

Aprendizajes para el ejercicio de la ciudadanía

Liliana Morawietz

Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile

El actual foco en ciudadanía global viene a dar nueva actualidad a la formación de ciudadanos, un asunto tan antiguo como la escuela y que aparece como componente fundamental de la educación del siglo XXI. En este documento se aborda la formación ciudadana como una de las áreas a enfatizar en educación, una vez completada la agenda de EPT 2015, contextualizándola a América Latina y el Caribe.

I. Una nueva agenda comienza a definirse

“Existe una clara oportunidad de incluir, en la agenda para el desarrollo post 2015, referencias a la educación para la ciudadanía mundial. Dichas referencias pueden formar parte del conocimiento, las habilidades y las competencias que los educandos necesitarán en el siglo XXI y después” (UNESCO 2013).

La formación para el ejercicio de la ciudadanía mundial ha sido señalada por el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki Moon, como una de las tres prioridades de la iniciativa La Educación Ante Todo (GEFI, por sus siglas en inglés), lanzada en septiembre de 2012 con el fin de acelerar el progreso en el cumplimiento de las metas de Educación Para Todos. Con ella se apunta a instalar la necesidad de entregar una educación de calidad y relevante al centro de las agendas sociales, políticas y de desarrollo, y asegurar los

recursos que la posibiliten. El objetivo de la iniciativa, que es sentar “las bases de una visión audaz de la educación para después de 2015”, se enfoca en tres prioridades: escolarizar a todos los niños, mejorar la calidad de sus aprendizajes y fomentar en ellos la conciencia de ser ciudadanos del mundo. Respecto de este tercer objetivo se especifica que “la educación debe ser transformadora y dar vida a valores compartidos. Debe inculcar un interés activo por el mundo y con quienes lo compartimos” (Secretario General de Naciones Unidas 2012).

El enfoque de formación ciudadana de GEFI la vincula a las habilidades del siglo XXI y contextualiza sus requerimientos en un mundo globalizado. Pero lo cierto es que la formación de los estudiantes, en tanto ciudadanos, es una propuesta que tiene poco de novedosa: es una dimensión constitutiva del espacio educativo y ha sido una ocupación central de los sistemas

escolares a lo largo de su historia. A partir de la formación de los Estados Nacionales, la universalización de la cobertura escolar ha sido impulsada por premisas que convergen en torno a un objetivo que, más que educativo, es propio de la República, y que van desde la necesidad de gobernar en un régimen de ciudadanos libres, hasta la de habilitar para el ejercicio de la soberanía popular (Bellei 2010). Así, la formación de ciudadanos instituye el vínculo entre Estado, sociedad y escuela.

Existen elementos que especifican los requerimientos de la formación ciudadana, adquirida en la escuela en las primeras décadas del siglo XXI, en América Latina y el Caribe. De un lado, el contexto global y los requerimientos actuales del mundo del trabajo, conceptualizados en educación en torno a la noción de competencias del siglo XXI. De otro, elementos propios de la realidad de la región que complejizan la relación entre sociedad y democracia, como la existencia de identidades indígenas que modelan y especifican los contornos de las identidades nacionales, y procesos políticos de redemocratización acontecidos en las últimas décadas.

Pero, además, el cómo se concibe la formación ciudadana se vincula al modo en que los sistemas educativos de la región están definiendo sus objetivos para cumplir con las metas de calidad, así como a las medidas que implementan en favor de la equidad educativa. La formación que reciban los estudiantes en esta área no será la misma en sistemas educacionales que se articulen en torno al aumento de los niveles de desempeño en pruebas estandarizadas, locales o internacionales, que en aquellos

que busquen fortalecer la pertinencia de los programas educacionales a la realidad nacional, el mercado laboral o las competencias demandadas por la sociedad globalizada; tampoco en aquellos que prioricen mejorar sus procesos pedagógicos. En cuanto a equidad, la formación ciudadana es modelada, por ejemplo, a través de iniciativas orientadas a la interculturalidad y la inclusión e integración de grupos de diferentes etnias y orígenes sociales.

II. La noción de ciudadanía en la educación para el escenario globalizado

El escenario global de las primeras décadas del siglo XX extiende más allá de las fronteras nacionales las trayectorias que abarca la ciudadanía. En esta sección se revisa el modo en que dos propuestas educativas, cuyos contenidos buscan habilitar a los estudiantes para desenvolverse y responsabilizarse en el mundo contemporáneo (el enfoque de competencias o habilidades del siglo XXI y la recientemente conceptualizada educación para la ciudadanía global) definen la noción de ciudadanía.

Habilidades del siglo XXI, entre el desarrollo de la individualidad y la ciudadanía global

“La educación debe asumir plenamente su papel protagónico y ayudar a las personas a forjar sociedades más justas, pacíficas, tolerantes e inclusivas. Debe proporcionar a las personas los conocimientos, las competencias y los valores que necesitan para cooperar y resolver conjuntamente los problemas interconectados del siglo XXI” (GEFI 2012).

La iniciativa *La Educación Ante Todo* plantea propuestas relativas al fomento de la conciencia de ser ciudadanos del mundo, que contienen múltiples referencias a un conjunto de iniciativas que se vienen desarrollando en los últimos años en torno a la noción de habilidades para el siglo XXI (cf. DeSeCo 2005, Hilton y Pellegrino 2012, Pacific Policy Research Center 2010, Partnership for 21st Century Skills 2009). En dichas referencias se aborda la pregunta de cómo formar personas capaces de desempeñarse en un mundo globalmente interdependiente. Se trata de propuestas y marcos conceptuales que apuntan a capacitar para un mundo del trabajo interconectado, a conseguir que los logros de aprendizaje de los estudiantes alrededor del mundo sean crecientemente equivalentes y también a generar en ellos competencias que les permitan desenvolverse de manera integral en escenarios cambiantes.

