condición de agente político, con un costo muy alto para la democracia y para el bienestar común. La educación puede convertir el juicio político negativo en bandera que oriente la acción colectiva.

La educación sobre la democracia está orientada hacia el conocimiento y comprensión de la estructura del gobierno democrático, su base normativa, sus procedimientos e instituciones. Hasta

³⁷ *Ibid.*

principios de los años noventa, en México prevaleció este enfoque educativo sin reportar mucho éxito, como lo develan las encuestas sobre cultura política y prácticas ciudadanas. Y es que abordar los contenidos relacionados con el gobierno democrático en la educación básica no es un asunto sencillo, ya que es necesario considerar los aspectos subjetivos y la dimensión afectiva que atraviesan la comprensión sobre lo político y lo público tanto como la relevancia social que estos aspectos tienen para el ciudadano.³⁸

Desde la infancia, las niñas y los niños van configurando representaciones sobre el mundo social a partir de sus vivencias personales, de los juicios de sus familiares y de elaboraciones conceptuales básicas en las que dan un significado referencial a nociones como autoridad, poder, leyes o derechos. Por ejemplo, el conocimiento sobre los procedimientos judiciales no se puede abordar plenamente sin analizar los juicios y los prejuicios que se tienen sobre la impartición de justicia, producto de la experiencia personal y de las ideas que permean a los grupos de pertenencia. Ante el desconocimiento o la mala información sobre lo que significa la democracia, la ciudadanía puede configurar una visión mágica de ésta: tras unas elecciones concurridas se puede esperar un cambio radical e inmediato en las estructuras de poder y en el bienestar ciudadano, además de la erradicación automática del autoritarismo, la corrupción y la ineficacia política. Asimismo, cuando la ciudadanía sobredimensiona las

³⁸ Por ejemplo, según la ENCUP 2012, sólo 40% sabe cuánto tiempo duran en su cargo los diputados federales y cuáles son los tres Poderes de la Unión. En cambio, cuando se trata de información más cercana a su realidad las cifras son distintas, pues 78% responde correctamente la pregunta ¿A qué partido político pertenece el actual gobernador o jefe de gobierno de su entidad?

facultades del gobierno, producto de la memoria histórica anclada en el presidencialismo, se dificulta un real proceso de rendición de cuentas pues una imagen cuasimonárquica del poder público genera un proceso de encumbramiento de los servidores públicos y gesta una suerte de inmovilidad social expresada, entre otros factores, por el desinterés hacia la política.

El interés y los conocimientos sobre la democracia son condiciones para que la ciudadanía comprenda críticamente los acontecimientos que marcan el rumbo del país y desarrolle la disposición a participar activamente en lo público. No se puede negar la importancia de esta dimensión de la formación ciudadana, pero es necesario fortalecerla con el uso crítico de la información, a fin de incorporar la memoria histórica, las representaciones sociales, el imaginario colectivo y los juicios contruidos a partir de las prácticas políticas y la gestión pública.

Desde la perspectiva de la democracia de ciudadanía, es indispensable formar a un ciudadano integral, que no sólo posea los conocimientos que le permitan comprender y valorar la democracia, sino que –como hemos visto– también se requiere el desarrollo de valores, habilidades y otras disposiciones para la participación democrática a fin de ser “agentes y no meros pacientes”.³⁹

³⁹ Según Carlos Cullen, “Sociedad civil y ciudadanía...”, *op. cit.*, p. 27, somos agentes cuando actuamos, cuando ocurre algo, en nosotros o fuera de nosotros, de lo cual somos *causa adecuada*; es decir, cuando de nuestra naturaleza se sigue algo, en nosotros o fuera de nosotros, que puede entenderse clara y distintamente en virtud de ella sola. Por el contrario, somos pacientes cuando *padecemos*, cuando en nosotros ocurre algo, o de nuestra naturaleza se sigue algo, de lo que no somos sino causa parcial.

ÁMBITOS DE LA FORMACIÓN CIUDADANA

Tradicionalmente la escuela ha sido el principal espacio para la formación ciudadana, pues ofrece condiciones para un trabajo sistemático, organizado, evaluable y de largo aliento; sin embargo, los cambios en las concepciones educativas, la crítica a la función reproductora de la escuela, la crisis de socialización y el fortalecimiento de la sociedad civil fueron rompiendo el paradigma del *Estado docente* para impulsar la idea de la *sociedad educadora*.⁴⁰

La formación para la ciudadanía es un largo proceso que comienza con la socialización primaria en la familia y en las etapas iniciales de la escolaridad, con la internalización de actitudes, hábitos y comportamientos propios del grupo social. La escuela debe crear aquellos contextos que promuevan el desarrollo moral e intelectual del alumnado, cultivando el conjunto de valores, normas, modelos y virtudes deseables en una sociedad. Pero es preciso reconocer que esta tarea no es sólo de la escuela y de sus maestros. Una inhibición implícita de estas otras instancias sociales no puede servir de excusa para cargar a la escuela con obligaciones que están fuera de ella.⁴¹

⁴⁰ Alejandro Álvarez Gallego, “Del Estado docente a la sociedad educadora: ¿un cambio de época?”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 26, España, OEI, 2001, p. 10.

⁴¹ Antonio Bolívar, *Educación para la ciudadanía. Algo más que una asignatura*, Madrid, Graó (Colección Crítica y Fundamentos, núm. 16), 2007, p. 72.

Algunos autores⁴² consideran que la sociedad actual se caracteriza por un déficit de socialización, debido a que las instituciones educativas tradicionales –la familia y la escuela– están perdiendo su potencial educativo y su capacidad para transmitir valores y pautas culturales frente al protagonismo de otros agentes que actúan con frecuencia en sentido contrario, ya sea porque reproducen valores y prácticas autoritarias o porque los medios de comunicación, las nuevas tecnologías de información y de comunicación, así como los grupos criminales presentan oportunidades y estímulos que compiten por la atención y el interés de los jóvenes frente a la escuela. Aunque estas situaciones debilitan el papel de la escuela, sigue siendo indispensable para educar a la ciudadanía democrática, pero precisa hacerlo con la colaboración de todos los agentes e instancias socializadoras y educativas, en especial la familia, en un trabajo corresponsable que Antonio Bolívar ha llamado *ciudadanía comunitaria*.⁴³

Dice un proverbio africano que para educar a un niño hace falta una tribu entera. Podemos aplicar este proverbio a la formación ciudadana, pues se aprende a ser ciudadano en una comunidad que

⁴² Juan Carlos Tedesco, “La educación y los nuevos desafíos de la formación del ciudadano”, en *Nueva Sociedad*, núm. 146, noviembre-diciembre de 1996, p. 76; Fernando Reimers y Eleonora Villegas Reimers, *Educación para la ciudadanía democrática en escuelas secundarias en América Latina*, trabajo preparado para la reunión del Diálogo Regional en Educación, BID, enero de 2005, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocuments.aspx?docnum=762829> (fecha de consulta: 27 de agosto de 2013); Antonio Bolívar y Florencio Luengo, “Aprender a ser y a convivir desde el proyecto conjunto del centro y del área de educación para la ciudadanía”, en *Proyecto Atlántida. Ciudadanía, mucho más que una asignatura*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, Gobierno de Canarias, 2005, p. 27.

⁴³ Antonio Bolívar, *Educación para la ciudadanía. Algo más que una asignatura*, op. cit., p. 70.

asume la tarea de educar a sus miembros. Más allá de la escuela, esta responsabilidad compartida incluye a las comunidades, las Iglesias, los medios de comunicación, los partidos políticos, las organizaciones sociales, los sindicatos, a los organismos electorales y a la comunidad política, ya que son espacios donde se pueden socializar el conocimiento y los valores democráticos, pero se necesita un trabajo conjunto para construir condiciones de congruencia formativa en un marco de pluralidad axiológica. Cada uno de estos espacios tiene responsabilidades específicas en la formación ciudadana.

Dado que la ciudadanía se construye a partir de una comunidad política específica, ésta debe estar claramente presente en la vida del ciudadano y asumir la responsabilidad de su formación política. De manera particular, el Estado debe asegurar las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía civil, social y cultural, esto es, velar porque todas las personas tengan posibilidades reales de exigir y realizar sus derechos, así como de vivir en condiciones de seguridad humana y bienestar, lo que en última instancia implica garantizar el “derecho público e irrenunciable al Estado, pero no a cualquier Estado, sino a uno consistente con la democracia”.⁴⁴

Una ciudadanía efectiva es una modalidad continua de relación, antes, durante y después de las elecciones, entre individuos protegidos y potenciados por su condición de ciudadanos. No se transgrede menos

⁴⁴ Guillermo O’Donell, “Hacia un Estado de y para la democracia”, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, vol. II, Lima, PNUD (Serie Contribuciones al Debate), 2008.

a la ciudadanía cuando se coacciona al votante que cuando una mujer golpeada o un campesino maltratado no tienen esperanza de que un juez sancione el acto cometido contra ellos, o cuando el hogar de una familia pobre es invadido ilegalmente por la policía.⁴⁵

La educación para la ciudadanía democrática es una de las condiciones que debe garantizar el Estado para la construcción de ciudadanía, pero cualquier esfuerzo formativo quedará trunco sin la eficacia en el ejercicio del poder y la función pública. Muchos de los rasgos negativos de la cultura política democrática —como la apatía, la desconfianza en las instituciones o la baja participación electoral— se explican por la ineficacia de los gobernantes y el desinterés que la clase política muestra hacia la ciudadanía, así como por la corrupción y la opacidad.

El gobierno incide en la formación ciudadana mediante su gestión, los servicios que presta y los procesos de capacitación que brinda a la población adulta y en edad escolar. Por citar un ejemplo, la cultura de derechos humanos se ha incrementado considerablemente en México a partir de la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de los organismos locales correspondientes. Aunque el manejo de algunos casos llevados por estas instituciones merece una dura crítica, la ciudadanía ha podido constatar lo que significa contar con una autoridad que atienda sus quejas ante las violaciones a los derechos humanos. Las competencias de estas instituciones se han ido ampliando producto de diversas presiones nacionales e internacionales, lo que también genera ciudadanía. De la misma manera, el Instituto

⁴⁵ Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997, p. 348.

Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) ha contribuido a generar la cultura de la transparencia y el reconocimiento del derecho ciudadano a la rendición de cuentas.

De manera particular, los organismos electorales tienen la responsabilidad de capacitar al electorado y formar a la ciudadanía. Según José Thompson, en América Latina existe una base normativa que favorece el impulso de programas de formación ciudadana que trasciende a la educación formal:

Los organismos electorales han ampliado su ámbito de acción, pues no solamente se presentan como árbitros mínimos en las contiendas entre opciones políticas, sino que empiezan a entenderse como actores que pueden incidir para promover nuevos procesos o nuevas orientaciones. Por ejemplo, en la construcción de ciudadanía, en temas tan distintos como el uso del sistema educativo en general o en lo relacionado con la construcción de cátedras, institutos de investigación e interacción con las universidades [...] Tres de sus acciones inciden en la formación ciudadana: la capacitación electoral, la información a la ciudadanía sobre las reformas o la mecánica del voto y los programas educativos de amplio alcance, ya sea que los realicen como atribución propia o en coordinación con otras instancias y sectores.⁴⁶

Como ejemplo, Thompson cita al Instituto Federal Electoral (IFE), al Tribunal Electoral de Panamá o al Jurado Nacional de Elecciones

⁴⁶ José Thompson, “La labor educativa en el marco de las competencias de los organismos electorales en América Latina”, en *Revista Derecho Electoral*, núm. 14, Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones, julio-diciembre de 2012, pp. 18-20.

del Perú, que tienen estas atribuciones por mandato legal, y otros organismos como el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala y la Junta Central Electoral de República Dominicana, que han expandido sus atribuciones de capacitación electoral hacia proyectos de educación ciudadana.

