

TERESA GONZÁLEZ LUNA CORVERA

DEMOCRACIA Y FORMACIÓN CIUDADANA

DEMOCRACIA Y FORMACIÓN CIUDADANA

Teresa González Luna Corvera

Instituto Federal Electoral

Consejero Presidente

Dr. Leonardo Valdés Zurita

Consejeros Electorales

Mtro. Virgilio Andrade Martínez

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Dra. María Macarita Elizondo Gasperín

Mtro. Alfredo Figueroa Fernández

Lic. Marco Antonio Gómez Alcántar

Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre

Dr. Benito Nacif Hernández

Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Contralor General

C.P. Gregorio Guerrero Pozas

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Luis Javier Vaquero Ochoa

COLECCIÓN CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA

ISBN de la colección completa:

DEMOCRACIA Y FORMACIÓN CIUDADANA

Primera edición, 2010

© 2010, Instituto Federal Electoral

Viaducto Tlalpan Núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, D. F.

ISBN: (en trámite)

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

Presentación	7
Introducción	9
El contexto histórico de la formación ciudadana	15
Los enfoques y contenidos de la formación ciudadana	27
Los objetivos y retos actuales de la formación ciudadana	35
Bibliografía	43
Sobre la autora	47

Presentación

La educación en las sociedades democráticas, al presuponer que todas las personas son sujetos de derechos y los adultos son ciudadanos, tiene como una de sus principales finalidades la formación cívica, aunque no siempre se haga explícito este propósito. Por esta razón, el desarrollo de la democracia moderna ha estado ligado a las políticas educativas implementadas por los Estados.

De acuerdo con los resultados de diversos análisis comparativos entre países y, al interior de cada país, entre grupos sociales e individuos, existe una fuerte correlación positiva entre escolaridad y democracia. Una larga tradición de investigación empírica, que se remonta a mediados del siglo pasado con los estudios clásicos de Lipset, Almond y Verba, y que ha sido revisada y puesta al día con los de Putman e Inglehart, entre otros, ha argumentado convincentemente que la educación es uno de los principales factores que influyen en el desarrollo democrático.

Y no podría ser de otra manera, ya que la democracia se fundamenta en la razón pública, y los conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para ejercerla se adquieren principalmente en la escuela.

Más discutibles son los efectos de los programas educativos cuyos objetivos, contenidos y métodos están dirigidos específicamente a formar ciudadanía, ya sea en el sistema escolarizado o en espacios de educación no formales. Si bien se han realizado investigaciones que confirman la eficacia de este tipo de programas, se trata de un campo de estudio relativamente incipiente. Por eso no es raro escuchar voces que cuestionan la utilidad de la educación cívica en general o de algunas de sus modalidades. Si está demostrado que la educación básica favorece el desarrollo democrático ¿no conviene invertir en mejorar la calidad de la educación pública en lugar de gastar recursos en programas especiales de formación ciudadana? ¿Para promover la formación de ciudadanía no sería suficiente

con hacer reformas institucionales que favorezcan la participación de la gente en los asuntos públicos?

Se trata, sin duda, de una discusión tan interesante como necesaria. Por eso debe reconocerse que ha sido un gran acierto de Teresa González Luna Corvera presentar en este trabajo un encuadre teórico e histórico que, con una claridad didáctica que se agradece, acerca al público no especializado a este complejo tema. Y lo hace ordenando coherentemente los momentos históricos más relevantes en el desarrollo de la educación cívica en México, al mismo tiempo que los articula a los enfoques teóricos más influyentes.

Junto con sus reflexiones sobre los retos actuales de la formación ciudadana, este eficaz cuadro teórico e histórico que nos ofrece la autora seguramente contribuirá, como es su intención, a enriquecer *la deliberación pública sobre los fines y modos de la educación para la ciudadanía*.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Introducción

Educación, ciudadanía y democracia son conceptos ideales portadores de utopías y también realidades empíricas. Son tres conceptos dinámicos que tienen luz propia y se alumbran entre sí, y comparten la tensión entre lo que de hecho se da o es probable (realidad) y lo que es deseable (idealidad). Tienen en común la característica de ser instituciones en desarrollo, en el sentido de conquistas sociales que hay que defender constantemente, que implican a las instituciones de un Estado de derecho democrático y son objeto de distintas decisiones que derivan en diferentes consecuencias políticas y educativas para la sociedad.

Así, en la medida en que la democracia es un orden en construcción e incierto, la ciudadanía también lo es y, por tanto, la educación para la ciudadanía; pero, también, el sentido común nos indica que sin democracia no existe la ciudadanía y sin educación los ciudadanos no pueden desarrollar las competencias necesarias para vivir en democracia.