Las propuestas relativas al desarrollo de habilidades del siglo XXI complejizan el foco en la adquisición de conocimientos y desarrollo cognitivo que caracterizó a la educación del siglo XX y aún prevalece en gran parte del mundo. Apuestan a que la educación promueva el desarrollo del pensamiento creativo o divergente y la capacidad de emprendimiento, y a que, a partir de la adquisición de habilidades del ámbito intrapersonal e interpersonal, se abran espacios para el desarrollo de la individualidad.

Si bien no es omnipresente, la palabra ciudadanía aparece frecuentemente en los marcos conceptuales de habilidades del siglo XXI. Definida a partir de requerimientos

como la necesidad de formar ciudadanos activos e informados o de habilitar para el ejercicio de la ciudadanía digital, se apunta a desarrollarla tanto a nivel global como local (*Assessment and Teaching of 21st Century*). Unas veces es planteada como una competencia del siglo XXI (Hilton & Pellegrino 2012, Binkley 2010); otras – cuando se la enfatiza– como un elemento específico que, unido a estas competencias, satisface los requerimientos de la educación del nuevo siglo (Europe-wide Global Education Congress, 2002; Mansilla & Jackson, 2011). En términos generales, es posible observar en los marcos referidos que, en el esquema de habilidades del siglo XXI, la noción de ciudadanía aparece fuertemente asociada a la dimensión ética del desarrollo individual, a la vez que asociada al desempeño en el mundo del trabajo.

Sin embargo, ninguno de estos marcos conceptuales ofrece una definición de la noción de ciudadanía que se busca promover en educación. Sólo es posible esbozar definiciones revisando los modos en que se clasifican en estos textos las competencias del siglo XXI. Así, en ATC21S, ciudadanía global y local aparece categorizada, junto a ‘vida y carrera profesional’ y ‘responsabilidad social y personal’, como una habilidad para “vivir en el mundo”. En Hilton y Pellegrino, ciudadanía es una habilidad del ámbito intrapersonal que hace parte de la categoría ‘ética de trabajo y meticulosidad’. En Kamehama Schools, ciudadanía es una de las alfabetizaciones en que los individuos deben ser competentes: la alfabetización cívica habilitaría a los estudiantes para entender y ser capaces de comprender e incidir en

la toma de decisiones. Finalmente, en el proyecto DeSeCo de la OECD la ciudadanía no es mencionada como un elemento a adquirir, pues la propuesta en su conjunto, se señala, se avoca a sistematizar las demandas que la sociedad contemporánea impone a sus ciudadanos.

Aproximación operativa a la noción de ciudadanía mundial

Apuntando a una disposición de los individuos y estrechamente vinculada al marco de habilidades del siglo XXI, la propuesta de GEFI de formación en la conciencia de ser ciudadanos del mundo se aleja de las concepciones que guiaron la noción tradicional de educación cívica, orientadas a promover la participación en la vida colectiva a través de estructuras gubernamentales nacionales e infundir conocimiento acerca del funcionamiento de los sistemas políticos.

UNESCO ha sido un actor relevante en esta ampliación de la noción de educación cívica que apunta a la vida en común. En 1997, el organismo elabora una carpeta didáctica denominada La Práctica de la Ciudadanía, donde integra a esta área formativa la paz, la tolerancia, el entendimiento internacional, el diálogo intercultural, el respeto de los derechos humanos y las prácticas democráticas. En la misma línea, en 2005 definió la educación para la ciudadanía como “aprender a vivir con los demás, respetándolos”, especificando que “la idea en la que se fundamenta la educación para la ciudadanía es que la enseñanza debe contribuir a que las personas tengan medios de interaccionar con la sociedad y participar en la toma de decisiones que

desembocan en políticas sociales, culturales y económicas”. “El civismo –especifica- no puede limitarse a las cuestiones políticas. Es una reflexión cotidiana sobre el consumo, las modalidades de transporte y las conductas que se han de observar con respecto a los conciudadanos” (UNESCO 2005).

Ya en esta década, UNESCO comienza a apuntar a la educación para la ciudadanía mundial. En los documentos de GEFI, la noción aparece como una transformación individual requerida en el ámbito de la relación con los otros y con el medio. Así, se señala que “desafíos planetarios interconectados exigen cambios de largo alcance en la manera en que pensamos y actuamos en pro de la dignidad de nuestro prójimo” (GEFI 2012). Los resultados de una consulta técnica realizada por UNESCO en 2013 confirman esta concepción de la ciudadanía mundial como una disposición individual: “un sentido de pertenencia a la comunidad global y a una humanidad compartida”, “una metáfora ética” o un “marco psicosocial de lo colectivo” (UNESCO 2013).