En México, hasta 2013 el IFE⁴⁷ ha contribuido notablemente a la formación ciudadana mediante el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, la realización de programas de apoyo curricular en coordinación con la Secretaría de Educación Pública (SEP), y procesos orientados al ejercicio de los derechos civiles y políticos entre la población menor de edad. Las elecciones infantiles, la Consulta Infantil y Juvenil y el Parlamento de las Niñas y los Niños son acciones emblemáticas que han sentado un precedente para los organismos electorales de la región en materia de participación infantil y promoción de una cultura política democrática en esta población.⁴⁸

⁴⁷ Mientras escribo este texto, la reforma política electoral aprobada en 2013 acaba de ser promulgada por el Presidente de la República. Esta reforma ha dictado la transformación del Instituto Federal Electoral en el Instituto Nacional Electoral. Están en discusión las leyes secundarias y por tanto la operación de las funciones de educación cívica que antes se atribuían directamente al IFE. De acuerdo con el nuevo texto constitucional, la educación cívica pasaría a ser atribución de los órganos electorales locales. Es importante dar seguimiento a lo que se estipule en la legislación secundaria al respecto; sin embargo, no obsta decir que una posibilidad importante sería que, retomando el concepto más amplio de educación ciudadana, el nuevo órgano electoral asuma plenamente la responsabilidad de dictar la política de educación ciudadana en México y coordinarse para su operación con los órganos locales.

⁴⁸ Para profundizar sobre las acciones realizadas por el IFE en esta materia, se recomienda revisar el texto *Antecedentes y marco general de la Consulta Infantil y Juvenil 2012*, México, IFE-Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, mimeo.

Tanto la Consulta como el Parlamento están diseñados para que las niñas, los niños y los adolescentes ejerzan su derecho a la participación y externen sus preocupaciones, opiniones y propuestas sobre los temas que les interesan o les afectan. En el Parlamento de las Niñas y los Niños se propicia el desarrollo de competencias vinculadas con la democracia representativa, pues tras un proceso de elección democrática de representantes, éstos integran un “parlamento” en el que asumen funciones similares a las de los legisladores. En la Consulta Infantil y Juvenil, de manera espontánea y autónoma, las niñas, los niños y los adolescentes expresan su opinión mediante una boleta elaborada por el IFE, la cual versa sobre temas seleccionados tras un proceso de consulta con pequeños grupos de niñas y niños del país.

Ambos procesos esperan contribuir a la construcción de ciudadanía, no sólo porque propician la participación y la libre expresión, sino porque además se espera que las opiniones y propuestas de las niñas y los niños sean tomadas en cuenta para el diseño de políticas públicas y medidas legislativas. De esta manera, al escuchar a la niñez, se completaría el proceso democrático iniciado al crear las condiciones para la expresión de la opinión.

Además del IFE, en torno a estos procesos de participación infantil y juvenil se han articulado esfuerzos de la Secretaría de Educación Pública, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, del Poder Legislativo, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la UNICEF, entre otras instancias. Sin embargo, no se han consolidado como experiencias de participación infantil y juvenil autónomas que de manera contundente contribuyan a la construcción de ciudadanía

debido a que las niñas y los niños no han sido escuchados por la sociedad política.

Desde la mirada de la formación ciudadana estos procesos de participación infantil y juvenil tienen un gran potencial formativo, pero es indispensable que las niñas y los niños tengan respuesta a lo que han expresado. De otra manera entenderán a la democracia como un diálogo de sordos y a la participación como una simulación colectiva.

Los partidos políticos deberían contribuir a la formación política de la población y de los dirigentes, además de promover la valoración del voto como una de las principales dimensiones políticas del ejercicio ciudadano; sin embargo, se han debilitado como instancias de representación y han perdido credibilidad ante la población, por lo que su papel en la formación ciudadana se ubica cada vez más en coordenadas negativas.

Desde un medio de comunicación siempre se construye ciudadanía: se puede ayudar al fortalecimiento de una ciudadanía activa y participativa, o se puede fomentar una ciudadanía pasiva, vinculada únicamente con el consumo.⁴⁹

Los medios, en particular la televisión, podrían ser importantes agentes de formación ciudadana informal, de promoción de la cultura política y de formación de la opinión pública. La información que

⁴⁹ Claudia Villamayor y Ernesto Lamas, *Gestión de la radio comunitaria y ciudadana*, Fundación Friedrich Elbert y Asociación Mundial de Radios Comunitarias, Quito, 1998, citado en Raúl Trejo Delarbre, *Televisión y educación para la ciudadanía*, op. cit., p. 150.

producen y divulgan puede aumentar la potencia de actuar del ciudadano; sin embargo, pesan sobre ellos fuertes críticas, toda vez que en general son parciales, presentan una visión empobrecida de la realidad, soslayan el contexto histórico de los asuntos sociales, promueven una concepción utilitaria e individualista de la solidaridad, no favorecen la acción y la responsabilidad sociales, sino la pasividad, la contemplación y la resignación. Como estrategias para evitar o atenuar estos y otros rasgos de los medios de comunicación, Raúl Trejo propone incrementar la exigencia de la ciudadanía para que se incluyan contenidos que trasciendan los intereses comerciales, complementar la información con la que suministran otros formatos, incrementar la capacidad de la ciudadanía para aprender a “leer la televisión” a fin de contar con una mirada crítica ante los medios, evitar la concentración de varias frecuencias televisivas en pocas manos y fortalecer la conciencia de que la ciudadanía tiene derechos frente a los medios, entre otras acciones.⁵⁰

Para Cullen⁵¹ los propósitos de la formación ciudadana pueden realizarse a través de la educación popular, la cual “mediante la selección de determinados conocimientos comunes, enseña a liberarse de las jerarquías tradicionales y de los valores antiguos que las legitiman, tanto en relación con la representación como con la obediencia”. Los organismos de la sociedad se han configurado como el principal espacio de formación ciudadana en el ámbito no formal mediante la promoción de redes y procesos de organización social para la defensa de derechos

⁵⁰ Cfr. Raúl Trejo Delarbre, *op. cit.*, pp. 157-233.

⁵¹ Carlos Cullen, *Autonomía moral, participación democrática y cuidado del otro...*, *op. cit.*, p. 23.

civiles y políticos que favorecen la expresión de demandas, necesidades e intereses de la población a través de los canales e instancias políticos legítimos y legales; programas de formación cívico-política de adultos; o bien procesos organizativos que proyectan el capital político de grupos no hegemónicos.

Las reformas educativas de los años ochenta y noventa abrieron la posibilidad de concebir la educación como una responsabilidad compartida. A través de la política de participación social en educación se favoreció la intervención de actores económicos y sociales, medios de comunicación y organizaciones sociales, derivada, por un lado, de la exigencia del derecho a la educación y, por otro, de la convicción de que la sociedad debe participar en la definición colectiva del proyecto educativo que se requiere para un país. Sin embargo, aún son pocas las políticas y acciones encaminadas a construir en México una ciudadanía comunitaria en la que, más allá de los espacios de educación formal, la “aldea” asuma la responsabilidad de formar a sus ciudadanos.

SOBRE LAS POSIBILIDADES DE LA FORMACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

Desde la teoría política, la pedagogía, la filosofía y la psicología se depositan en la formación ciudadana grandes esperanzas de transformación, que pronto son minimizadas por una realidad compleja, contradictoria y desafiante.

Teóricamente la ciudadanía ha dejado de considerarse como un mero estatus jurídico y existe una tendencia internacional a reformar los procesos de formación ciudadana a fin de superar el civismo como forma sin contenido, como rito sin implicación, como formalismo, y configurar una educación sustentada en la concepción de democracia de ciudadanía. Se impulsan reformas e iniciativas en las que se percibe un sentido de urgencia, derivado de la necesidad de responder al incremento de la violencia en las escuelas, los brotes de racismo y xenofobia, el rechazo hacia la política, el abstencionismo y, en una escala mayor, el continuo estado de violencia que se vive en el mundo (guerras, guerrillas, el resurgimiento del fundamentalismo, la violencia generada por

el narcotráfico y diversas formas de guerra de baja intensidad), el deterioro ambiental o el empobrecimiento de una parte de la humanidad como producto de los modelos económicos poco efectivos.

En este apartado revisaremos las posibilidades y las acciones orientadas a la construcción de una educación cívica pertinente, crítica, práctica, relevante y con rostro humano, en la que se hagan realidad las premisas de la formación ciudadana, muchas de las cuales tienen el agri dulce sabor de la utopía.

EL CURRÍCULO DE FORMACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO: DEL CIVISMO CLÁSICO A LA FORMACIÓN CIUDADANA

En México la socialización política y la formación ciudadana han estado presentes en la política educativa como parte de la estrategia para concretar el proyecto político nacional de cada época a través de asignaturas como la educación para el amor, la educación moral, la instrucción cívica, el civismo, las ciencias sociales,⁵² la historia y la geografía regional, en las que se advierte un abanico de propósitos y enfoques formativos.

⁵² En los años setenta tuvo lugar una reforma curricular que planteó un cambio de áreas por asignaturas. De esta manera, los cursos de civismo se unieron a los de historia y geografía para formar el área de Ciencias Sociales, en donde se siguieron impartiendo los contenidos del civismo clásico. Es un equívoco afirmar que el civismo “desapareció” de los programas. Lo mismo tendría que decirse de la historia o de la geografía. En 1993, se vuelve al esquema de asignaturas y el civismo vuelve a impartirse como asignatura independiente de las otras del área social.

Esta tradición ha dado como resultado un currículo y un discurso oficial pulido, consensuado y pedagógicamente correcto en materia de formación ciudadana que no se traduce en prácticas educativas ni en la configuración de las interacciones o en las relaciones de poder en las escuelas debido a que la formación ciudadana de los maestros está anclada en una tradición nacionalista, dogmática y autoritaria; además de que la escuela es heredera de una lógica de control y pocos espacios para la participación y el pensamiento crítico.

La historia de las políticas de educación ciudadana en México devela los diques que detienen el avance, entre otros, el nacionalismo, el modelo de gestión escolar y los perfiles docentes, así como las condiciones de posibilidad para avanzar hacia la formación ciudadana que necesitamos, entre las que se encuentran los procesos de resistencia y producción de nuevas prácticas culturales dentro y fuera del espacio escolar.

Por ejemplo, durante más de un siglo, la instrucción cívica respondió a la necesidad de la integración nacional promoviendo la idea de que todos los mexicanos compartimos una historia, una lengua y un territorio. La instrucción cívica pretendía formar al futuro ciudadano, que conoce cómo funciona su gobierno, respeta la ley y a sus mayores, ama a su patria, conoce la historia cívica de México, venera a los símbolos patrios y a los héroes nacionales, cumple sus obligaciones y vota. La estrategia fue exitosa, ya que consolidó el sentimiento nacionalista, pero a un alto costo: se configuró una identidad nacional excluyente pues se minimizó la diversidad cultural e invisibilizó a los pueblos indígenas, y el civismo patriótico centrado en el culto a los héroes debilitó la construcción de una ciudadanía activa.

La segunda mitad del siglo XX se caracterizó por el surgimiento de movimientos civiles de defensa de los derechos humanos y de cuestionamiento a las prácticas autoritarias y represivas del gobierno. Se gestaron nuevas formas de participación y de resistencia, algunas de las cuales motivaron cambios en las relaciones gobierno-ciudadanía e intentos de ruptura de modelos de sumisión. Mientras tanto, en la escuela mexicana se desplegó un proceso de formación de sujetos de obligaciones, antes que sujetos de derechos, en el marco de un enfoque clásico del civismo,⁵³ abordado en los cursos de Ciencias Sociales. Este enfoque se adoptó en México durante décadas, aunque en el plano internacional desde los años setenta se ponía en duda su pertinencia para configurar el pensamiento crítico, desarrollar las capacidades de participación social y política o formar una ciudadanía activa con sólidos códigos éticos. Y es que en las clases de civismo clásico el alumnado no se asume como sujeto activo de la transformación social pues ésta es producto de actos heroicos; no se hace responsable de su proceso de aprendizaje, pues éste gira en torno al discurso magisterial; no aprende a participar, a opinar y a argumentar, pues su deber es aprender la verdad pedagógica transmitida por el docente.