Las relaciones entre la educación, la ciudadanía y la democracia son estrechas y se manifiestan de manera diferenciada en la historia y en las sociedades. En todos los casos se presenta una correlación entre el sistema educativo y el sistema político, pero de manera especial en el caso de las sociedades democráticas, en las que la educación se mantiene vinculada a la forma en que se organiza y se piensa su dimensión política. Como bien insiste Cornelius Castoriadis, “no puede haber sociedad democrática sin *paideia* democrática”, porque la democracia, si bien requiere de instituciones efectivas y compatibles con ella, también exige individuos que hagan funcionar sus procedimientos y los defiendan.¹

La formación del carácter del ciudadano aparece, con distintos fundamentos, contenidos y estrategias, como condición que hace posible la vida democrática. Las distintas tradiciones políticas coinciden en admitir que la ciudadanía no es sólo

¹ Cornelius Castoriadis, *Ciudadanos sin brújula*, Ediciones Coyoacán, México, 2000, p. 156.

una cuestión de adquisición de derechos y obligaciones de los individuos frente al Estado, sino que constituye una cualidad moral distintiva de pertenecer a una comunidad política, por lo que el proceso de desarrollo de las capacidades morales e intelectuales relativas al ciudadano adquiere mayor relevancia y se constituye como una condición necesaria para el sostenimiento de la democracia.² El argumento principal es que, en la medida en que todo orden democrático depende no solamente de sus estructuras básicas, sino también de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos, las relaciones entre educación y democracia son insolubles.³ En efecto, “la democracia es el sistema político que menos puede desentenderse de la educación de los individuos, pues requiere que estos actúen como ciudadanos, es decir, como sujetos responsables noblemente

interesados por la cosa pública”.⁴ Su existencia descansa en el respeto a los valores democráticos que existen porque son enseñados, aprendidos y practicados formalmente a través de la educación.⁵

Existen abundantes estudios que exploran los vínculos entre la democracia y la educación de los ciudadanos que —desde diferentes perspectivas analíticas— advierten que la disposición hacia la democracia no se da por generación espontánea y es producto del aprendizaje social, del que deriva la influencia más significativa para la internalización de las normas que establecen las libertades individuales y la adhesión a los principios democráticos. Así, pues, la ciudadanía no se da simplemente por estatus o declaración formal de la misma, puesto que precisa para su construcción del desarrollo de las capacidades individuales para el ejercicio pleno de los derechos y prácticas que la definen. La institución escolar, evidentemente, aparece como el principal vehículo que tienen los gobiernos democráticos para educar a los futuros ciudadanos, y la enseñanza

² El hecho es que tanto en la tradición liberal como en la comunitarista de la política, con todo y sus variantes internas, la formación del ciudadano aparece como condición posibilitadora de la vida democrática. No obstante que ambas consideran la competencia cívica como condición del ejercicio de la ciudadanía y la educación como medio para desarrollarla, cada una la entiende desde una concepción particular y atienden por vías diferentes las necesidades educativas de los individuos y las sociedades.

³ Ver Gilberto Guevara Niebla, *Democracia y educación*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 16, IFE, México, 1998.

⁴ José Antonio Pérez Tapias, *Claves humanistas para una educación democrática. De los valores humanos al hombre como valor*, Anaya, España, 1996, p. 35.

⁵ María Ángela Prialé Valle, *La democracia y el sistema educativo*, Escuela Electoral del Perú/Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y JNE, Perú, 2006.

formal como uno de los factores que explica, en buena medida, lo que los ciudadanos hacen en política y lo que piensan de ella, incluyendo su comportamiento electoral.⁶

La educación es fundamentalmente un fenómeno social, en tanto afecta las condiciones de vida de las personas y determina, de manera decisiva, la integración de todos los sectores y grupos de la sociedad. Es, a la vez, una necesidad personal y un derecho social, objeto de atención por parte del Estado a través, principalmente, de políticas universales dirigidas a toda la población, entre las que destaca la educación básica. El fenómeno educativo es de tal naturaleza que mantiene y profundiza el debate sobre cómo la educación influye en el desarrollo de las sociedades.

Tanto en el discurso teórico tradicional como en la discusión actual se acepta que la educación es portadora y transmisora

de concepciones y valores que estimulan los cambios en la sociedad, a la vez que es legitimadora de los paradigmas dominantes y de las condiciones sociales de existencia. Este dilema clásico plantea la doble función reproductora y transformadora de la educación, pero por lo general se admite que ésta cumple funciones de formación de los ciudadanos que potencian las instituciones democráticas, además de otras funciones instrumentales ligadas al mundo de la economía.⁷

Varios teóricos confieren un lugar determinante a la educación y van más allá de considerarla como un factor clave de acceso a las posiciones sociales y puestos de trabajo, o punto de partida para la prosperidad económica de las sociedades. Así, por ejemplo, para Pierre Bourdieu la educación lleva en sí el futuro y en ella radica “la condición mayor de acceso al ejercicio verdadero de los derechos del ciudadano”, con todo y las contradicciones y posibilidades de acción que conlleva.⁸

⁶ Organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (ver OEA, *Carta Democrática Interamericana*, 2001) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Colombia, 2004) subrayan el papel de las escuelas en la promoción de la ciudadanía y la democracia, destacando que éstas son las únicas instituciones con capacidad y mandato para llegar a todas las personas de manera sistemática y directa, con la enorme responsabilidad de impartir normas a los ciudadanos.