La consulta técnica avanza en la especificación operativa de su enseñanza, definiendo su objetivo: “la educación para la ciudadanía mundial apunta a empoderar a los educandos en aras a que participen y asuman funciones –tanto a nivel local como global– en la resolución de desafíos internacionales y que se involucren, haciendo un aporte proactivo en la búsqueda de un mundo más justo, pacífico, tolerante, inclusivo, seguro y sostenible”. Además, se define su aproximación: se trata de una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida, donde el sistema educacional formal

y la educación informal pueden converger; también, especifica las competencias que contribuye a adquirir. Estas competencias son:

- (1) el conocimiento y la comprensión de temas y tendencias mundiales específicos, y el conocimiento y el respeto por los valores universales esenciales (la paz y los derechos humanos, la diversidad, la justicia, la democracia, la solidaridad, la no discriminación y la tolerancia);
- (2) las habilidades cognitivas para un pensamiento crítico, creativo e innovador para la resolución de problemas y la toma de decisiones;
- (3) las habilidades no cognitivas como la empatía, la apertura hacia experiencias y perspectivas distintas, las habilidades interpersonales y de comunicación, y la aptitud para establecer redes e interactuar con personas de diferentes extracciones y orígenes; y
- (4) la capacidad de iniciar y participar en acciones de forma proactiva (UNESCO 2013).

Sin embargo, el énfasis en disposiciones y habilidades no ha sido acompañado de una definición operativa de ciudadanía o educación para la ciudadanía mundial. El documento técnico señala algunas dimensiones de la educación para la ciudadanía que no han sido definidas, y otras que identifica como áreas de tensión. Entre las primeras, se cuenta la modalidad en que se la impartirá: como contenido en una materia que ya se enseña o como una materia en particular; y si se

la enseñará desde los primeros años o en cursos más avanzados. Las áreas de tensión, por su parte, aluden a cuestiones más conceptuales: cómo promover la universalidad al tiempo que se respetan las especificidades identitarias; el énfasis en su aporte al plano internacional, que contrasta con su contribución a que cada educando adquiera las habilidades para el siglo XXI; y la promoción de la solidaridad mundial a la vez que se fomenta la competitividad nacional (UNESCO 2013).

La tensión entre lo particular y lo colectivo, común a las disyuntivas recién señaladas, vincula a la educación para la ciudadanía mundial a otras propuestas de formación para la ciudadanía. Entre ellas, la educación para la paz, los derechos humanos, para el desarrollo sostenible o para el entendimiento internacional e intercultural. A la vez, esta doble dimensión se vincula a muchas de las cuestiones que han especificado las tendencias de formación ciudadana en América Latina y el Caribe.

III. Fortalecer la democracia e identidades particulares. Educación para la ciudadanía democrática en América Latina y el Caribe

Tras nefastas experiencias de dictaduras y guerras civiles, durante los últimos 25 años, los países de la región han emprendido procesos de democratización. A partir de estos procesos, una de las tendencias más marcadas en América Latina y el Caribe en el ámbito de la educación ciudadana ha sido la sustitución de la asignatura de educación cívica por el enfoque de formación ciudadana, esquematizada por Kerr (2002) como el tránsito desde un

enfoque tradicional a uno maximalista. Esta transición no sólo atañe a los contenidos, que se hacen más heterogéneos, sino también ha implicado la diseminación de la educación ciudadana de manera transversal al currículo y la ampliación de los grados de enseñanza en los que se imparte (Cox 2010, Cox *et al* 2014).

Reimers y Villegas Reimers (2006) identifican diversas modalidades a través de las cuales se enseña educación ciudadana en la región. Así, en Barbados, Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Guatemala la educación para la ciudadanía es un propósito de las asignaturas de estudios sociales, mientras que los currículos de Argentina, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Uruguay contemplan una asignatura específica de educación cívica o ciudadana. Existen también diferencias de énfasis: en Belice, Colombia, El Salvador y México, la educación para la democracia es uno de los ejes transversales del currículo, mientras que en Chile lo es la formación ciudadana (Cox *et al* 2005).

También existe gran diversidad a nivel regional respecto de la implementación de este ámbito formativo (Cox *et al* 2005, Cox 2010). Por ejemplo, en cuanto al número de horas de instrucción que se le destina, el rango va desde dos horas un día a la semana, a casi una hora diaria (Reimers y Villegas Reimers 2006). También hay variaciones en cuanto a las estrategias pedagógicas utilizadas para integrar sus contenidos transversalmente en el currículum: desde las clases expositivas y el desarrollo de proyectos de investigación, pasando por actividades grupales en que se

ejercita el diálogo, la toma de decisiones y la resolución de conflictos, hasta la realización de visitas al Parlamento.

Sin embargo, la experiencia de las dictaduras y la violencia política ha legado a los jóvenes un escaso conocimiento acerca de la democracia, su ejercicio y los factores que la vulneran. Así, en 1999 los estudiantes de los dos países latinoamericanos incluidos en el estudio acerca de ciudadanía y educación conducido por la IEA (Chile y Colombia) obtuvieron los más bajos puntajes entre los 28 países representados en la investigación (CIVED 2001). Los resultados daban cuenta de una dificultad de los jóvenes de la región para identificarse con la democracia y reconocer aquellos elementos que la ponen en riesgo, así como de la existencia de una desvinculación entre sus conocimientos teóricos y prácticos. Los jóvenes parecían desenvolverse mejor en el ámbito de las definiciones teóricas que identificando la expresión cotidiana de la democracia en derechos políticos, responsabilidad ciudadana o el rol de los medios y las instituciones económicas en su protección. A partir de estos resultados, Torney-Purta y Amadeo (2004) postularon la existencia de disonancias al interior de las escuelas entre los conocimientos y las vivencias que experimentan sus estudiantes.