En 1993 tiene lugar una reforma curricular en la que, al pasar de áreas a asignaturas, el civismo se convierte en materia independiente de la historia y de la geografía en primaria y secundaria. Cuatro aspectos organizaban los contenidos de esta materia: formación en valores,

⁵³ Por civismo clásico me refiero a la capacitación que recibe el ciudadano en ciernes para conocer sus derechos, obligaciones, el funcionamiento de su país y de las instituciones democráticas, y es concebido como el vehículo para la afirmación de la identidad nacional, el desarrollo de sentimientos patrios y el respeto al Estado de derecho.

conocimiento y comprensión de los derechos y deberes, conocimiento de las instituciones de la organización política de México y fortalecimiento de la identidad nacional. Fue una reforma bien recibida porque devolvía formalmente el civismo a las aulas e incorporaba de manera explícita contenidos como los derechos humanos, los derechos de los niños, la democracia y la educación en valores, vinculada a situaciones de la vida cotidiana y a eventos de la historia o a textos literarios. Sin embargo no se hicieron esperar los cuestionamientos por parte de organizaciones civiles y académicos que desde los años ochenta impulsaban procesos de educación para la paz, los derechos humanos y la democracia. Los grupos promotores de programas de valores, para la equidad de género y para el medio ambiente también se sumaron a las críticas, focalizadas principalmente en inconsistencias en el programa, por ejemplo, considerar a los derechos humanos como sinónimo de las garantías individuales, la ausencia de libro de texto de Civismo en la escuela primaria y la visión legalista y enciclopédica que caracterizaba a los de secundaria, además de la falta de una formación sobre la enseñanza del civismo para docentes en servicio.

En esas condiciones, el avance que significó la creación del civismo como asignatura se diluyó en la práctica, pues sin materiales pertinentes y con una didáctica que desempolvó las técnicas del enfoque clásico del civismo, poco aportó a la formación ciudadana.

La creciente conciencia ciudadana, la maduración de los procesos de formación política, el incremento en el acceso al conocimiento y a la información, el aumento de las exigencias de convivencia intercultural,

el deterioro de la convivencia, el incremento de la violencia y otros desafíos de la vida sociopolítica favorecieron una perspectiva social que simpatizó con la transformación del enfoque de educación ciudadana en México.

En 1999, la asignatura Formación Cívica y Ética para secundaria sustituyó a las materias Educación Cívica y Orientación Educativa. En ella se opta por un enfoque amplio y una visión integradora que condensa la formación ciudadana, la educación moral, para la paz, para el medio ambiente, para los derechos humanos, así como la perspectiva de género, la multiculturalidad y el desarrollo humano. Se privilegia un enfoque práctico, significativo y relevante, pues los problemas y preocupaciones de las y los jóvenes, junto con la vida cotidiana de su entorno son fuente de conocimientos y tema de discusión, lo que favorece que las leyes, los valores, los procedimientos democráticos y otros contenidos tengan mayor relevancia para el alumnado. Este cambio de enfoque se fortaleció en 2006, cuando otra reforma curricular incorporó el enfoque de competencias, el cual se analiza más adelante.

Transitar del Civismo a la Formación Ciudadana ha requerido varias reformas curriculares y aún enfrenta desafíos que se expresan en el currículo vivido,⁵⁴ pues casi un siglo de instrucción política

⁵⁴ El currículo vivido es la aplicación real del currículo oficial a partir de las mediaciones del docente (selección de contenidos, organización, énfasis, tiempo destinado a los temas) y atravesado por el currículum oculto, por el impacto del contexto cultural en el que está enclavada la escuela, los saberes previos del alumnado y las características del grupo. En formación ciudadana es importante debido al peso del contexto, así como de las experiencias e ideas que maestros, alumnos y familias tienen sobre la política, lo público y, de manera particular, sobre la democracia.

dejó profundas huellas en la cultura magisterial; el legado de gobiernos autoritarios, en cuyo seno se creó la escuela mexicana, aún se deja sentir en la pesada maquinaria burocrática del sistema educativo y en los modos verticales de gestionar la vida escolar.

La escuela pública mexicana fue concebida en el siglo XIX, en un contexto sociopolítico centralista, autoritario, necesitado de orden y control. Aunque muchas escuelas se han transformado junto con el país, se suele encontrar en la dinámica escolar y en la gestión directiva los ecos de un autoritarismo que cierra la puerta a la democracia. Maestros y directivos, ideales agentes del cambio, ven pasar las reformas con la paciencia de quien sabe que todo cambia para seguir igual.

La búsqueda de modelos alternativos de formación ciudadana se enmarca en una tendencia internacional de reformas sustentadas en un concepto amplio de ciudadanía, en competencias ciudadanas articuladoras de conocimientos, habilidades, valores y actitudes, y en la vinculación explícita con la formación ética, desde enfoques críticos y de autonomía moral.

La definición curricular: espacio de poder

A través del currículo se transmite a las nuevas generaciones la cultura universalmente acumulada. A diferencia de otras áreas, los contenidos y valores de la formación ciudadana no están codificados, organizados y clasificados, por lo que más que seleccionar la cultura a transmitir, se necesita un proceso de producción curricular en el que se negocien significados, posturas teóricas y políticas, y se tomen decisiones sobre

la estructura curricular (propósitos, tiempo, materiales, enfoque formativo y criterios de evaluación).

Por ello, la definición del currículo de formación ciudadana constituye un espacio de poder en el que se juega, entre otros aspectos, el proyecto político y cultural de una nación, las identidades juveniles y la formación moral de una generación. ¿Quién debe participar en su definición?

Un currículum democrático incluye no sólo lo que los adultos piensan que es importante, sino también las preguntas y preocupaciones que los jóvenes tienen sobre sí mismos y su mundo. Un currículum democrático invita a los jóvenes a despojarse del rol pasivo de consumidores de conocimiento y asumir el papel activo de fabricantes de significado.⁵⁵

La participación amplia de la sociedad en la definición del currículo de Formación Ciudadana es una condición mínima de congruencia, sin embargo, generalmente sólo participan los grupos de poder, lo que permite que algunos contenidos se dejen fuera. Entonces emerge el currículum nulo o silenciado, integrado por los contenidos que por su carga ideológica, política o contextual no fueron seleccionados como parte de la cultura a transmitir. Por ejemplo, en Chile algunos grupos presionan para nombrar en los programas y en los textos oficiales “régimen militar” al periodo de la dictadura de Pinochet y por lo tanto eliminar las referencias a la represión, a los detenidos desaparecidos, a las desapariciones forzadas y al exilio. Tenemos que preguntarnos qué contenidos hemos silenciado en México.

⁵⁵ Michael Apple y James Beane (comps.), *Escuelas democráticas*, *op. cit.*, p. 34.

Afortunadamente dentro del aula el maestro tiene el poder de abordar contenidos del currículo silenciado, como casos sensibles de corrupción, debates legislativos recientes o preocupaciones de la cultura local, que además de preparar para la acción política, dan significado y relevancia a la experiencia educativa en relación con la vida comunitaria.

En la escuela no sólo se aprenden los contenidos prescritos en el currículo oficial, sino que tienen lugar otros aprendizajes producto de la interacción humana y de las formas de organizar la vida escolar. La naturaleza de las relaciones interpersonales, la forma como se toman las decisiones, como se usa el poder, como se participa, como se expresan las emociones, entre otros aspectos, son portadoras de mensajes y significados sobre los valores y sobre el tipo de convivencia que se privilegia en la escuela. Jackson⁵⁶ llamó *currículum oculto* a este conjunto de valores, prácticas y situaciones que, sin ser explícitas, educan. En un sentido negativo, en este plano implícito se pueden legitimar estereotipos de género, modos autoritarios de ejercer la autoridad y configurar prácticas de sumisión y pasividad.

Más allá de la mirada reproductorista en la que el currículo oculto es una caja negra, se define como *cultura escolar* a este sistema de creencias, valores, normas, prácticas diarias y disposiciones organizativas que se producen en una escuela y que operan en ella de forma inconsciente o semiconsciente y que se traduce en modos compartidos de pensar, sentir, actuar y percibir a la escuela. Si se trata de prácticas culturales definidas social e históricamente, es posible dar

⁵⁶ Phillip W. Jackson, *La vida en las aulas*, Madrid, Editorial Marova, 1975.

intención a esta cultura, hacer explícitos los valores y significados aparentemente ocultos a fin de propiciar que la escuela sea un ambiente escolar democrático.

Las escuelas democráticas, como la democracia misma, no se producen por casualidad. Se derivan de intentos explícitos de los educadores para poner en práctica disposiciones y oportunidades que darán vida a la democracia. Éstas implican dos líneas de trabajo. Una es crear estructuras y procesos democráticos mediante los cuales se configure la vida en la escuela. La otra es crear un currículo que aporte experiencias democráticas a los jóvenes.⁵⁷

Aunque la democracia se puede aprender en la cultura escolar, se busca que la formación ciudadana se inserte en el currículo mediante una asignatura, o bien a través de temas transversales o de relevancia social. Se valora la existencia de una asignatura porque se considera importante que se destine un tiempo de la jornada escolar a la formación ciudadana y que sus contenidos se aprendan mediante acciones planificadas, intencionadas y evaluables; aunque se corre el riesgo de reproducir vicios como la rigidez de los contenidos, la desvinculación con la realidad o el énfasis en la calificación sobre el aprendizaje.

Ya sea como complemento a la asignatura o como una estrategia específica, algunos contenidos de la formación ciudadana se convierten en tema transversal que permea al currículo, o bien se diseñan unidades didácticas integradoras que se abordan mediante la articulación

⁵⁷ Michael Apple y James Beane (comps.), *Escuelas democráticas*, *op. cit.*, p. 24.

de los marcos conceptuales, las habilidades y los valores de distintas asignaturas. Con ello se logra una mayor integración curricular, aunque se corre el riesgo de que la formación ciudadana se diluya y pierda fuerza en el proceso de aprendizaje.

El caso de la Formación Cívica y Ética en México

Existe una tendencia internacional a proyectar la formación ciudadana en todos los ámbitos de la vida escolar e incluso en la vida del alumnado, a fin de vincular el aprendizaje de la ciudadanía con el contexto y de aprovechar la fuerza formativa de la cultura escolar. Por citar un caso, en el Reino Unido, más allá de la asignatura se plantea un abordaje múltiple a través de un espacio curricular específico, el tratamiento transversal de la temática, la participación estudiantil en consejos escolares, la vinculación escuela-comunidad, una gestión escolar democrática y la colaboración de diversos agentes sociales y políticos en la tarea de formar cívicamente al alumnado.

Siguiendo esta tendencia, en 2008 la SEP presentó el Programa Integral de Formación Cívica y Ética (PIFCYE) para la educación primaria, el cual –junto con los programas Escuela Segura, Cultura de la Legalidad y Formación Cívica y Ética para secundaria–, constituía la oferta de formación ciudadana. Destacan tres aspectos de este programa: el proceso de definición, la idea de integralidad y la vinculación entre el desarrollo personal y el social.