⁷ En democracia podemos pensar como lo hace Amy Guttman (*La educación democrática. Una teoría política de la educación*, Paidós, España, 2001): en una “reproducción social consciente” de la sociedad, que implica educar para que las personas sean capaces de participar en la definición colectiva de la sociedad y en la determinación de los objetivos educativos.

⁸ Pierre Bourdieu, *Capital cultural, escuela y espacio social*, Siglo XXI Editores, Argentina, 2008, p. 90.

En tanto, Alain Touraine encuentra que el espíritu y la organización de una sociedad se manifiesta, de manera significativa, en sus programas educativos, por lo que la respuesta a su pregunta “¿podremos vivir juntos?” exige una reflexión sobre la educación.⁹ Por su parte, Anthony Giddens considera que frente a los profundos efectos de la globalización en las vidas e identidades de los ciudadanos, la educación para la ciudadanía debe ocupar un lugar como tema prioritario en las agendas de las sociedades actuales.¹⁰

Por lo común, se da por sentado que la educación es algo bueno en sí mismo, toda vez que es un bien social que distribuye a las personas no sólo el tipo de futuro que puedan llegar a vivir, sino también su realidad presente dentro del conjunto de condiciones históricas que inciden en los procesos de distribución de todos los bienes sociales. Michael Walzer sostiene que la formación de ciudadanos es el fin educativo fundamental y la función de la educación escolarizada es la integración

social de los futuros ciudadanos;¹¹ en consonancia con John Dewey, considera que la educación debe contribuir a la reproducción de la democracia como forma de vida y formar para la participación de los ciudadanos en la sociedad.¹²

Desde esta concepción, para el caso mexicano, Pablo Latapí plantea la formación de los ciudadanos como una tarea del Estado, y la distribución equitativa de la educación, junto con el desarrollo de la conciencia ciudadana y el sentido de responsabilidad social, como componentes esenciales de la calidad educativa. En tanto bien social intermedio, entre los bienes fundamentales y los bienes de carácter suntuario, la educación es un medio de acceso a otros bienes y oportunidades, instrumento de cohesión social y proceso indispensable para la realización de las personas.¹³

⁹ Ver Alain Touraine, *¿Podremos vivir juntos?*, Fondo de Cultura Económica, Brasil, 1999.

¹⁰ Ver Anthony Giddens, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestros días*, Taurus, España, 2000.

¹¹ Consultar Michael Walzer, *Las esferas de la justicia. Defensa del pluralismo y la igualdad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

¹² Ver John Dewey, *Democracia y educación (1916)*, Morata, España, 1998.

¹³ Ver Pablo Latapí Sarre, “Reflexiones sobre la justicia en la educación”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. xxiii, Centro de Estudios Educativos, México, 1993.

En efecto, la formación de la ciudadanía constituye un tema de interés permanente de educadores e investigadores del campo de la educación y la política, así como de quienes toman decisiones e intervienen en las políticas educativas del país. Asimismo, ha sido y es un asunto que importa, con propósitos e intensidades diferentes, a los actores sociales y políticos, grupos que desde la sociedad civil impulsan acciones a favor de la democracia, iglesias y medios de comunicación social y, desde luego, a los mismos ciudadanos y destinatarios de los programas educativos.

A partir de la última década del siglo xx se observa una creciente conciencia social respecto al papel de la educación ciudadana en el funcionamiento de la democracia. Este renovado interés por la ciudadanía aparece asociado a las democracias emergentes, como la nuestra, y al redescubrimiento de la teoría republicana de la democracia:

Hoy el concepto de ciudadanía se ha convertido en la cuestión central de la filosofía política, y la educación cívico-democrática es el tema de nuestro tiempo. En efecto, el centro de la atención de la política democrática empieza a pasar del diseño liberal, centrado en los partidos políticos y en las instituciones de la repre-

sentación y de los gobernantes, al diseño republicano, que enfatiza, sobre todo, la formación democrática de los ciudadanos, tanto en sus aspectos cognitivos (derechos, deberes e instituciones) como en los prácticos (participación y control).¹⁴

La ciudadanía se ha entendido como estatus y como práctica, lo que concierne en términos muy amplios a las ideas liberales y a las ideas comunitaristas de la democracia. En términos modernos, la calidad de ciudadano es una condición jurídica y política de la persona dentro de un Estado, que alude al conjunto de derechos a cuyo ejercicio se accede por el hecho de ser ciudadano nacional y haber cumplido la edad requerida. La igualdad ante la ley es el primer basamento contemporáneo de la ciudadanía: define quiénes son miembros de una sociedad en términos de derechos y deberes. Pero, cabe insistir, el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos depende, de manera significativa, de los procesos de formación ciudadana que dotan a los individuos de las capacidades y competencias para participar y vivir en democracia. Las dimensiones de la ciudadanía (civil, política, económica,

¹⁴ José Rubio Carracedo, José María Rosales y Manuel Toscano Méndez, *Democracia, ciudadanía y educación*, Universidad Internacional de Andalucía y Akal, España, 2009, p. 9.

social y cultural) contribuyen a identificar las ideas, principios, modelos y dilemas que han acompañado el tema sobre los fines de la educación y que, de manera decisiva, han determinado los objetivos, contenidos y prácticas de la educación cívica.