Diez años después, la IEA volvió a evaluar el conocimiento cívico de los jóvenes (ICCS 2009) y nuevamente el desempeño regional fue bajo. Esta vez, seis países latinoamericanos participaron del estudio (México, Guatemala, República Dominicana y Paraguay, además de los arriba mencionados). Una de las principales conclusiones del estudio fue

el contraste entre el currículum prescrito y los aprendizajes reales de los alumnos. Así, contrasta el énfasis de los currículos en construir y fortalecer sociedades más democráticas, inclusivas y pacíficas, con el hecho de que en cinco de los seis países latinoamericanos que participaron en el estudio, más de la mitad de los jóvenes se encontraba en el nivel más bajo de conocimiento: no conocen los conceptos de democracia participativa como sistema político y carecen de conocimientos claves sobre las instituciones, sistemas o conceptos cívicos (Schulz, 2009). Entre los hallazgos de la investigación resaltaron la justificación de los jóvenes de los autoritarismos bajo ciertas condiciones y una desconfianza en las instituciones políticas. Los descubrimientos, que daban cuenta de una correlación entre nivel socioeconómico y recursos de las familias y conocimientos cívicos, señalaron también que los jóvenes de la región expresaban actitudes positivas respecto de su nación y un alto sentido de identidad regional; también, empatía hacia las personas que se encuentran en dificultad o que pertenecen a grupos minoritarios; y preocupación por la necesidad de construir sociedades más justas, inclusivas y democráticas (Schulz, 2009, en Bellei 2013).

A partir del análisis de los contenidos de los currículos de los seis países de la región evaluados en 2009, Cox et al (2014) concluyen que existe una tendencia a privilegiar la transmisión de saberes y valores orientados a regular la convivencia local e interpersonal, por sobre aquellos vinculados a lo político en su sentido más institucional o a los procedimientos políticos democráticos. Así, se fomenta la participación en el ámbito local (la

escuela, organizaciones locales), pero no institucional y –con excepción de México- el derecho o deber de votar está ausente en los currículos de cinco de los seis países analizados. Del mismo modo, la diversidad es presentada como una cuestión étnico-cultural y no como la pluralidad de ideas y valores que deben coordinarse para la construcción del bien común.

Una respuesta a la asimetría entre contenidos y experiencia real en la escuela ha sido el enfoque de educación para la democracia que, a partir de la idea de que la democracia se sustenta en el ejercicio de libertades individuales y deberes institucionales, busca formar ciudadanos conscientes de su relevancia generando experiencias cotidianas que la sustentan (Torney-Purta y Amadeo, 2004). La educación para la democracia privilegia la generación de consensos y la existencia de espacios para el disenso al interior de las salas de clases; y un abordaje de la realidad que la presente con sus problemas y promueva el pensamiento crítico. Para contribuir a la formación de opiniones basadas en el respeto a la diversidad de creencias y valores sin perder de vista el bien común, este enfoque postula que los contenidos deben hacer alusión a hechos y datos.

También Reimers y Villegas Reimers (2006) han señalado que si bien “la escuela resiente el estado de la democracia”, también puede transformarse en su promotora. Los autores promueven formar ciudadanos para la democracia en espacios consonantes con ella y, por lo tanto, la democratización de la escuela en tanto que organización, pues en la formación

de adolescentes se hace particularmente relevante “que haya buen alineamiento entre los propósitos de la escuela y del currículo en los diferentes niveles de organización de la institución escolar” (2006: 8). Este es un requisito que emana de un proceso que en la región ha venido ocurriendo de manera paralela a los de democratización: los avances de cobertura en educación secundaria (Bellei 2013) y el énfasis en educación ciudadana en esta etapa del ciclo escolar. Hoy, “la escuela tiene un rol en entregar a los jóvenes fuentes de identidad, respuestas, referentes, que de otras maneras buscarán en otros espacios” (Reimers y Villegas Reimers 2006: 8).

La difusión y consolidación de formas de organización y participación estudiantil, especialmente en los establecimientos de educación secundaria, es central a la sintonía entre transmisión de contenidos y prácticas escolares. Las organizaciones estudiantiles han jugado un papel importante en la promoción de cambios educativos y sociales en la región. Así lo confirman los recientes movimientos estudiantiles que en varios países de la región demuestran el enorme potencial cívico de estos procesos. Las escuelas y el sistema escolar debieran apuntar no sólo a “procesar las demandas” de los estudiantes como grupo de presión, sino también a aprovechar su organización como una oportunidad de afianzamiento de la educación para la ciudadanía.

La agenda y práctica de la formación ciudadana no se define únicamente en el espacio de las escuelas. Levinson y Berumen (2007) han indagado en las maneras en que se ha promovido la educación para la ciudadanía democrática

en América Latina, en organismos supranacionales y gubernamentales, identificando entre las entidades que promueven la educación ciudadana en la región con incidencia en la toma de decisiones a nivel nacional, a la Organización de Estados Americanos (OEA), a través del programa Estrategias y programas para promover una cultura democrática por medio de la educación, Civitas. También a UNESCO que genera información y documentos informativos; y a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) que, en 2005, creó la Red Centroamericana de Educación en Valores para la Ciudadanía y la Democracia (RED-CAEV). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por su parte, ayudó a la creación del Observatorio Regional de Competencias Ciudadanas, devenido en el Sistema Regional para la Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas (SREDECC) que promueve un “escenario de cooperación latinoamericano que busca fomentar políticas, programas y prácticas educativas para la ciudadanía y la democracia en América Latina” (<http://www.sredecc.com/que-es-padcceal>). Estas iniciativas generan, en lo local, un compromiso creciente con modelos, convenios y programas internacionales.