En el marco de sus atribuciones,⁵⁸ el IFE diseñó en 2003 un programa de formación ciudadana de carácter cocurricular llamado Educar para la Democracia,⁵⁹ sustentado en el desarrollo de competencias ciudadanas, entendidas como el conjunto de comportamientos, actitudes y conocimientos que las personas aplican en su relación con otros y en su actuación sobre el entorno social y político. Cuando el IFE concluyó la prueba piloto del programa,⁶⁰ la Secretaría de Educación Pública integró un comité interinstitucional que discutió los contenidos y alcances de dicho programa y realizó un ajuste a las competencias diseñadas por el IFE. Este comité definió ocho competencias cívicas y éticas, y una estructura curricular integral para promover experiencias significativas a través de cuatro ámbitos: el ambiente escolar, la vida cotidiana del alumnado, la asignatura y el trabajo transversal.⁶¹ A partir de estas definiciones se diseñó el PIFCye,

⁵⁸ Hasta antes de la reforma política electoral promulgada en 2014, el Instituto Federal Electoral tenía a su cargo en forma integral y directa las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, según se establecía en el artículo 41 constitucional. El IFE concebía a la educación cívica como un “proceso formativo que contribuye a la convivencia y participación democráticas de las y los ciudadanos, mediante el desarrollo de un conjunto de competencias que los hacen conscientes de la importancia del ejercicio de sus derechos fundamentales, el cumplimiento de sus obligaciones ciudadanas y de la participación en los asuntos públicos”. Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015, IFE, p. 22, disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/SeguimientoDeProgramas/ENEC_2011-2015/ENEC_2011-2015_final.pdf

⁵⁹ Silvia Conde, *Educar para la democracia. La educación ciudadana basada en el desarrollo de competencias cívicas y éticas*, México, IFE, 2004.

⁶⁰ El programa Educar para la Democracia fue probado en escuelas de educación básica de seis estados de la república.

⁶¹ Secretaría de Educación Pública, *Programa Integral de Formación Cívica y Ética*, México, SEP, 2008, p. 21.

el cual además articuló tres ejes formativos –personal, ético y ciudadano– y temáticas relativas al género, los derechos humanos, el medio ambiente, la convivencia intercultural, el respeto a la diversidad, la no violencia, la salud integral, los derechos sexuales y reproductivos.

Con el propósito de construir un amplio consenso, la SEP emprendió una consulta nacional del PIFCYE en la que participaron instituciones públicas, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), universidades, autoridades educativas, gobiernos locales y municipales y otros actores sociales. Como resultado, se elaboraron los programas de Formación Cívica y Ética para primaria y para secundaria, mismos que se sometieron nuevamente a consulta, principalmente con docentes.

Este procedimiento de definición curricular puede mejorar en futuras elaboraciones, considerando las necesidades e intereses del alumnado y sus familias, y asegurando que las concesiones hechas en la ruta del consenso no impliquen eliminar contenidos y propósitos fundamentales.⁶²

⁶² Por ejemplo, en el proceso de construcción de un programa consensuado, se eliminaron tres competencias ciudadanas planteadas originalmente por el IFE en el programa Educar para la Democracia: comprensión crítica, diálogo y conocimiento y defensa de los derechos humanos. Una de las observaciones al PIFCYE hechas en el marco de la evaluación de los programas de educación ciudadana realizada por el Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas (SREDECC), es la omisión de las habilidades para la reflexión crítica. Cristián Cox, *Informe de referente regional 2010. Oportunidades de aprendizaje escolar de la ciudadanía en América Latina: currículos comparados*, Santiago, SREDECC, Pontificia Universidad Católica de Chile, BID, 2010, p. 90.

En formación ciudadana, trascender el ámbito de la asignatura es indispensable para lograr una experiencia educativa congruente. Por ello el planteamiento integral de la Formación Cívica y Ética para primaria fue recibido como una señal de que se procuraría disminuir las contradicciones entre el discurso de la ciudadanía y la vida escolar autoritaria, que se asumiría la responsabilidad formativa en todas las asignaturas y que habría una proyección hacia la vida cotidiana del alumnado. Sin embargo, su implementación necesitaba el compromiso de la comunidad escolar y la creación de condiciones institucionales para que la participación, la toma de decisiones colectiva y las libertades fueran parte orgánica de la cultura escolar. Como veremos más adelante, estos cambios requieren un trabajo sistemático, basado en la autocrítica y la voluntad democrática de la comunidad escolar. Por distintas razones, el discurso de integralidad gradualmente fue perdiendo fuerza y aunque se mantiene en el programa la enunciación de los cuatro ámbitos de aplicación, en la práctica ha quedado confinado al espacio de la asignatura, aunque se promueve el trabajo transversal y el abordaje de temáticas socialmente relevantes en todas las asignaturas.

En términos de contenidos, las ocho competencias cívicas y éticas que se desarrollan en la asignatura de Formación Cívica y Ética durante la educación primaria y secundaria son: conocimiento y cuidado de sí mismo, autorregulación y ejercicio responsable de la libertad, respeto y valoración de la diversidad, sentido de pertenencia a la comunidad, la nación y la humanidad, manejo y resolución de conflictos, participación social y política, apego a la legalidad y sentido de justicia, así como comprensión y aprecio por la democracia.

[Las competencias cívicas y éticas son] el conjunto de comportamientos, valores y saberes que favorecen que las niñas, los niños y los jóvenes definan de manera autónoma su proyecto personal, sustenten sus acciones en valores universales libre y conscientemente asumidos, desarrollen su potencial, establezcan relaciones sociales basadas en el reconocimiento de la dignidad propia y ajena, se asuman como parte activa de su comunidad, de su país y del mundo, se comprometan con la defensa de la vida democrática, de la legalidad y la justicia.⁶³

Estas competencias dan cuenta de un proceso que va del desarrollo personal al social. El eje de formación personal, las competencias autoconocimiento y cuidado de sí mismo, y autorregulación y ejercicio responsable de la libertad, contribuyen a fortalecer la identidad personal, a clarificar los intereses y valores, promueven la conciencia de sí, de su condición de sujeto con dignidad y derechos, con capacidad de fijar límites y tomar decisiones de manera libre, aplicando sus valores, además de que se fortalece el desarrollo de habilidades emocionales y sociales como la asertividad, la empatía y la autoestima. Esta formación va preparando al niño y a la niña para su desarrollo como ser social, capaz de convivir respetando la diversidad y los derechos humanos en una sociedad democrática. Tanto en el plano personal como en el social, se espera que aprendan a tomar decisiones, elegir entre opciones de valor, resolver conflictos de manera no violenta, asumir posturas y compromisos éticos teniendo como marco de referencia los derechos humanos y la democracia. El eje de formación

⁶³ Secretaría de Educación Pública, *Plan de Estudios 2011. Educación Básica*, México, SEP, 2011, p. 54.

ciudadana se orienta a la promoción de una cultura política democrática mediante la participación social, la formación de sujetos de derecho y sujetos políticos, comprometidos con su comunidad, con su país y con el mundo.⁶⁴

Los programas de Formación Cívica y Ética para educación primaria y secundaria fueron analizados por el Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas (SREDECC) a partir de una matriz de categorías de análisis de programas de educación ciudadana diseñada por expertos regionales que tomaron como base lo establecido en el Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadanía 2009. Se valora que los programas mexicanos hayan evolucionado de la educación cívica a la educación ciudadana, lo que supone desplazar la atención casi exclusiva en los conocimientos hacia el “logro con similar énfasis de habilidades y actitudes, así como de atender los ambientes que se dan en las relaciones en la escuela”.⁶⁵ Este mismo informe concluye que México –junto con Chile y Guatemala– cubre el mayor porcentaje (71%) de los contenidos de educación ciudadana establecidos en la matriz de categorías. Algunos aspectos que no se abordan de manera suficiente o no se abordan son la participación en el gobierno escolar y proyectos colectivos de acción social, que sí se abordan en Colombia.

⁶⁴ Cfr. Secretaría de Educación Pública, *Programas de Estudio 2011. Guía para el Maestro. Sexto Grado*, México, SEP, 2011, pp. 170-171.

⁶⁵ Cristián Cox, *Informe de referente regional 2010...*, op. cit., p. 26.

EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS, ¿UN ENFOQUE PERTINENTE PARA LA FORMACIÓN CIUDADANA?

Siguiendo una tendencia internacional, en México “las nuevas prescripciones curriculares elevan considerablemente el nivel de los objetivos que tradicionalmente se propuso lograr la institución escolar”.⁶⁶ Para alcanzar estos objetivos se requiere un enfoque metodológico que reconozca que la educación no es neutral y que el proceso formativo debe ser integral si se busca formar a un sujeto entero desde la mirada de la ciudadanía social, civil y política. La necesidad de revisar la forma en que se imparte la educación para la ciudadanía en las escuelas se redobla frente al debilitamiento de la participación ciudadana y la apatía de los jóvenes ante la democracia, la política y lo público.

En la búsqueda de un enfoque apropiado, a nivel internacional se ha adoptado el enfoque para el desarrollo de competencias en la formación ciudadana, al igual que en los demás campos de conocimiento. ¿Es ésta una respuesta metodológica pertinente para la formación ciudadana?

En la educación básica en México se han definido competencias para la vida y competencias específicas para cada asignatura, mientras que en el Sistema Nacional del Bachillerato se establecen competencias genéricas y disciplinares. En estos programas se suscribe

⁶⁶ *Ibid.*, p. 23.

un enfoque amplio de competencias,⁶⁷ porque no son sinónimo de habilidad, sino que aluden a la capacidad de actuar de manera eficaz ante cierta situación, haciendo uso y asociando varios recursos, entre los que se incluyen los conocimientos.⁶⁸ Implican un saber hacer, una capacidad para resolver problemas que se aplica de manera flexible y pertinente, adaptándose al contexto y a las demandas que plantean situaciones diversas.

Las competencias son esquemas integrados de saberes o atributos (informaciones, habilidades, formas de pensamiento, estrategias cognitivas o metacognitivas, valores y actitudes) para el logro de desempeños relevantes, para la realización exitosa de tareas o la resolución de problemas específicos en situaciones comunes de la vida diaria, de manera racional, informada y estratégica.⁶⁹

⁶⁷ El concepto de competencia surgió en los años cincuenta, en estudios de lingüística. Entonces Noam Chomsky definía *competencia* como la capacidad que posee todo hablante para apropiarse del conocimiento de su lengua a fin de producir y entender enunciados y significaciones siempre nuevos, lo que supone la capacidad de improvisar y de inventar continuamente algo nuevo, sin recurrir a respuestas preestablecidas. En el mundo del trabajo se han construido estándares de acreditación de las competencias laborales mediante indicadores de las habilidades y comportamientos deseables para un determinado trabajo. La simplificación de las competencias laborales es consistente con un enfoque restringido pues se basan en la evidencia de un rasgo específico, generalmente ubicado en el plano de las habilidades.

⁶⁸ Philippe Perrenoud, *Construir competencias desde la escuela*, Santiago de Chile, Dolmen Ediciones, 1999, pp. 7-8.

⁶⁹ Colegio de Bachilleres, *Modelo académico*, México, Secretaría General, Dirección de Planeación Académica, versión de mayo de 2009, p. 31.

La educación básica en México alude a competencias cívicas y éticas, mientras que en la educación media, entre las competencias disciplinares de las ciencias sociales se incluye la competencia expresada como “Participa con responsabilidad en la sociedad”. En virtud de que no se definen como tal las competencias ciudadanas, tomaremos como referente la definición que se hace en Colombia:

Las competencias ciudadanas son un conjunto de conocimientos, actitudes y competencias (cognitivas, emocionales, comunicativas e integradoras) que, articuladas entre sí, disponen a las personas a la convivencia y a la paz, a la participación y a la responsabilidad democráticas y a la valoración y enriquecimiento con las diferencias en un marco de respeto a la dignidad humana y de contribución al bien común.⁷⁰

El enfoque de competencias condensa los principios psicopedagógicos de la escuela nueva, del constructivismo, del aprendizaje significativo y de la pedagogía crítica, en los cuales se sustenta también la formación ciudadana pues, entre otros aspectos, cuestionan la relación autoritaria con el conocimiento y favorecen la incorporación del contexto al proceso de aprendizaje.