El tema que vamos a desarrollar en este Cuaderno de Divulgación tiene una gran trascendencia educativa y política, pues se trata –ni más ni menos– de entender lo que significa e implica formar a los ciudadanos que requiere la democracia para

sostenerse y profundizarse. Esta aproximación teórica al tema busca responder algunas de las múltiples interrogantes sobre el significado que se le atribuye a la educación como vía para la construcción de ciudadanías democráticas, el tipo de ciudadano que se desea formar y la democracia que se aspira a construir. Y, de esta manera, pretende también contribuir a la deliberación pública sobre los fines y modos de la educación para la ciudadanía, que es una tarea que nos compete a todos.

El contexto histórico de la formación ciudadana

El interés por la formación de los ciudadanos que le den sustento y vigor a la democracia no es nuevo. La pregunta sobre los fines y los modos de la educación ha estado presente a lo largo de la historia del pensamiento político y social moderno, en la que se destaca su papel fundamental en la construcción del Estado. Es tan estrecho el vínculo entre la educación y la democracia que es posible establecer un paralelismo entre la historia de la educación y la evolución de los derechos ciudadanos y entre la aparición del Estado educador y la vigencia de los derechos sociales. Will Kymlicka lo expresa de manera contundente: “de hecho la necesidad de crear una ciudadanía informada y responsable fue una de las principales razones para el establecimiento de un sistema de escuela pública y para hacer que la educación fuera obligatoria”, de donde se desprende el carácter central que tiene la educación para la ciudadanía tanto en la teoría política como en la filosofía de la educación.¹⁵

¹⁵ Will Kymlicka, *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Paidós, España, 2003, p. 341.

En este mismo sentido, Gilberto Guevara Niebla advierte una asociación interesante entre la evolución del derecho al voto y el desarrollo de los sistemas escolares (derecho a la educación), lo que explica que se llegue a confundir la existencia de la educación pública con la historia de las repúblicas modernas.¹⁶ Por su parte, Pierre Bourdieu también encuentra una coincidencia entre las fases de desarrollo de la institución escolar y las etapas de desarrollo de la burocracia del Estado, esto es, una asociación entre la invención del Estado y las ideas de lo “público”, “bien común” y “servicio público” que, en lo que toca al caso francés, son inseparables de la invención de las instituciones, de manera destacada la escuela, que fundan el poder del Estado y su reproducción.¹⁷

En efecto, la cuestión de la ciudadanía y la democracia ha formado parte central de las discusiones sobre las reformas educativas en todo el mundo, y como bien

¹⁶ Gilberto Guevara Niebla, *Democracia y educación*, op. cit.

¹⁷ Pierre Bourdieu, *Capital cultural, escuela y espacio social*, op. cit.

señala Carlos Alberto Torres, las construcciones teóricas en torno a ellas “marcan el nacimiento de la ciencia política moderna y reflejan en toda su complejidad, los desafíos teóricos y prácticos a los que debe hacer frente la democracia en las sociedades contemporáneas”.¹⁸

A partir del siglo XIX, la evolución de los derechos humanos se ha dado de forma similar en las sociedades, pero cada una tiene su propia historia y ha recorrido su propio camino para conquistarlos. Desde la Ilustración, la pertinencia de la formación ciudadana descansa en dos supuestos concatenados: la necesidad que tienen los Estados y los sistemas políticos democráticos de cohesión social y legitimidad, y la necesidad que tienen los niños y jóvenes de educarse como ciudadanos. De ahí que “a la educación cívica se le supone una fuerza cohesiva capaz de apoyar la identidad nacional y una dimensión práctica capaz de modelar el comportamiento”.¹⁹

¹⁸ Carlos Alberto Torres, “La educación en América Latina y el Caribe: una aproximación teórica a la ciudadanía, la democracia y el multiculturalismo”, en Ana Ayuste (coord.), *Educación, ciudadanía y democracia*, Organización de Estados Iberoamericanos y Ediciones Octaedro, España, 2006, p. 131.

¹⁹ Pedro Gerardo Rodríguez, “Educación ciudadana: los límites y retos de la escuela”, en *Foro de educación cívica y cultura democrática, Memorias*, IFE, México, 2000, p. 237.