Ambos autores identifican también programas relevantes en la promoción de la ciudadanía democrática a nivel nacional. En términos generales, observan una tendencia hacia el incremento de la colaboración entre ministerios de educación y otros sectores de gobierno y organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil. Los investigadores concluyen que estos programas difieren en los valores que

promueven y en las competencias que pretenden desarrollar. Indican que mientras algunos enfatizan la deliberación en torno al concepto de democracia, otros enfatizan el gobierno de ley y otros tantos la democracia participativa. Y que si bien la noción de “participación” aparece en incontables oportunidades, su definición y práctica se va nutriendo de distintos significados.

Algunos de estos programas coinciden en su foco en la formación en valores fundamentales, tales como el respeto a la diversidad y la solidaridad, como el programa Valores y Formación Ciudadana, en Guatemala; y el de Educación para la Democracia en Bolivia. Otro foco apunta a la resolución pacífica de conflictos. Programas de este tipo se encuentran en Colombia, con el programa de Competencias Ciudadanas; Trinidad y Tobago, en la Iniciativa de Disciplina en la Escuela; y Argentina, con el programa de Mediación Escolar.

Al interior de muchas de estas iniciativas coexisten diversas nociones de democracia: una que apunta a la recuperación de valores perdidos, otra que apuesta por la formación de ciudadanos críticos, y un tercer enfoque en la rendición de cuentas ante los ciudadanos por parte de las instituciones públicas. Así ocurre con el programa de formación ciudadana mexicano, donde “la libertad individual y la responsabilidad se balancean con un énfasis en la justicia, la solidaridad y la participación en la resolución local de problemas” (Levinson y Berumen, 2007:27).

Reimers y Villegas Reimers (2006) identifican a Colombia y México como aquellos países de la región que han

desarrollado esfuerzos más claros de introducir asignaturas específicamente avocadas a la educación para la democracia. En Colombia se ha implementado un programa de competencias ciudadanas transversal a todas las áreas del currículo que recibe especial atención en la asignatura de Ciencias Sociales y que ha implicado la definición de estándares de formación ciudadana. En México existe una asignatura obligatoria de Formación Cívica y Ética; a la vez, en estados afectados por fenómenos de corrupción, delincuencia o crimen organizado, se implementa de manera opcional un programa denominado Formación Ciudadana hacia una Cultura de la Legalidad.

IV. El factor escuela: aulas, docentes y materiales didácticos que modelan ciudadanos

La investigación respecto de los factores que inciden en el conocimiento cívico y las percepciones de los estudiantes acerca de cuestiones fundamentales al ejercicio de la ciudadanía destaca la relevancia del clima de aula y la experiencia escolar cotidiana (Torney-Purta y Amadeo 2004, Reimers y Villegas Reimers 2006). Torney-Purta y Amadeo (2004) han concluido que la apertura de las aulas al diálogo se asocia a mejores resultados en pruebas de conocimiento cívico y que su apertura a las experiencias escolares y extraescolares, en que los estudiantes ejercitan su condición de ciudadanos con derechos que van en expansión, contribuye a acortar la brecha entre conocimientos formales y prácticos. Argumentan que trayectorias de vida asociadas a lo público y la participación de movimientos sociales y de comunidades,

además del desarrollo de valores como la tolerancia, son reforzadas en aquellas aulas donde los alumnos se sienten cómodos expresando sus opiniones, se valora la participación y se aprende a resolver problemas de las comunidades locales. Estos hallazgos afirman la centralidad del rol del profesor en la formación ciudadana de los jóvenes, aspecto que se ha abordado tanto a partir de su condición de modelos de conducta como desde la perspectiva de su formación. La iniciativa La Educación Ante Todo señala que “es posible cambiar cuando los educadores adoptan una visión ética de la ciudadanía mundial”, la que se expresaría tanto en el modo de aproximarse a los contenidos como en la capacidad de inspirar, en conjunto con la escuela como un todo, las competencias que se desea que adquieran los alumnos como “las buenas prácticas ambientales, la adopción de decisiones en colaboración y el control y la prevención de la violencia mediante políticas de denuncia y códigos de conducta claros”. También UNESCO apunta a los profesores como ejemplos de lo que se quiere formar. En el contexto de la celebración del Día Mundial de los Docentes 2013, UNESCO ha destacado su rol en la educación para la ciudadanía mundial, señalando que:

“Para que los docentes puedan participar activamente en la educación para la ciudadanía mundial, han de ser primero ciudadanos del mundo, capaces de practicar el aprendizaje a lo largo de toda la vida, investigadores, mediadores, colaboradores, organizadores de programas y formadores, más que simples transmisores de conocimientos. Es preciso que los docentes sean miembros de la comunidad escolar, a fin de aplicar los métodos integrales de educación”.

También se ha abordado la formación de los profesores en las habilidades ciudadanas que se espera promuevan en sus alumnos (OECD 2012, GEFI). A partir de la idea de que “la práctica con los estudiantes permite a los profesores desarrollar habilidades y disposiciones que son fácilmente transferibles a la esfera política”, Reimers y Villegas Reimers (2006) apuntaron la posibilidad de desarrollar en los docentes habilidades para la educación para la democracia, por ejemplo perfeccionando “la capacidad de comunicarle ideas a grupos, de organizar grupos y de negociar intereses diversos”. Torney-Purta y Amadeo señalan la importancia de preparar a los profesores para que favorezcan las discusiones en el aula e indicar su importancia en el desarrollo de conocimiento cívico, tanto durante su formación como a lo largo de su ejercicio profesional. Los profesores deben ser conscientes de las brechas entre los contenidos del currículo y las realidades cotidianas de los jóvenes.