Para valorar la pertinencia de este enfoque, tomaré la síntesis de las preocupaciones y condiciones centrales de las escuelas democráticas que hacen Apple y Beane como referencia de lo que la

⁷⁰ Rosario Jaramillo Franco, “Educación cívica y ciudadanía como respuesta a la violencia en Colombia”, en *Transatlántica de Educación*, núm. 4 (Educando para la ciudadanía), julio de 2008, p. 69.

formación ciudadana requiere, para luego analizar lo que el enfoque de desarrollo de competencias ofrece:

Las condiciones de las que depende una democracia y los fundamentos de la forma de vida democrática son preocupaciones centrales de las escuelas democráticas: 1) la libre circulación de ideas, con independencia de su popularidad, que permite a las personas estar informadas al máximo, 2) la confianza en la capacidad individual y colectiva de las personas para crear posibilidades de resolver problemas, 3) el uso de la reflexión crítica y el análisis para valorar ideas, problemas y políticas, 4) la preocupación por el bienestar de otros y “el bien común”, 5) la preocupación por la dignidad y los derechos de los individuos y las minorías, 6) una comprensión de que la democracia no es tanto un “ideal” que se debe perseguir como un conjunto idealizado de valores que debemos vivir y que deben guiar nuestra vida como pueblo, y 7) la organización de instituciones para promover y ampliar la forma de vida democrática.⁷¹

La formación ciudadana requiere la libre circulación de ideas en una experiencia educativa crítica, significativa y relevante

En la formación ciudadana es importante considerar al alumnado como protagonista, sujeto crítico y pensante, con saberes previos –ideas, nociones, juicios y conocimientos–, capaz de cuestionar, argumentar, tomar postura, hacer propuestas y resolver problemas. Es preciso construir una experiencia formativa en la que se valoren los conocimientos cotidianos, la cultura del entorno, las ideas del alumnado y sus necesidades de información.

⁷¹ Michael Apple y James Beane (comps.), *Escuelas democráticas*, op. cit., p. 21.

El enfoque para el desarrollo de competencias puede atender estas consideraciones, pues se espera que el maestro cuestione al alumno para que clarifique sus saberes previos, sus valores y actitudes o para motivar su curiosidad y espíritu de indagación; y que lo acompañe en la toma de postura, en la construcción de explicaciones, argumentos y estrategias para resolver problemas. Con ello se favorece el pensamiento crítico, se propicia la democratización del conocimiento y un diálogo pedagógico.

El conocimiento es poder y es generador de nuevos conocimientos, herramienta para comprender la realidad, tomar decisiones, construir consensos y resolver problemas. Por ello se valora que este enfoque propicie la capacidad para seguir aprendiendo y una relación crítica con la verdad.

Debido a la importancia atribuida al contexto, el enfoque de competencias propicia el aprendizaje significativo y relevante mediante situaciones didácticas enraizadas en el análisis de las contradicciones de las relaciones sociales y el acercamiento crítico con la realidad considerando los intereses del alumnado, la incorporación de las preocupaciones locales, así como de la aplicación de lo aprendido.

La formación ciudadana requiere la construcción autónoma de los criterios de acción moral y la aplicación de la democracia en la vida cotidiana

La autonomía moral y la acción transformadora son aspectos centrales en la formación ciudadana, ya que se busca que las personas sean capaces de aplicar la democracia en la vida cotidiana, dar sentido ético a las

acciones e interacciones, particularmente en relación con el bienestar común, la dignidad humana y la defensa de los derechos de todos.

En el enfoque para el desarrollo de competencias, el centro del proceso educativo es la situación-problema⁷² que genera al alumnado un conflicto moral o cognitivo, acompañado de la necesidad de resolverlo poniendo en juego sus recursos (información, habilidades y valores). Esto implica que el alumno transite hacia la autonomía y la independencia y asuma un compromiso con su aprendizaje: lo planifique, tome decisiones, reflexione sobre lo aprendido, establezca sus límites, tenga iniciativa y las lleve a cabo con la ayuda del docente, en caso necesario.

En este marco de responsabilidad, el alumno comprende que sus intereses pueden tener cabida en la experiencia educativa y que puede expresar libremente sus puntos de vista, además de que mediante la autogestión en el aprendizaje y la práctica de resolución de problemas, se prepara para actuar sobre la realidad con el propósito de transformarla.

La formación ciudadana requiere que la democracia no se considere como un ideal que se debe perseguir, sino como valores que debemos vivir

Debido a que se busca formar personas y ciudadanos que conviertan los principios y valores de la democracia en criterios de actuación,

⁷² Una situación-problema no es una situación didáctica cualquiera puesto que ésta debe colocar al alumno frente a una serie de decisiones que deberá tomar para alcanzar un objetivo que él mismo ha elegido o que se le ha propuesto e, incluso, asignado. Philippe Perrenoud, *Construir competencias desde la escuela*, op. cit., pp. 75-77.

en la formación ciudadana se considera importante el reconocimiento y cuidado del otro, en donde está implicado el respeto a la diversidad, la búsqueda del bien común, la solidaridad, la empatía y la capacidad de aprender y trabajar con otros.

Para lograr ese propósito, se plantea crear ambientes de aprendizaje en los que todos disfruten la experiencia de ser tratados con dignidad y con pleno respeto a sus derechos y en donde se manifiesten las ideas con la confianza de que serán tomadas en cuenta. De esta manera se favorece una relación pedagógica más horizontal en la que la autoridad docente adquiere nuevos significados.

En este enfoque es indispensable un ambiente de diálogo en el que se creen condiciones para hablar y para escuchar. Sin embargo cuando los alumnos provienen de contextos educativos poco propicios al diálogo y en donde el conocimiento escolar no admite cuestionamientos, se observan deficiencias en las capacidades de argumentación, deliberación y escucha activa. La formación ciudadana precisa contrarrestar este efecto de una tradición educativa vertical y enciclopedista.

Cuando se trata de que el alumnado se haga cargo de su proceso de aprendizaje, resulta fundamental la solidaridad, el apoyo entre pares y la cooperación, porque contribuye al desarrollo de la empatía, la capacidad de organización y de colaboración para el logro de un objetivo común.

De manera particular, cada uno de estos rasgos del enfoque de competencias parece ser propicio para la formación ciudadana, ya que

puede favorecer procesos formativos y condiciones de trabajo pertinentes. Sin embargo, este enfoque va acompañado del riesgo de homogeneizar mediante rígidos estándares, del riesgo de la simplificación, al eliminar el abordaje crítico de la información, o de retornar al conductismo, cuando se sobredimensionan las evidencias de aprendizaje y se descuidan los procesos formativos.

Por sí mismo ningún método o enfoque logrará hacer realidad la formación ciudadana, a menos que exista el compromiso de transformar la práctica educativa para erradicar el autoritarismo que aún define la vida escolar. Este compromiso atañe a cada comunidad escolar y a las autoridades educativas.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA ESCUELA COMO AMBIENTE DEMOCRÁTICO

Construir un ambiente en el que sea posible apreciar en pequeña escala las ventajas de la vida democrática es imprescindible para la formación ciudadana, ya que una escuela que educa *en, sobre y para* la democracia no sólo muestra al alumnado que es posible convivir respetando los derechos de todos en un entorno de justicia, donde la autoridad no es arbitraria ni autócrata, sino que además de la experiencia democrática, se promueve la comprensión crítica del mundo social a través del estudio de la historia, de los procesos de evolución moral y política de la humanidad y de la situación actual del país. La conjunción de estas dos condiciones —experiencia democrática y comprensión crítica— abre los canales de la imaginación social y política, de tal manera que niños, niñas y jóvenes pueden proyectar otras

maneras de vivir, de ejercer el poder y de superar problemas comunes, y pueden desarrollar herramientas para participar en acciones colectivas que hagan realidad ese mundo imaginado.

A pesar del potencial de la escuela, de que contamos con una normatividad que legitima el carácter democrático de la educación y de que tenemos un currículo orientado a la formación ciudadana, las escuelas no son hoy más democráticas que hace 50 años. Al parecer están atrapadas entre la inercia conservadora de un modelo institucional creado en el siglo XIX y el impulso progresista democratizador. Con frecuencia la balanza se inclina en sentido negativo por el peso de las estructuras escolares cristalizadas, las cuales difícilmente se transformarán con medidas superficiales y cosméticas.

La escuela fue creada para transmitir determinados mensajes, que exigían una organización institucional como la que conocemos. Hoy es preciso preguntarse si la escuela será la institución socializadora del futuro y si la formación de las generaciones futuras exigirá este mismo diseño institucional.⁷³

Por sus orígenes, historia, objetivos y métodos, parecería que la escuela es incompatible con la democracia. A pesar de los argumentos a favor de ésta, prevalecen en la escuela rasgos autoritarios como la represión, el control a través de la amenaza, el dogmatismo en el conocimiento, la rigidez en el uso del tiempo y los espacios, la disciplina como herramienta para homogeneizar y la arbitrariedad en la

⁷³ Juan Carlos Tedesco, "La educación y los nuevos desafíos...", *op. cit.*, p. 12.

impartición de la justicia. No es casual que una mala broma señale como los tres derechos de los alumnos el escuchar, callar y obedecer.

La escuela es un espacio de reproducción y transmisión de ciertos contenidos y formas de convivencia que legitiman una visión de lo público y del poder; pero también es un espacio de confrontación y de creación de nuevas prácticas sociales gracias a la confluencia de múltiples culturas que al oponerse y resistir un proceso de homogeneización, producen la propia: la cultura escolar. Corresponde a los actores del proceso educativo darle un sentido democrático, aprovechando los guiños democratizadores de la política pública, *pero ¿cuáles son los rasgos de una cultura escolar democrática?*

No tiene sentido enunciar un catálogo de acciones y sugerencias para democratizar la vida escolar, pues la aplicación de cualquier manual o prescripción estará mediada justamente por la cultura escolar. Sin embargo se pueden señalar aspectos clave de la democratización en cuatro esferas de la escuela y su cultura: la dimensión pedagógica, la convivencia, los espacios de poder y el espacio público.

La dimensión pedagógica

Es posible fortalecer la práctica democrática en la escuela a partir de la dimensión pedagógica de la formación ciudadana, mediante una relación no dogmática con el conocimiento, la creación de ambientes de trabajo que contribuyan a la libre expresión de ideas, el desarrollo del pensamiento crítico, entre otros aspectos.

Algunos elementos de esta dimensión son definidos desde la política educativa –como los contenidos curriculares o los enfoques de enseñanza–, pero otros se ubican en el plano de las prácticas culturales, como la naturaleza de la experiencia educativa, la cual depende, en última instancia, de lo que haga el profesor o la profesora en ese espacio de poder llamado salón de clases.

La convivencia escolar democrática

La convivencia escolar hace referencia a las relaciones entre los miembros de una comunidad educativa, las cuales dan lugar a un determinado clima escolar. Los valores que orientan el proceso educativo, las formas de organización, la manera de enfrentar los conflictos o manejar las emociones, el tipo de protección que se brinda al alumnado y otros aspectos, configuran en cada escuela un modo especial de convivir que tiene un efecto formativo, pues aprendemos a relacionarnos empleando los rituales, códigos y formas de interacción que caracterizan la convivencia.

Una premisa de la formación ciudadana es que, debido a que convivimos simultáneamente en distintos escenarios, al vivir en la escuela una experiencia democrática, las niñas, los niños y los jóvenes pueden confrontar los modos de convivencia autoritarios característicos de otros contextos.

Aunque convivir es natural para el ser humano, no siempre lo hacemos de manera respetuosa y democrática. La escuela tiene la posibilidad y la obligación de educar para la convivencia y de erradicar expresiones

de violencia, injusticia, discriminación, autoritarismo o malos tratos, pues no hacerlo legitima un modo de convivir vejatorio de la dignidad humana que opera como práctica de dominación.