La democracia moderna se relaciona particularmente con las revoluciones francesa y estadounidense, pero es hasta el siglo XIX que se registra una difusión amplia de la escuela pública de carácter laico, encargada de formar ciudadanos por medio de una educación básica gratuita a toda la población.²⁰ En el siglo XX predominó en las sociedades occidentales una visión instrumental en la que se valora el vínculo positivo entre educación, desarrollo económico y democracia, y se afirma, con base en estudios comparativos entre países, que a mayor inversión en educación se incrementa la productividad de los individuos y se registra una mejora en las economías nacionales, lo que a mediano plazo contribuye a consolidar la democracia.²¹ Sin dejar de lado

²⁰ Gilberto Guevara Niebla, en el Cuaderno núm. 16 de esta misma colección (*op. cit.*), ofrece un recorrido en clave educativa en torno a las teorías políticas más elaboradas entre los siglos XVI y XIX, en el que incluye el pensamiento de autores clásicos como Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704), Rousseau (1712-1778) y Mill (1806-1873), quienes destacan el valor político de la educación, pero difieren sobre sus fines (instruir al pueblo en el conocimiento de las leyes, contribuir a la convivencia social pacífica, capacitar a los ciudadanos para participar en los asuntos públicos) y sus agentes (la familia y/o el Estado, a través de la educación pública).

²¹ En lo esencial, se considera que el acceso y la permanencia en los sistemas educativos de toda la población es una de las fuentes más poderosas para reforzar los sistemas políticos, aunque sabemos que esto por sí solo no garantiza la democratización de la educación ni la mejora en la calidad de vida en las democracias.

su contribución al desarrollo económico y social, otras vertientes de este enfoque integran los aspectos éticos y culturales de la educación e indagan sobre sus efectos en los componentes del sistema político, sobre todo los que tienen que ver con la formación de una cultura cívica favorable al sistema democrático. Consideran que a través de la educación se pueden alcanzar dos objetivos simultáneos: la formación moderna de la ciudadanía y la competitividad internacional.²²

Otra visión es la de la filosofía política que se interesa por los fundamentos de la democracia y explora la función educativa en la formación de valores y actitudes favorables a ella, bajo el supuesto de que la educación no debe limitarse a la transmisión de conocimientos y que le corresponde contribuir a la construcción

²² Es el caso de la UNESCO, al plantear los cuatro pilares de la educación para el siglo XXI: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser (Jacques Delors, coord., *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*, UNESCO, México, 1997), así como de la CEPAL, que admite que educar en la modernidad supone aceptar el desafío de conciliar funciones instrumentales con compromisos éticos y políticos, toda vez que la racionalidad instrumental no garantiza la vigencia de componentes valorales como los derechos humanos, la democracia, la equidad y la solidaridad (CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía, Agenda Social II*, Alfaomega y CEPAL, Colombia, 2001).

de una cultura cívica que predispone a los ciudadanos a participar en la política y a hacer propios los principios y prácticas democráticos. A diferencia de la primera, en esta visión se destaca la contribución directa e individual a la democracia, en la medida en que las personas tienen mayor educación y asumen actitudes democráticas.

Hay que tener en cuenta que buena parte de los estudios empíricos sobre la formación política de los ciudadanos se ha realizado desde la perspectiva conceptual y metodológica de los estudios en cultura política, los cuales indagan sobre las percepciones que se tienen acerca del ejercicio y las relaciones de poder y se interesan en conocer el grado de aceptación y la adhesión o apego de la población hacia el conjunto de instituciones políticas.²³ En el caso de México, a partir de la década de los años noventa del siglo XX, se han rea-

²³ El estudio pionero de Gabriel Almond y Sydney Verba (*La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Euroamérica, España, 1970), constituye un marco de referencia obligado en lo que toca a los estudios sobre la cultura política, determinada por los procesos de socialización, de manera significativa por la educación. Ambos autores introducen el concepto de "cultura cívica" y la entienden como aquella que combina actitudes y orientaciones de orden cognitivo, afectivo y evaluativo de los miembros de una comunidad hacia los fenómenos políticos, en la que se mezclan aspectos democráticos y/o modernos y patrones de comportamiento autoritarios y/o tradicionales.

lizado diversas investigaciones en torno a la cultura política de la población en general que —en su mayoría— centran la atención en las percepciones de los ciudadanos respecto a la política, las instituciones y actores de la misma, con el detonante especial de los procesos electorales. Si bien la mayor parte de estos estudios no abordan de manera directa el elemento educativo, sus hallazgos han dado lugar a reflexiones sobre la educación de los ciudadanos y ofrecen pistas para comprender la racionalidad y el sentido de las acciones y programas nacionales de educación para la ciudadanía.