En la región, sólo México y Uruguay cuentan con licenciaturas en formación inicial, en cívica y ética, en cultura y legalidad, y en educación cívica y derecho, respectivamente (Reimers & Villegas Reimers 2006); el panorama regional se caracteriza por la existencia de capacitaciones para maestros en servicio. Torney-Purta y Amadeo indican que que en Chile casi la mitad de los profesores encuestados que impartían cursos de formación ciudadana señaló que necesitaba mayores conocimientos, lo que es consistente con el hecho de que sólo el 10% de ellos tenía algún tipo de certificado en la materia. En Argentina, Levinson y Berumen (2007) identificaron al programa de desarrollo profesional para formadores

de profesores en ética y ciudadanía, responsable de formar profesores de Ética y Educación para la Ciudadanía, como un ejemplo de una experiencia de desarrollo profesional en que se incorporan a la capacitación, necesidades específicas de los estudiantes y profesores en varios contextos. El programa ofrece asistencia, asesoría y apoyo y motiva a los docentes a enfocarse en las realidades de la sociedad argentina.

Junto al clima de aula y las habilidades de los profesores, también los materiales didácticos tienen gran incidencia en la formación ciudadana. Se ha encontrado que los recursos de los hogares de los estudiantes, expresados como literatura disponible o expectativas de educación superior, tienen un gran impacto en su conocimiento cívico; y del mismo modo, que aquellos estudiantes que se mantienen informados, por ejemplo leyendo periódicos, tienen mayor disposición a ejercer la participación (Torney-Purta y Amadeo 2004). En la contracara, los estudiantes latinoamericanos, aquellos que denotaron menor valoración de la democracia en CIVED 1999, fueron también quienes menor contacto tenían con medios de información. Reimers y Villegas Reimers señalan que los materiales didácticos que se utilizan para apoyar la enseñanza de educación para la democracia incluyen, en la mayoría de los países, libros de texto, guías de estudio y otros documentos, tales como biografías o materiales obtenidos de internet. Considerando el fuerte impacto de los recursos disponibles en los hogares de los estudiantes en su concepción y valoración de la vida colectiva, resulta central que las escuelas pongan a su disposición recursos

actuales y vinculados a la experiencia cotidiana de los estudiantes, agregando a la literatura periódicos y otros medios de información.

La educación para la ciudadanía atañe también a los contenidos y procesos de elaboración de planes de estudio y libros de texto; también a evaluaciones. Reimers y Villegas Reimers (2006) indican que se requiere de contenidos que no refuercen estereotipos o divisiones sociales ni fomenten el miedo y el resentimiento contra otros grupos sociales o nacionalidades. Para ello, su elaboración debe considerar procesos de colaboración que abarquen a grupos excluidos y marginados. Además, se deben fijar metas y objetivos, y efectuar evaluaciones periódicas para medir progresos.

La información sobre las iniciativas que actualmente se implementan, especialmente a nivel de las escuelas, sigue siendo escasa. Identificar la implementación curricular a nivel de prácticas, –una iniciativa que ha desarrollado el Ministerio de Educación Nacional de Colombia–, sigue siendo un aspecto pendiente.

V. Pueblos indígenas en la formación ciudadana

Desde la instalación de los sistemas de educación pública en América Latina y el Caribe, la presencia de los pueblos indígenas y su articulación a la identidad nacional ha definido buena parte de aquella dimensión en la que las escuelas se avocan a formar ciudadanos para la República. Si bien el ideal civilizatorio de la

educación primaria, respecto de la barbarie que para Sarmiento representaron los pueblos indígenas y el campesinado, ha estado superándose, sigue siendo cierto que la escuela ha sido un instrumento de unificación lingüística, de diseminación del relato de la historia nacional, de la admiración por los héroes patrios y del respeto por los símbolos de identidad nacional (Bellei y Pérez 2009) en desmedro de las identidades particulares.

Como ya hemos señalado, los procesos de democratización de las últimas décadas han coincidido en la región con lo que se ha denominado emergencia indígena (Bengoa 2000), donde movilizaciones colectivas han resultado en que pueblos, comunidades y organizaciones indígenas hayan ido ganando espacios de representación y participación política en gobiernos locales y regionales. Estas transformaciones sociopolíticas también han sido moldeadas por fenómenos como la urbanización de las realidades indígenas, procesos migratorios campo-ciudad y transnacionales; la visibilidad de las particularidades de los pueblos afrodescendientes, además de la consideración de saberes y modos de conocimiento indígena resultan en demandas que atañen a la sociedad en su conjunto: plurinacionalidad, derechos lingüísticos, soberanía y autodeterminación, pluriculturalidad (López 2012).

Algunas escuelas de la región se han ido haciendo eco de estos procesos de reconocimiento de derechos colectivos a través de experiencias de educación multicultural o de desarrollo de habilidades interculturales en todos los estudiantes, pero este es un asunto que debería ser

abordado a nivel de los sistemas educativos nacionales de manera sistemática. Se trata de un asunto completamente distinto a la instalación de programas de educación intercultural bilingüe, focalizados en educación primaria, que han llevado a cabo gran parte de los países del continente, que debe recogerse en la educación secundaria y como un ámbito de la formación ciudadana. Es un asunto que interpela al corazón mismo de la ciudadanía, pues en un escenario que se erige a partir de la igualdad individual ante la ley, adoptada desde inicios de la República, obliga a plantear la existencia de identidades y derechos colectivos y cuestiona la celebración de la identidad nacional, así como los símbolos patrios, en torno a la cual, hasta hace poco, se estructuró gran parte de la educación cívica en las escuelas. A la vez, estas dinámicas reflejan procesos de gobernanza contemporánea como la descentralización, desarrollo con identidad y participación diferenciada. Así, se le exige un nuevo repertorio de contenidos a la formación ciudadana (Peña 2004).