Debido a que las características de la convivencia escolar operan y se asumen de manera automática e inconsciente, para orientarla hacia la democracia es necesario visibilizar sus mecanismos, rituales, valores y prácticas a fin de detectar los aspectos en los que es posible y necesario intervenir. Quienes han avanzado en este sentido, recomiendan que cada escuela realice un diagnóstico y defina un marco mínimo de convivencia democrática que incluya los siguientes aspectos:

a) Los derechos humanos: paradigma ético de la convivencia

La ciudadanía se constituye en la defensa y vigencia de los derechos humanos. Ésta es una razón poderosa para sustentar el proyecto educativo de cada escuela en los principios de los derechos humanos, por lo menos el respeto a la dignidad humana de todos, incluyendo los maestros, el interés superior de la infancia⁷⁴ y el principio de igualdad y no discriminación. Al suscribirlos, se asume el compromiso de formar en el alumno la conciencia de sí como sujeto de derechos a partir de su conocimiento y ejercicio –lo que en consecuencia forma al ciudadano–. Además del derecho a la educación, vinculado con la calidad del servicio y con el compromiso de establecer condiciones de bienestar (buen trato, condiciones materiales y de seguridad), en

⁷⁴ El interés superior de la infancia es un principio de los derechos humanos que establece que en todas las acciones y decisiones en las que se vean involucrados menores de edad, se debe procurar su bienestar, proteger su vida, su desarrollo y sus derechos.

la escuela se ejerce el derecho a la participación, a la protección, a la información y a la paz, además del respeto a las libertades, a la igualdad, a la justicia y a la privacidad.

b) La gestión ética de la escuela

Como ya veíamos, la formación ciudadana es una educación en valores y por lo tanto la convivencia escolar democrática no se puede construir al margen de ellos. Las niñas, los niños y los jóvenes construyen su esquema axiológico y se apropian de los valores a partir de experiencias significativas en la convivencia con los otros, principalmente en la familia y en la escuela. Estos valores socialmente construidos influyen en su identidad, en su concepción de la vida, en los criterios personales para juzgar actos y decisiones, así como en los modos de interacción social. Es deseable que en las escuelas se aprendan los valores vinculados con la solidaridad, la justicia, la libertad, la igualdad, el pluralismo, el respeto, la responsabilidad, y se desarrolle la capacidad de indignación ante las injusticias y las violaciones a los derechos humanos, la empatía, el cuidado del otro y otras capacidades.

Debido a que la familia es la principal agencia de socialización y formación, la formación ciudadana enfrenta el desafío de construir un acuerdo sobre los valores cívicos, las normas y los modos de convivir que registrarán la experiencia formativa en la familia y en la escuela, a fin de lograr congruencia y continuidad entre lo que se aprende en una y en otra.

La aplicación consistente y coherente de normas en los espacios de socialización proporciona a las niñas y a los niños un orden externo

y les facilita comprender cómo funciona una sociedad regulada. Sin embargo no siempre existe tal acuerdo. Esta incongruencia presenta a la infancia la imagen de un mundo social inconsistente, con una moral que se acomoda a las necesidades del momento. Con esa visión de lo social, se debilita en la práctica el discurso de la democracia y la responsabilidad ciudadana.

Al interior de la escuela, la congruencia se consigue mediante un proceso abierto, incluyente y flexible basado en la comunicación clara de los valores asumidos, el análisis de las implicaciones de los propósitos formativos y el compromiso de crear condiciones institucionales para la aplicación de los principios y valores, por ejemplo, erradicar la corrupción, impunidad o anarquía en la escuela para fortalecer un ambiente de justicia y legalidad.

Espacios de poder

La democratización de la cultura escolar exige transformar las formas y estructuras de ejercicio del poder y de manejo del conflicto. En la escuela se ejerce el poder principalmente en la gestión del conocimiento, en la toma de decisiones, en el establecimiento de la disciplina y en la solución de conflictos. La participación comprometida y responsable de los miembros de la comunidad escolar es una condición para la democratización de estos espacios.

El poder y la autoridad están estrechamente ligados a la gestión democrática. El poder se refiere a cualquier relación donde un miembro puede imponer su voluntad a pesar de toda resistencia. Un actor o grupo

de actores posee poder cuando tiene la capacidad de hacer prevalecer su posición o enfoque en la vida institucional, de influir en la toma de decisiones, obtener reconocimiento, espacios, recursos, beneficios, privilegios, cargos o cualquier otro objetivo que se proponga.⁷⁵

a) La gestión democrática

La gestión democrática alude a los procesos de organización escolar, toma de decisiones, administración y solución de problemas que se realizan con apego a las normas, respetando los derechos, sin hacer uso arbitrario del poder y procurando tanto el bienestar común como la aplicación de fórmulas participativas. Contribuye a construir un ambiente de gobernabilidad⁷⁶ basado en la confianza, en la corresponsabilidad y en el compromiso de la comunidad escolar. Aunque la gestión democrática involucra a toda la comunidad escolar, corresponde al directivo analizar las posibilidades para su aplicación, promover la creación de condiciones propicias y ejercer un liderazgo democrático.

Entre otras características, el líder democrático fortalece las estructuras de participación e incrementa en los sujetos la capacidad y potencia de actuar, evita usar la disciplina como instrumento de poder y control, cuenta con autoridad moral, sustenta su

⁷⁵ Graciela Frigerio y Margarita Poggi, "Actores, instituciones y conflictos", en Graciela Frigerio et al., *Las instituciones educativas Cara y Ceca*, Buenos Aires, Troquel (Serie FLACSO-Acción), 1992, pp. 59-61.

⁷⁶ La gobernabilidad es la capacidad de articular las energías de todos los actores para lograr sus objetivos. Es indispensable para que las instituciones puedan funcionar, mantener el equilibrio entre los intereses personales y colectivos, responder creativamente a los desafíos y resolver problemas.

gestión en los valores consensuados, escucha sin arrogancia, marca límites, sostiene con firmeza las consecuencias y busca acuerdos de trabajo y compromiso conjunto. Evita tanto el autoritarismo institucional como la pérdida de autoridad y el relativismo en el que todo está permitido.

Para adoptar un liderazgo democrático no basta con la disposición y la actitud, ya que las prácticas autoritarias y la necesidad de control están enraizadas en la vida escolar. Los resabios autoritarios que caracterizan la cultura política mexicana se expresan en estos pequeños cotos de poder, en los que incluso padres de familia y docentes suelen presionar para mantener el estilo autoritario y consideran a la gestión democrática como un signo de debilidad. No se puede avanzar en la democratización de la gestión directiva sin incidir en las concepciones de liderazgo que tienen los sujetos escolares, y para ello se requiere de procesos de aprendizaje y desaprendizaje desplegados en la aventura cotidiana de explorar fórmulas creativas para ejercer el poder democrático.

b) La participación democrática en la escuela

Una escuela democrática entiende la participación como la posibilidad de pensar, de tomar la palabra en igualdad de condiciones, de generar diálogo y acuerdos, de respetar el derecho de las personas de intervenir en la toma de decisiones que afectan su vida y de comprometerse en la acción.⁷⁷

⁷⁷ Jaume Carbonell, “Una democracia para favorecer la innovación”, en *La aventura de innovar. El cambio de la escuela*, Madrid, Morata, 2001, pp. 92-119.

La escuela y el aula son espacios de poder en los que se forjan identidades, se establecen vínculos con la autoridad y se construye una visión sobre la justicia y la legalidad, entre otros aspectos. Debido a que maestros y directivos son los responsables del proceso y de los resultados educativos, es comprensible que tengan el monopolio de la toma de decisiones en la vida escolar. Sin lesionar la estabilidad que ésta requiere, reconocer que el estudiantado y sus familias tienen derecho a participar en la toma de las decisiones que les afectan, en la resolución de conflictos, en la realización de proyectos orientados al bien común y en el gobierno escolar, es una condición de las escuelas democráticas.

Tan dañino es para la formación ciudadana un entorno autoritario como uno que pretende ser democrático porque realiza simulacros de elecciones o porque se utiliza a la asociación de padres de familia para validar decisiones ya tomadas. Por ello se cuestiona la participación cosmética, superficial e ingenua, que no se concibe como herramienta para ejercer el poder y para controlarlo.

La participación democrática en las escuelas se caracteriza por un conjunto de condiciones culturales y estructurales. Entre las primeras, se advierte una real disposición a participar, a reconocer a todos como interlocutores válidos, a desplegar una escucha activa que favorezca el diálogo y la construcción de acuerdos. Asimismo, se reconoce que en las escuelas la participación es un proceso formativo debido a que quienes toman parte de las decisiones o del gobierno escolar descubren capacidades personales e incrementan su potencia de actuar en otros escenarios. La acción pedagógica

fortalece este aprendizaje práctico mediante acciones intencionales, orientadas a fortalecer las competencias y disposiciones éticas para la participación y la colaboración, como aprender a pensar en conjunto, a decidir o a organizar actividades para el logro de una meta en común.

Para que la participación individual (buzones de sugerencias, política de puertas abiertas o debates en clase) y colectiva (comités, consejos, asociaciones) tenga peso en la vida escolar, es necesario garantizar condiciones relativas al tiempo, a las formas y estructuras de participación, así como a las consecuencias de las resoluciones y decisiones colectivas y de las propuestas personales. La participación cae pronto en el terreno del desencanto cuando las decisiones no son vinculatorias y no existe una escucha atenta a las propuestas o cuestionamientos. Lo mismo ocurre cuando el carácter burocrático de las estructuras de participación las despoja de su significado y de su poder para incidir en el mejoramiento de la vida escolar. Es el caso de las asociaciones de alumnos o de padres de familia, del consejo técnico escolar y otros organismos que formalmente están constituidos en las escuelas, pero no funcionan como instancias democráticas de toma de decisiones. Las escuelas con vocación democrática han buscado refundarlos o crear otros en los que la participación sea efectiva. Algunas se han organizado como república y crean órganos de gobierno escolar y de gestión participativa en los que se involucran todos los sujetos escolares; otras han optado por crear nuevas instancias, como el consejo estudiantil, las asambleas de aula, la junta de delegados o la procuraduría estudiantil de derechos humanos, en las que el alumnado participa en las decisiones, organiza actividades académicas,

asume responsabilidades del funcionamiento regular de la escuela e interviene en la solución de conflictos y en asuntos disciplinarios.⁷⁸

En una escuela primaria de la Ciudad de México una madre de familia fue citada por el grupo de quinto grado para tomar un acuerdo que resolviera el problema de los constantes robos en los que participaba su hijo. La madre no sólo asistió a la asamblea, sino que mostró una gran apertura para analizar el problema y las posibles soluciones. Junto con su hijo establecieron un compromiso formal ante el grupo.⁷⁹ En este caso la presencia de la madre no sólo contribuye a resolver un conflicto, sino que da valor a la asamblea de grupo como órgano de gobierno en el grado. Con ello, los alumnos aprenden a participar, a manejar el poder y a vivir la autoridad democrática en un ambiente de diálogo y justicia.

c) Participación en la definición de las normas escolares

Aunque el reloj casi marca las 7 de la mañana, la oscuridad no se ha disipado. En invierno amanece tarde en la Sierra Tarahumara. Conforme van llegando, los alumnos entran a sus salones de clases. Hace dos

⁷⁸ Gabriel Dueñas Moreno, *El proyecto de renovación pedagógica y la gestión escolar democrática*, 1er. Congreso de Renovación Pedagógica, documento base para el análisis y la discusión en las mesas de trabajo, Chihuahua, México, 3 y 4 de julio de 2001, Secretaría de Educación y Cultura, Servicios Educativos del Estado de Chihuahua, Departamento de Investigación Educativa.

⁷⁹ Silvia Conde, *La construcción de prácticas democráticas en una escuela de la Ciudad de México. Estudio de caso*, tesis DIE, México, IPN-Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, CENEDIC-Universidad de Colima, 2002.

años que en esta escuela secundaria no se utiliza el timbre para marcar los horarios. En compañía de dos madres de familia, el prefecto se ubica en la puerta de entrada para cuidar que no entren personas ajenas a la escuela y para atender situaciones especiales.

En cada salón, los alumnos registran su asistencia colocando una marca junto a su nombre en la casilla que corresponde al día de hoy. Nadie pasa lista.

Debido al orden que se observa, pregunto cómo elaboran y discuten el reglamento. Un alumno explica que no es necesario analizar el reglamento. “En secundaria cada quien debe saber a qué viene a la escuela. Aquí cada quien sabe lo que tiene que hacer y lo que está mal. Todos conocen sus derechos y han aprendido a respetar”. (Escuela secundaria, Chihuahua).