Ahora bien, tradicionalmente la formación ciudadana ha tomado forma en el curso de instrucción cívica, educación cívica o civismo de la educación básica. En el caso de México, los constructores del sistema educativo nacional en el siglo XIX se inspiraron en las ideas de otros países. La idea de contar con un cuerpo de conocimientos destinado a capacitar a los futuros ciudadanos para el ejercicio de la democracia se remonta, como hemos mencionado, a la Revolución Francesa, que da origen al Estado moderno como lo conocemos y a la conversión de la educación en servicio público (educación universal de carácter obligatorio, uniforme y laico), con

el claro propósito de promover la igualdad y la instrucción para toda la población, la cohesión social, la integración política y la legitimidad de la nueva sociedad liberal.²⁴ En México, al decir de Pablo Latapí, “junto a las finalidades políticas de educar a las nuevas generaciones en conformidad con los principios republicanos, figuraba el propósito de impartirles una formación moral que diera solidez y consistencia al proyecto político nacional”²⁵

A partir de la Independencia en 1810, se estableció el laicismo en el ámbito educativo y la educación se propuso formar ciudadanos, en el sentido de transmitir a las nuevas generaciones el patriotismo y la lealtad hacia la nueva nación que se constituía. Por vez primera, se definió la competencia del Estado respecto a la educación y se habló de instrucción cívica y política para los estudiantes desde la primaria. Con la Constitución de 1857, las Leyes de Reforma de 1857-1861 y la Ley Lerdo de 1874, quedaron definidos los

²⁴ Uno de los resultados de la Revolución Francesa fue la Declaración de los Derechos Universales del Hombre que, entre otros avances, institucionalizó la ciudadanía como base del orden político, estableció el derecho a la educación y planteó la necesidad de promover las virtudes ciudadanas como pieza clave del nuevo orden social.

²⁵ Pablo Latapí Sarre, *El debate sobre los valores en la escuela mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p.13.

ámbitos de competencia de la Iglesia y el Estado, así como el carácter libre y laico de la enseñanza. La noción de educación cívica que prevaleció en ese tiempo fue la de fomentar valores patrios hacia la nueva nación, mediante la creación de símbolos, mitos y héroes que favorecieran los lazos sociales, y en instruir a la población sobre las reglas urbanas y las normas de convivencia social.²⁶

A fines del siglo XIX, durante el Porfiriato, se divulgaron con fuerza las ideas del positivismo y los valores de libertad, orden y progreso, a los cuales se añadió el de moralidad, entendida como formación del carácter. El Estado se interesaba por la moral de los individuos en la medida en que favorecía el cumplimiento de las leyes y promovía valores como la obediencia, el respeto, la puntualidad, el amor filial, la gratitud y el amor a los demás, entre otros. En ese contexto, se consideró que correspondía a la instrucción pública asegurar las instituciones democráticas, desarrollar los sentimientos patrióticos y contribuir al progreso moral y material de la nación, a través de una educación primaria integral que atendiera el desarrollo moral,

físico, intelectual y estético de los escolares, y de una educación laica y gratuita. De esta manera, la educación se propuso incorporar a todos los mexicanos al desarrollo del país y lograr la unidad nacional.

La asignatura de moral o civismo, con cambios en su denominación, se mantuvo en el currículo de primaria a lo largo del siglo XIX, dado el propósito de los gobiernos republicanos de promover conductas morales para la convivencia y la estabilidad política. Pablo Latapí distingue dos grandes etapas en este largo periodo que va desde la Independencia hasta el Porfiriato: una de preparación (1821-1867), en la que prevaleció la idea de impulsar la educación para formar una sociedad homogénea y moderna; y otra de consolidación (1867-1911), en la que se concibió la educación como factor de orden y progreso, así como medio para integrar la sociedad y afianzar la identidad nacional.²⁷ Durante ese tiempo se perfilaron algunos de los rasgos de la enseñanza pública mexicana: la “laicidad” –que adquiere plena expresión con el término “enseñanza laica”–, la “obligatoriedad”, la “gratuidad” y la “enseñanza primaria”, que se va conformando de manera gradual

²⁶ Consultar Érika Tapia, *Socialización política y educación cívica en los niños*, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora e Instituto Electoral de Querétaro, México, 2003.

²⁷ Ver Pablo Latapí Sarre, *El debate sobre los valores en la escuela mexicana*, *op. cit.*

hasta adquirir su perfil actual. Hacia finales de ese siglo se hace una distinción importante entre los términos de instrucción o enseñanza (transmisión de conocimientos) y educación, y se reserva este último para referirse a las tareas del Estado encaminadas al desarrollo de las capacidades de las personas y a la inculcación de valores morales y estéticos.

A principios del siglo xx, con la consolidación de los Estados nacionales en el mundo, el civismo adquirió gran importancia como vehículo de afirmación de las identidades nacionales. En México se dieron transformaciones importantes en la educación nacional a partir de la Revolución, la Constitución de 1917 y la fundación de la SEP en 1921. La función educativa del Estado se concibió como expresión de la lucha por la justicia social, la laicidad se convirtió en ideario, se creó la escuela popular y se emprendió una campaña nacional de alfabetización. La necesidad de autoafirmarse llevó a los gobiernos revolucionarios a concebir la educación como instrumento poderoso para transformar la sociedad y al nacionalismo revolucionario como política educativa que diera unidad e identidad a todos los mexicanos. Desde esa visión de moral laica, la formación de los ciudada-

nos y futuros ciudadanos debía promover el sentido nacionalista y socializar en los valores de la vida social, lo que condujo a resaltar el civismo sobre la moral en el currículum formal.