VI. Una agenda de continuidades y cambios

Entre las iniciativas nacionales destacadas por Levinson y Berumen (2007) por su impacto en educación para la democracia, estaba el programa Punkikinata Kichaspa, de Perú, donde a partir de la identificación de un bajo índice de aprovechamiento académico entre los escolares de Chanka, en especial entre las niñas, el Ministerio de Educación buscó conjugar formación ciudadana con el objetivo de mejorar la calidad de los aprendizajes, democratizando el proceso escolar y

propiciando la participación e incidencia de las comunidades en las escuelas. El objetivo era “habilitar a las comunidades para apropiarse de sus procesos educativos y especialmente a hacerlos conscientes de la importancia de la igualdad de género”. El ejemplo da cuenta de la gran cantidad de factores que concurren en la formación ciudadana en América Latina y el Caribe; entre ellos, cuestiones de identidad cultural y derechos colectivos, equidad, calidad educativa, dinámicas institucionales, relaciones entre escuela y comunidad, democratización de las organizaciones educativas.

En este apunte hemos ahondado en varios de estos factores, revisándolos al alero de tendencias globales que coexisten en el ámbito de la formación ciudadana, como la constitución de habilidades del siglo XXI, el desarrollo y potenciamiento de capacidades individuales más allá de lo meramente cognitivo y la preparación para el mundo del trabajo en un ámbito globalizado.

En la educación para la ciudadanía destaca hoy la transversalidad. De ser una asignatura ha pasado a ser un contenido general, que se aborda en distintos grados, e interpela a la escuela en tanto que organización. En la actualidad, la formación ciudadana no consiste tanto en contenidos como en prácticas: es una preparación para la vida real y debe ser consistente con los valores que fomenta. Por ello, la centralidad de los docentes no puede ser relativizada: para constituirse en los modelos de conducta que se espera sean, los profesores y profesoras requieren de acompañamiento y preparación tanto durante su proceso

formativo como en servicio. La formación ciudadana de los estudiantes tampoco puede acabar en la educación formal, debe ser apoyada por sistemas no formales e informales, a través de enfoques pedagógicos flexibles y variables.

La transformación de la educación ciudadana en una práctica cotidiana debe extenderse también al fomento de la organización y participación juvenil; también a la definición en ellos de trayectorias de vida involucradas con sus sociedades y comunidades. Para ello, es clave apuntar a mejorar la equidad en los conocimientos cívicos desde el momento que escogen los materiales pedagógicos que se utilizan en las aulas. Por ejemplo, poniendo a disposición de los estudiantes materiales de la vida real (como internet y periódicos).

Más allá de estas coordenadas, resulta necesario ahondar en la definición de los conceptos que concurren en las tendencias contemporáneas en la formación ciudadana. Hemos visto que ciudadanía aparece aún como un concepto indeterminado, del mismo modo que la noción de democracia para la cual se la ejercita. Asimismo, junto con enfatizar y valorar la diversidad cultural, parece relevante que los currículos vuelvan a integrar aspectos más institucionales de la construcción de la vida en común que se vinculan a la participación en política formal y su normatividad.

Ciudadanía Mundial en la Agenda Post 2015

El 2015 será un año emblemático para la agenda mundial. Los países reportarán sus avances respecto de los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y también respecto de las Metas de la Educación para Todos (EPT). Las agencias de Naciones Unidas están contribuyendo a organizar el debate mundial para una agenda mancomunada para orientar la acción a favor del desarrollo humano. Combatir la desigualdad en todas sus dimensiones se está convirtiendo en el centro de los esfuerzos mundiales en todos los ámbitos del desarrollo.

Como líder de la agenda mundial de compromisos a favor de la Educación para Todos, la UNESCO ha seguido las metas de manera sistemática. Así, en la reciente reunión organizada en Muscat, Omán, mayo 2014, se han definido los objetivos que deberían ser perseguidos para avanzar en la garantía del derecho a la educación en el post-2015 por todos los países.

Ministros, jefes de delegaciones, altos funcionarios de organismos multilaterales y bilaterales y representantes de alto nivel de entidades de la sociedad civil y del sector privado declararon en Omán que las futuras prioridades del desarrollo de la educación deben reflejar las importantes transformaciones socioeconómicas y demográficas que se han producido desde la aprobación de los objetivos de la EPT y de los ODM, así como las necesidades cambiantes en cuanto al tipo y el nivel de conocimientos, aptitudes y competencias para las economías basadas

en el conocimiento. También reafirmaron que la educación es un derecho humano fundamental de toda persona. La educación es una condición esencial para la realización humana, la paz, el desarrollo sostenible, el crecimiento económico, un trabajo digno, la igualdad de género y la ciudadanía mundial responsable. Además, la educación contribuye a reducir las desigualdades y a erradicar la pobreza, pues ofrece las condiciones y genera las posibilidades para que existan sociedades justas, inclusivas y sostenibles.