La definición de las normas y el control de la disciplina son espacios de ejercicio del poder en la escuela. En el reglamento escolar y en los de aula deberían señalarse los derechos y obligaciones del personal, del estudiantado y de las familias, las consecuencias de no respetar las normas y los procedimientos para garantizar su cumplimiento y para aplicar las sanciones. Sin embargo, debido a que en general sólo se señalan las obligaciones del alumnado y los castigos a los que son acreedores, estos reglamentos principalmente sirven para establecer tanto el orden como las relaciones de subordinación y poder, más que para regular la convivencia y garantizar el respeto a los derechos.

Las normas escolares tienen un papel fundamental en la formación ciudadana porque desde los primeros años de escolarización, las niñas y los niños van aprendiendo que el mundo social está regulado, que

estas normas imponen límites, regulan la convivencia y, en el mejor de los casos, protegen los derechos de todos. Los aprendizajes posteriores dependerán de las características de las normas, de su legitimidad, del proceso de apropiación y del manejo que la autoridad haga de ellas.

Cuando el alumnado participa en la elaboración y revisión del reglamento y cuando su aplicación es justa, consistente y respetuosa del derecho al debido proceso, gradualmente podrá comprender su importancia, aprender a definir normas de aplicación general y asumir el compromiso de respetarlas en un contexto de autorregulación autónoma. Además de propiciar el desarrollo moral, esta dinámica favorece el establecimiento de una disciplina basada en la convicción, en el compromiso y en mínimos controles externos.

La disciplina, para no ser una imposición más perturbadora en el orden moral que el mismo desorden exterior, exige la participación activa de los niños en su organización y en su mantenimiento.⁸⁰

Sin embargo, es poco frecuente que en las escuelas se despliegue un proceso democrático para el conocimiento y definición de normas debido a que se conciben como un instrumento para el control estudiantil. En cambio, se privilegia la aplicación de un modelo de mando-obediencia, centrado en el control externo para establecer la disciplina, bajo la premisa de que el alumnado controlará su comportamiento ante la amenaza de un castigo. Este modelo funciona con los niños y las niñas cuya respuesta moral es heterónoma, es decir,

⁸⁰ Secretaría de Educación Pública, *Formación Ética y Cívica en la escuela Primaria II. Programa y materiales de apoyo para el estudio. Sexto semestre*, México, SEP, 2000, p. 59.

respetan las normas sólo si son vigilados y para huir del castigo. En este modelo no interesa desarrollar el autocontrol ni la autonomía, lo que se agrava cuando la imposición de sanciones propicia el autoritarismo y diluye la posibilidad de resolución de conflictos. Esto genera un sentimiento colectivo de impunidad que desvirtúa el proceso de convivencia democrática.

Gracias a las recomendaciones didácticas en Formación Cívica y Ética, cada vez es más frecuente la realización de actividades para el conocimiento y definición de las normas escolares; pero estas acciones no siempre se sustentan en una convicción democrática. Entonces se suele montar una representación, calculando que maestros y directivos conservan el poder y lo pueden utilizar cuando se requiera, incluso de la forma más autoritaria posible, validado por el discurso de una democracia fallida.

Aunque la participación de las familias en la discusión y seguimiento de las normas es indispensable para generar condiciones de congruencia, frecuentemente se realizan acciones superficiales (como la firma de reglamentos al momento de la inscripción del alumnado) que no fortalecen el poder del colectivo en la regulación de la convivencia. Con ello se desaprovecha la oportunidad de configurar una contraloría social, un contrapeso del poder de los docentes y directivos, particularmente en la aplicación de sanciones.

Los procedimientos para aplicar las consecuencias del incumplimiento de las normas influyen en la construcción de ciudadanía, pues se funda en una determinada concepción de igualdad jurídica, de

justicia, de autoridad y del derecho al debido proceso.⁸¹ En una escuela democrática las consecuencias del incumplimiento de las normas deben ser claras, proporcionales a la falta y por ningún motivo incluir castigos crueles, inhumanos o degradantes.

d) Vinculación con el contexto

Una escuela democrática no puede estar aislada ya que la vinculación con el entorno social, político y cultural es un extraordinario territorio para la construcción de la ciudadanía.

Muchos centros ayudan a los alumnos a experimentar y a practicar un comportamiento cívico responsable, no sólo en la vida escolar diaria, sino también en la comunidad en su sentido más amplio. Por lo que se plantean actividades extraescolares que pueden ayudar a los alumnos a implicarse en la sociedad civil.⁸²

La proyección de la formación ciudadana hacia la comunidad admite múltiples estrategias. Las convencionales, derivadas de trabajos escolares, como el proyecto ciudadano que se realiza en estrecha relación con los contenidos de aprendizaje, tienen un efecto formativo limitado porque responden a la lógica escolar. Pero es posible ir más allá y generar acciones orientadas a la transformación del entorno y a la formación

⁸¹ Aunque la aplicación de las normas escolares no se puede equiparar a un juicio, existen situaciones en las que el alumnado debe ser considerado inocente hasta que se demuestre lo contrario, así como ejercer su derecho a la defensa.

⁸² Eurydice, "La educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo", en *Transatlántica de Educación*, núm. 4 (Educando para la ciudadanía), julio de 2008, p. 86.

de competencias ciudadanas en vinculación con organizaciones civiles y movimientos sociales.

Destaca el empleo de las artes para hacer visibles los problemas detectados por las y los jóvenes, para generar nuevas prácticas culturales y para conquistar el espacio público.

Producto de las acciones de vinculación escuela-comunidad, en comunidades educativas con vocación democrática se trabaja de manera conjunta con el fin de crear condiciones para el desarrollo personal, entre las que se encuentra el establecimiento de zonas para el deporte y la recreación o espacios para la producción cultural y artística; condiciones de seguridad y salud pública vinculadas con el control en la venta de alcohol o drogas en el entorno; condiciones para la participación de la infancia y la juventud en la toma de decisiones y la resolución de conflictos de la comunidad con voz y con voto; condiciones de responsabilidad mediante las cuales se propicia que niñas, niños y jóvenes asuman tareas concretas en el cuidado y mejora de su entorno, con las que se fortalece su formación como actores sociales.

El entorno social es una fuente inagotable de recursos para la formación ciudadana, situación que se aprovecha cuando la comunidad asume la responsabilidad de formar a sus niños y a sus jóvenes.

Reflexiones finales

Para educar a un niño hace falta una tribu entera; para formarlo como ciudadano se requiere una familia, una escuela, una sociedad y un Estado que le ofrezcan información, valores, condiciones para el pleno ejercicio de sus derechos y experiencias en las que pueda vivir la democracia y participar en la toma de decisiones, en el ejercicio del poder y en la construcción de su entorno sociopolítico y cultural.

Aunque en el discurso político está presente la idea de la corresponsabilidad de distintas instituciones y ámbitos en la construcción de ciudadanía, hemos visto que en México los esfuerzos se concentran en la educación formal, ya sea de manera directa a través de los programas del sector educativo, o de forma indirecta mediante las acciones que instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil realizan para formar a los profesores, asesorar en el diseño de programas curriculares, fortalecer la democracia en la vida cotidiana de las escuelas o elaborar materiales de apoyo a la enseñanza de los contenidos de la democracia.

Llama la atención que en los diagnósticos sobre la democracia y en las disertaciones sobre las vías para su fortalecimiento no esté presente la educación ciudadana. Como diría Cristián Cox, es como si los problemas de la democracia no pasaran por las creencias ni capacidades de las personas. Este déficit de corresponsabilidad se ha visto compensado por el fortalecimiento del currículo, ya que no sólo se ha ampliado el periodo de formación, sino que por la vía de una propuesta integradora se articulan habilidades, conocimientos y valores en el enfoque de competencias, el cual ofrece muchas oportunidades para educar a la ciudadanía social, civil y política.

Es innegable que la escuela tiene un papel central en la formación ciudadana, pero tal como ahora funciona no se puede augurar que los esfuerzos realizados en este ámbito tendrán un impacto significativo en la cultura política de la niñez y la juventud. Tenemos mucho que hacer para superar las condiciones que dificultan la aplicación plena del currículo de formación ciudadana. Por ejemplo, en México —como en el resto de América Latina—, las competencias ciudadanas del profesorado constituyen uno de los eslabones más frágiles de los procesos de educación para la democracia, pues su propia formación se encuentra anclada en una tradición dogmática y autoritaria.

Además de fortalecer la formación docente, para que las escuelas se conviertan en escenarios de formación ciudadana es necesario diseñar mejores materiales educativos y democratizar el espacio escolar, lo que implica garantizar en las escuelas el ejercicio de los derechos humanos —en especial los civiles y políticos—; construir un sistema de relaciones de respeto, tolerancia, justicia, igualdad, colaboración, diálogo, no

violencia, búsqueda del bienestar común y de corresponsabilidad en la solución de los problemas comunes; garantizar el ejercicio democrático de la autoridad y del poder, así como fortalecer los espacios para la participación estudiantil, de la comunidad y de las familias en el proceso educativo, entre otros aspectos.

Desde la política educativa y desde los procesos de incidencia social, es preciso impulsar un proceso de transformación paulatina y progresiva de la cultura escolar autoritaria hacia una cultura escolar democrática y autónoma, en donde permanentemente se realice un balance de los avances y de los obstáculos. Las lecciones aprendidas en las buenas prácticas pueden nutrir una política de formación ciudadana en México que atienda las recomendaciones de las evaluaciones internacionales y que resuelva los problemas detectados en el espacio escolar. Estas transformaciones contribuirán a que la formación ciudadana desplegada desde la escuela sea más potente, pero no será suficiente. Podrá tener impacto en algunas condiciones del ejercicio de la ciudadanía como la falta de competencias de la población para participar, para ejercer sus derechos, pedir cuentas a sus gobernantes, emitir un voto razonado, comprender críticamente la realidad sociopolítica, entre otros aspectos; pero estará limitada ante otros retos que directamente vulneran la democracia, como la ineficacia política, la corrupción o las condiciones de desigualdad, injusticia e inseguridad.

El aporte específico de la escuela a la formación ciudadana consiste en sentar los cimientos de una ciudadanía que se consolidará fuera de las aulas, ya que la educación formal tiene claras limitaciones para ofrecer a las personas una práctica real de la vida democrática.

Los tres niveles mínimos de intervención de la escuela en este campo son: la promoción de una subjetividad democrática, de una cultura política democrática y el desarrollo de competencias específicas para vivir y participar en democracia. Estas tareas deben complementarse con los procesos educativos que ocurren fuera de la escuela, en la sociedad entera.

Como advierte O'Donnell, el Estado puede entorpecer o promover la expansión de la ciudadanía, ya que los derechos de ciudadanía necesitan del Estado para ser inscritos y exigidos. Entonces necesitamos de un Estado democrático que asuma la responsabilidad de formar a sus ciudadanos y que los conciba como tales, incluso desde la niñez.

La eficacia en la gestión pública y el fortalecimiento del Estado democrático son condiciones primarias para cumplir esta tarea. La mejora en la organización de las elecciones y una mayor certidumbre sobre el respeto del voto han influido de manera positiva en la formación del electorado, pero recordemos que el sujeto de la democracia no es el elector, sino el ciudadano. Por ello, para pasar de una democracia electoral a una democracia de ciudadanía, es necesario mejorar la eficacia política en todas las esferas a fin de remontar la apatía, la desconfianza en las instituciones y construir las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía. Estas acciones pueden ser la piedra angular que apunte una Estrategia Nacional de Formación Ciudadana en la que el Instituto Nacional Electoral o el Poder Legislativo dicten los lineamientos y las bases de la política en la materia, de tal suerte que los esfuerzos de las instituciones públicas, académicas y sociales se articulen en la convicción de que el fortalecimiento de la democracia pasa necesariamente por las creencias, competencias y capacidades de la ciudadanía.