A partir de la década de los treinta, de nueva cuenta se emprende una revisión de la asignatura de civismo, en un contexto de tensiones entre las políticas internacionales y la fuerza de la tradición nacional en materia educativa. Finalmente se impuso un paradigma que, en opinión de Gilberto Guevara Niebla, se concentró en la esfera cognoscitiva de la educación, lo que derivó en un civismo de carácter fundamentalmente informativo y teórico, desligado de la práctica.²⁸ El acento se puso en el tema de la identidad, sin estimar los aspectos políticos, pero no se impulsaron el pensamiento crítico ni los valores básicos de la democracia, entre estos el de la participación ciudadana. Esto se vio reforzado con la aparición de los libros de texto gratuitos y obligatorios (1959), a partir de los cuales se uniformaron los contenidos de la enseñanza recibida por la población infantil de todo el país bajo el principio de igualdad de políticas educativas.

²⁸ Ver Gilberto Guevara Niebla, *Democracia y educación*, op. cit.

Tiempo después, con el surgimiento del Estado de bienestar, se consolidó una concepción del ciudadano como simple depositario de derechos y se abandonó el esquema curricular por asignaturas para dar lugar a la organización de contenidos por áreas de conocimientos. Así, durante el periodo de 1970-1976, se reformó el plan de estudios de la educación básica con base en nuevos criterios que enfatizaron una formación armónica, con capacidad creadora, y una educación democrática, con conciencia histórica; al área de ciencias sociales (integrada por conocimientos provenientes de diversas disciplinas como la historia, la geografía, la economía y la política) correspondió la tarea de educar para la ciudadanía. Sin embargo, no pasó mucho tiempo para que surgieran las críticas a este nuevo esquema curricular.

Dos voces reconocidas caracterizan lo ocurrido en México durante casi 50 años en relación con la enseñanza del civismo en la primaria, a partir de la reforma al artículo 3º constitucional en 1946. Pablo Latapí identifica tres constantes en sus contenidos: el conocimiento de las leyes e instituciones del país (cultura política), la formación de hábitos que necesita el funcionamiento de la sociedad (socialización) y el fomento del sentido de identidad

nacional (nacionalismo).²⁹ Por su parte, Gilberto Guevara Niebla encuentra que la formación escolar se vio condicionada por tres factores: ausencia de una preocupación explícita por la formación de la personalidad moral del alumno, un sistema educativo centralista y burocrático en el que imperó una concepción jerárquica de la relación maestro-alumno y una gestión institucional vertical, así como una orientación filosófica que postulaba la neutralidad del conocimiento.³⁰

Al inicio de la década de los ochenta se comenzó a percibir una acusada tendencia a la abstención electoral en los países con una tradición democrática, junto con expresiones de rechazo a la política, desprestigio de las autoridades en el gobierno y conflictos relacionados con la identidad cultural. Esta situación llevó, por un lado, a cuestionar la concepción de ciudadanía y el lugar de la formación de los ciudadanos en el modelo democrático liberal; por otro, motivó a varios países a emprender reformas con el claro propósito, entre otros, de imprimir una visión integral a la educación y atender de manera simultánea

²⁹ Ver Pablo Latapí Sarre, *El debate sobre los valores en la escuela mexicana*, op. cit.

³⁰ Ver Gilberto Guevara Niebla, "Civismo contra la barbarie", en *Foro de educación cívica y cultura política democrática*, IFE, México, 2000.

la dimensión pública (bases para la convivencia social) y privada (bases para la regulación del comportamiento propio) de la persona. De esta manera, ante los múltiples “déficit democráticos”, la educación para la ciudadanía adquiere un renovado interés y significado como alternativa para edificar democracias consolidadas y gobernables.³¹

Por su parte, los países de América Latina también se han dado a la tarea de revisar los programas y las acciones de educación de los ciudadanos asociadas a los procesos de desarrollo de la democracia con el propósito, entre otros, de superar la mera democratización electoral con un cambio más profundo en la cultura política de la población. A partir de las transiciones políticas y las reformas económicas de la década de los ochenta, el concepto de ciudadanía adquiere centralidad en el debate público regional, entendida como la cali-

dad personal de ser portador de derechos frente al Estado y los demás individuos, y como libre opción de involucrarse en las decisiones y asuntos públicos de la sociedad. La educación, sobre todo la escuela, es vista como el camino más eficaz para llevar a cabo dicho cambio.³²

Lo cierto es que las reformas educativas surgen en un contexto de cambios estructurales más profundos en las sociedades de la región, derivados de la globalización, el debilitamiento del Estado en la financiación de la educación, el incremento de los procesos de privatización y la tendencia a la descentralización administrativa, como condición de los Estados para favorecer la competitividad en un mundo globalizado, entre otros factores. En el campo educativo, Alberto Martínez Boom advierte, en lo esencial, una orientación del servicio educativo en el nivel básico, focalizado ha-

³¹ En este contexto de revitalización de la educación de los ciudadanos para la democracia, Bradley Levinson observa una tendencia a la articulación de modelos y programas internacionales, el incremento de la colaboración entre los ministerios de educación y otros sectores gubernamentales y sociales, así como la canalización de recursos por parte de organismos internacionales para la educación de los ciudadanos (Ver Bradley Levinson, “La consagración cívica en América Latina”, en *Metapolítica*, núm. 53, CEPCOM y Ediciones de Educación y Cultura, México, mayo-junio de 2007).