Por su parte, el Grupo de Trabajo Abierto intergubernamental (GTA) sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), creado por Naciones Unidas en enero 2013, adoptó por aclamación una propuesta de 17 objetivos y 169 metas, la cual fue presentada a la Asamblea General (AGNU) en septiembre 2014, luego de lo cual se iniciaría un proceso de consulta intergubernamental, constituyendo un aporte crucial a la agenda de desarrollo post-2015.

Tanto en el marco de lo que serán los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” que los países aprobarán en el 2015 en la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como en las metas educativas que la UNESCO perseguirá para apoyar ese objetivo mundial, los aprendizajes para el ejercicio de la ciudadanía una preocupación central:

Declaración final de la Reunión Mundial sobre la EPT de 2014: El Acuerdo de Mascate

Objetivo global: Lograr para todos por igual una educación de calidad e inclusiva y un aprendizaje durante toda la vida para 2030.

Meta 5: para 2030, conseguir que todos los educandos adquieran conocimientos, competencias, valores y actitudes con los que contribuir a la ciudadanía mundial y al desarrollo sostenible.

Propuesta del grupo de trabajo abierto para los objetivos de desarrollo sostenible

Objetivo Propuesto 4. Asegurar una educación inclusiva de calidad y equitativa y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

4.7: para 2030 asegurar a todos los estudiantes que adquieran el conocimiento y las habilidades necesarias para promover el desarrollo sostenible, incluyendo entre otros a través de la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía global y la apreciación de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.



BIBLIOGRAFÍA

- Bellei, C., & Pérez, V. (2010). Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario. In R. Lagos (Ed.), *Cien años de luces y sombras* (Tomo 2). Santiago de Chile. Taurus 2.
- Bellei, C. (Coordinador) (2013). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación para todos 2015*. Santiago. UNESCO.
- Bengoa, José (2000). *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago. Fondo de Cultura Económica.
- Binkley, M. et al. (2010). *Defining 21st century skills [Draft white paper 1]. Assessment and teaching of 21st century skills project*.
- Comisión Formación Ciudadana (2004). *Informe Comisión Formación Ciudadana*. Santiago. Ministerio de Educación de Chile.
- Congress, E. W. G. E. (2002). *The Maastricht global education declaration*.
- Cox, C., Jaramillo, R., & Reimers, F. (2005). *Educar para la ciudadanía y la democracia en las Américas: Una agenda para la acción*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cox, C. (2010). *Informe de referente regional 2010. Oportunidades de aprendizaje escolar de la ciudadanía en América Latina: Currículos comparados. Documento de trabajo. Sistema regional de evaluación y desarrollo de competencias ciudadanas (SREDECC)*. Inter-American Development Bank.
- Cox, C. et al (2014). *Educación ciudadana en América Latina: prioridades de los currículos escolares*. IBE working papers on curriculum issues N° 14. Ginebra. UNESCO.
- Kerr, D. (2002). *Citizenship education: An international comparison across sixteen countries*. *International journal of social education: Official journal of de Indiana Council for the social studies*, 17(1), 1-15.
- Levinson, B. A., & Berumen, J. G. (2007). *Educación para la ciudadanía en los países de América Latina: Una mirada crítica*. REICE-Revista Electrónica Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación, 5(4).
- López, L. E., Moya, R., & Hamel, R. E. (2009). *Pueblos indígenas y educación superior en América Latina y el Caribe. Interculturalidad, educación y ciudadanía: Perspectivas latinoamericanas*, 221-289.
- Mansilla, V. B., & Jackson, A. (2011). *Educating for global competence: Preparing our youth to engage the world*. Asia Society.
- Naciones Unidas (2012). *La educación ante todo. Una iniciativa del Secretario General de las Naciones Unidas*. Nueva York: UN.
- OECD, DeSeCo Project (2005). *The definition and selection of key competencies. Executive summary*.
- Pacific Policy Research Center (2010). *21st century skills for students and teachers*. Honolulu: Kamehameha Schools, Research & Evaluation Division.

Partnership for 21st Century Skills (Unknown). The intellectual and policy foundations of the 21st century skills framework.

Pellegrino, J. & M. Hilton (2012). Education for life and work: Developing transferable knowledge and skills in the 21st century. National research council, Washington DC: The national academies press.

Reimers, F., & Villegas-Reimers, E. (2006). Sobre la calidad de la educación y su sentido democrático. Revista PReLac, 2, 91-107.

Schleicher, A. (ed.) (2012). Preparing teachers and developing school leaders for the 21st century: Lessons from around the world, OECD Publishing.

Torney-Purta, J., Lehmann, R., Oswald, H., & Schulz, W. (2001). Citizenship and education in twenty-eight countries: Civic knowledge and participation at age fourteen. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).

Torney-Purta, J., & Amadeo, J. A. (2004). Fortalecimiento de la democracia en las Américas a través de la educación cívica: Un análisis empírico que destaca las opiniones de los estudiantes y los maestros. Organization of american states, social development and education unit.

UNESCO (2005). Educación para la ciudadanía. Aprender a vivir con los demás, respetándolos. Este es el desafío de la educación para la ciudadanía. Memobpi. Oficina de información pública.

UNESCO (2013) Educación para la ciudadanía mundial: una perspectiva emergente. Documento final de la consulta técnica sobre educación para la ciudadanía mundial.

UNESCO (2013). Docentes para la ciudadanía mundial del siglo XXI. http://www.unesco.org/new/es/education/resources/online-materials/single-view/news/teachers_for_21st_century_global_citizenship/#.VGt0WvmG9qW



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina de Santiago
Oficina Regional de Educación
para América Latina y el Caribe

www.unesco.org/santiago