En este sentido, acciones como la Consulta Infantil y Juvenil y el Parlamento de las Niñas y los Niños son experiencias de formación ciudadana que se pueden convertir en poderosos dispositivos de construcción de ciudadanía, ya que se despliegan en la arena pública, abordan las preocupaciones y propuestas de la niñez y la juventud y demandan una respuesta de la comunidad política.

Los desafíos en materia de formación ciudadana en México, los progresos en la definición curricular y los ejercicios innovadores de participación infantil y juvenil dan cuenta de la capacidad de construir modalidades formativas que trascienden los espacios tradicionales y permiten al Estado asumir la responsabilidad de formar a sus ciudadanos.

Bibliografía

Aguilar Rivero, Mariflor, *Cultura de la escucha, condición de la democracia*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 4° Concurso de Tesis, Ensayo y Cuento, 2004.

Álvarez Gallego, Alejandro, “Del Estado docente a la sociedad educadora: ¿un cambio de época?”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 26, España, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2001.

Apple, Michael y James Beane (comps.), *Escuelas democráticas*, Madrid, Morata, 2000.

Arendt, Hannah, *La condición humana*, México, Paidós, 1993.

Bárcena, Fernando, *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política*, Barcelona, Paidós, 1997.

Bolívar, Antonio, *Educación para la ciudadanía. Algo más que una asignatura*, Madrid, Graó (Colección Crítica y Fundamentos, núm. 16), 2007.

_____ y Florencio Luengo, “Aprender a ser y a convivir desde el proyecto conjunto del centro y del área de educación para la ciudadanía”, en *Proyecto Atlántida. Ciudadanía, mucho más que una asignatura*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, Gobierno de Canarias, 2005.

Carbonell, Jaume, “Una democracia para favorecer la innovación”, en *La aventura de innovar. El cambio de la escuela*, Madrid, Morata, 2001.

Colegio de Bachilleres, *Modelo académico*, México, Secretaría General, Dirección de Planeación Académica, 2009.

Conde, Silvia, *Educación para la democracia. La educación ciudadana basada en el desarrollo de competencias cívicas y éticas*, México, Instituto Federal Electoral, 2004.

_____, *La construcción de prácticas democráticas en una escuela de la ciudad de México. Estudio de caso*, tesis DIE, México, Instituto Politécnico Nacional-Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, CENEDIC-Universidad de Colima, 2002.

Cox, Cristián, *Informe de referente regional 2010. Oportunidades de aprendizaje escolar de la ciudadanía en América Latina: currículos*

comparados, Santiago, SREDECC, Pontificia Universidad Católica de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.

_____, Rosario Jaramillo y Fernando Reimers, *Educación para la ciudadanía y la democracia en las Américas: una agenda para la acción*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

Cullen, Carlos, *Autonomía moral, participación democrática y cuidado del otro. Bases para un currículo de formación ética y ciudadana*, Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas, 1999.

_____, “Sociedad civil y ciudadanía: desafíos educativos”, en *Transatlántica de Educación*, núm. 4 (Educando para la ciudadanía), julio de 2008.

Dewey, John, *Democracia y educación*, 3ª edición, Madrid, Morata, 1998.

Dueñas Moreno, Gabriel, *El proyecto de renovación pedagógica y la gestión escolar democrática*, 1er. Congreso de Renovación Pedagógica, documento base para el análisis y la discusión en las mesas de trabajo, Chihuahua, México, 3 y 4 de julio de 2001, Secretaría de Educación y Cultura, Servicios Educativos del Estado de Chihuahua, Departamento de Investigación Educativa.

Escudero, Juan Manuel y Ramón Flecha, “Ciudadanía y democracia: el núcleo central de una buena educación para todos”, en *Proyecto Atlántida. Ciudadanía, mucho más que una asignatura*,

- Madrid, Ministerio de Educación y Ciencias, Gobierno de Canarias, 2005.
- Eurydice, “La educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo”, en *Transatlántica de Educación*, núm. 4 (Educando para la ciudadanía), julio de 2008.
- Frigerio, Graciela y Margarita Poggi, “Actores, instituciones y conflictos”, en Frigerio, Graciela *et al.*, *Las instituciones educativas Cara y Ceca*, Buenos Aires, Troquel (Serie FLACSO-Acción), 1992.
- García, Benilde, Sylvia Schmelkes, Silvia Conde *et al.*, *La formación cívica y ética en la educación básica: retos y posibilidades en el contexto de la sociedad globalizada*, México, Secretaría de Educación Pública-Subsecretaría de Educación Básica, 2011.
- García González, Dora Elvira, *Democracia y educación cívica: una apuesta reivindicativa del ciudadano reflexivo y crítico*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 5° Concurso de Tesis, Ensayo y Cuento, 2005.
- Giroux, Henry, *La escuela y la lucha por la ciudadanía*, México, Siglo XXI Editores, 1993.
- González Luna, Teresa, *Democracia y formación ciudadana*, México, Instituto Federal Electoral (Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 28), 2010.

- Guevara Niebla, Gilberto, *Democracia y educación*, México, Instituto Federal Electoral (Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 16), 1998.
- Gutman, Amy, *La educación democrática. Una teoría política de la educación*, Madrid, Paidós, 2001.
- Instituto Federal Electoral, *Antecedentes y marco general de la Consulta Infantil y Juvenil 2012*, México, IFE-Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, mimeo.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Participación ciudadana*, Costa Rica, IIDH (Serie Módulos Educativos, núm. 2), 1997.
- Jackson, Phillip W., *La vida en las aulas*, Madrid, Editorial Marova, 1975.
- Jaramillo Franco, Rosario, “Educación cívica y ciudadanía como respuesta a la violencia en Colombia”, en *Transatlántica de Educación*, núm. 4 (Educando para la ciudadanía), julio de 2008.
- Jares, Xesús R., *Pedagogía de la convivencia*, Barcelona, Graò, 2008.
- Jusidman, Clara, “Algunas reflexiones sobre la formación ciudadana para la consolidación democrática”, en *Formación ciudadana para la consolidación democrática. Memorias*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003.
- Latapí Sarre, Pablo, *La moral regresa a la escuela. Una reflexión sobre la ética laica en la educación mexicana*, México, Universidad

Nacional Autónoma de México-Centro de Estudios sobre la Universidad, Plaza y Valdés Editores, 1999.

Magendzo, Abraham, *Currículum, educación para la democracia en la modernidad*, Bogotá, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, 1996.

_____, *La escuela y los derechos humanos*, México, Cal y Arena, 2008.

Ministerio de Educación de Ecuador, *Lineamientos curriculares para bachillerato general unificado. Educación para la ciudadanía I*, disponible en http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Lineamientos_Educacion_Ciudadania_2B-GU_170913.pdf (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2013).

Nie, Norman H. *et al.*, *Education and democratic citizenship in America*, Chicago, The University of Chicago Press, 1996.

O'Donnell Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997.

_____, “Hacia un Estado de y para la democracia”, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, vol. II, Lima, PNUD (Serie Contribuciones al Debate), 2008.

Ochman, Marta y Jesús Cantú Escalante, “Sistematización y evaluación de las competencias ciudadanas para sociedades democráticas”, en

Revista Mexicana de Investigación Educativa, núm. 56, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C., enero-marzo de 2013.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Perspectivas de la UNESCO sobre Políticas Educativas, Culturales, de Ciudadanía y de Juventud*, México, Ediciones UNESCO, 2007.

Perrenoud, Philippe, *Construir competencias desde la escuela*, Santiago de Chile, Dolmen Ediciones, 1999.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, vol. II, Lima, PNUD (Serie Contribuciones al Debate), 2008.

_____, *Informe sobre desarrollo humano 2000*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 2000.

_____, *Hacia una democracia de ciudadanos*, Nueva York, PNUD, 2004.

_____, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar, Alfaguara, Altea, Taurus, 2004.

Puig Rovira, Josep Ma. y Miquel Martínez, *Educación moral y democracia*, Barcelona, Ediciones Laertes, 1999.

Reimers, Fernando y Eleonora Villegas Reimers, *Educación para la ciudadanía democrática en escuelas secundarias en América Latina*, trabajo preparado para la reunión del Diálogo Regional en Educación, Banco Interamericano de Desarrollo, enero de 2005, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocuments.aspx?docnum=762829>

Schmelkes, Sylvia, *La formación de valores en la educación básica*, México, Secretaría de Educación Pública, 2004.

Secretaría de Educación Pública, “Acuerdo número 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato”, México, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de octubre de 2008.

_____, *Formación Ética y Cívica en la escuela Primaria II. Programa y materiales de apoyo para el estudio. Sexto semestre*, México, SEP, 2000.

_____, *Plan de Estudios 2011. Educación Básica*, México, SEP, 2011.

_____, *Programa Integral de Formación Cívica y Ética*, México, SEP, 2008.

Tapia, Érika, *Socialización política y educación cívica en los niños*, México, Instituto Mora, Instituto Electoral de Querétaro, 2003.

Tedesco, Juan Carlos, “La educación y los nuevos desafíos de la formación del ciudadano”, en *Nueva Sociedad*, núm. 146, noviembre-diciembre de 1996.

Thompson, José, “La labor educativa en el marco de las competencias de los organismos electorales en América Latina”, en *Revista Derecho Electoral*, núm. 14, Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones, julio-diciembre de 2012.

Tirado Segura, Felipe y Gilberto Guevara Niebla, “Conocimientos cívicos en México. Un estudio comparativo internacional”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, núm. 11, julio-septiembre de 2006, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14003013> (fecha de consulta: 10 de agosto de 2013).

Trejo Delarbre, Raúl, *Televisión y educación para la ciudadanía*, México, Cal y Arena, 2008.

Villán, Carlos, “Las obligaciones de los Estados en materia de educación en derechos humanos”, en *Educación en derechos humanos*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Unión Europea, 2006.

Whitehead, Laurence, “Variabilidad en la aplicación de derechos: una perspectiva comparada”, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, vol. II, Lima, PNUD (Serie Contribuciones al Debate), 2008.

Winocur, Rosalía y Roberto Gutiérrez, *Participación civil y política en el Distrito Federal. Una perspectiva cultural para su análisis e interpretación*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2006.

Zabala, Antoni y Laia Arnau, *11 ideas clave. Cómo aprender y enseñar competencias*, México, Graò, Colofón, 2008.

Sobre la autora

Silvia Lourdes Conde Flores es maestra en Ciencias con especialidad en Educación por el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.

Es especialista en educación en derechos humanos y para la ciudadanía. Sus contribuciones en este campo incluyen la participación en la reforma curricular de 1993 en la que se crean las asignaturas de Educación Cívica y de Civismo; el diseño del programa Educar para la Democracia para el Instituto Federal Electoral en 2003, pionero en el abordaje de competencias ciudadanas en el país; la coordinación del equipo interinstitucional que en 2004 definió en la Secretaría de Educación Pública los lineamientos para el Programa Integral de Formación Cívica y Ética; la coordinación del Diplomado Nacional de Formación Cívica y Ética para Maestros en Servicio; la elaboración de libros de texto de esta misma asignatura para la educación primaria y para la educación secundaria; el diseño y seguimiento de la

Consulta Infantil y Juvenil en sus emisiones de 2003 y 2012; así como la promoción del Observatorio Ciudadano de la Participación Infantil y Juvenil.

Es directora general del Colectivo para el Desarrollo Educativo Albanta, en donde coordina diversos procesos para la mejora de la convivencia escolar y la prevención de la violencia y otros riesgos para la seguridad humana y el desarrollo psicosocial de la infancia.

FORMACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

se terminó de imprimir en noviembre de 2016

Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte núm. 80,

Col. Felipe Pescador, Deleg. Cuauhtémoc, C.P. 06280,

México, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Adobe Garamond Pro

y Helvetica Neue; papel Bond ahuesado de 90 gramos

y forros en cartulina sulfatada de 12 puntos.

La edición consta de 500 ejemplares y estuvo al cuidado de la

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral

y Educación Cívica del

Instituto Nacional Electoral