³² Al respecto, la OEA plantea “Una educación en donde enseñar y aprender sea parte de un mismo proceso. Una educación que permita construir consensos a través del disenso, que problematice la realidad y forme conciencias críticas. Una educación que a partir de los hechos y los datos forme opiniones sustentadas en el respeto a la diversidad de creencias y valores sin perder de vista el bien común. La educación para la democracia va mucho más allá de educar a los jóvenes a conocer los méritos de la democracia representativa, sustentándose en la necesidad de formar valores cívicos y éticos que les permitan convertirse en ciudadanos libres, informados, críticos y capaces de actuar responsablemente para transformar su entorno” (Carta Democrática Interamericana, 2001).

cia sectores marginales como expresión de la equidad en lo social; el constructivismo como estrategia pedagógica; esfuerzos en la profesionalización de los docentes; autonomía universitaria en lo pedagógico, lo administrativo y lo financiero; énfasis en la formación de competencias básicas; un replanteamiento de la educación como servicio público que puede ser prestado por particulares o por el Estado, y una concepción de la educación como medio para alcanzar el nivel competitivo en la acumulación de conocimientos.³³

A fines del siglo pasado, en México se emprende una nueva etapa de revisión de la educación básica, que da lugar a la reforma de 1992-1993, a partir de la cual se recupera el ordenamiento curricular por materias y se elaboran nuevos libros de texto y materiales didácticos, en correspondencia con los nuevos planes y programas de estudio. La educación cívica reaparece como una asignatura específica con un enfoque que enfatiza la conducta individual y la norma como base de la convivencia social, así como la relación existente entre los derechos y las

obligaciones de las personas. Por primera vez incluye contenidos sobre derechos humanos, los cuales se integran a los grandes lineamientos de la política educativa y cobra relevancia la idea de capacitar a los ciudadanos y futuros ciudadanos para intervenir activamente en los asuntos de interés público.³⁴ En este contexto, nuestro país ratifica en 1990 la Convención sobre los Derechos de la Niñez, instrumento jurídico internacional de carácter vinculatorio, que considera a niños y niñas como titulares de derechos.³⁵ Pablo Latapí resume en cuatro tendencias la nueva concepción curricular: “formación de valores, conocimiento de los deberes y derechos, familiaridad con la organización política del país, y fortalecimiento de la identidad nacional”.³⁶ Así, el civismo retoma su lugar como contenido y espacio curricular en la primaria, con el nombre de “Educación cívica”, y se introduce en la secundaria la asignatura de “Formación cívica y ética” a partir del curso escolar 1999-2000.

³⁴ Ver Gloria Ramírez, *La educación ciudadana ante los retos de la democracia en México*, UNESCO, México, 2005.

³⁵ Sin embargo, aun con la Convención sobre los Derechos de la Niñez, el derecho a la educación sigue pensándose principalmente en su vínculo con el orden escolar y adopta como su objeto la relación del individuo con el sistema educativo que el Estado ofrece como servicio público.

³⁶ Pablo Latapí Sarre, *El debate sobre los valores en la escuela mexicana*, op. cit., p. 24.

³³ Ver Alberto Martínez Boom, “Políticas educativas en Iberoamérica”, en *Cuadernos de la OEI, Educación comparada 4: Política y educación en Iberoamérica*, Organización de Estados Iberoamericanos, España, 2000.

En el Programa Nacional de Educación 2001-2006 el tema de los valores tiene una presencia discursiva relevante y se habla de una educación que, además de ser equitativa, de calidad, pertinente e incluyente, deberá ser formativa e integral, vinculada con la construcción de una ética pública.³⁷ Desde el enfoque de desarrollo de competencias ciudadanas y cívicas, se busca que los estudiantes asuman las actitudes necesarias para ejercer una ciudadanía competente y responsable y se establezcan las bases de una auténtica vida democrática, sustentada en la participación y compromiso en la vida pública de los ciudadanos, así como en el respeto a las diferencias culturales y en una cultura de la legalidad, respetuosa de los derechos de los demás y a favor de la justicia. Estos ideales se concretan en la pretensión inédita de aplicarlos no solamente en las interacciones pedagógicas que ocurren dentro del aula y en la escuela, sino también en el perfil profesional de los docentes de educación básica.

³⁷ La vinculación que se establece entre la formación moral y una ética pública resulta de especial interés para Pablo Latapí, quien encuentra que nunca antes un documento de política educativa había explicitado la proyección de la escuela sobre los comportamientos éticos de la sociedad (*Ibidem*).

Cabe mencionar que a la par de los procesos de reforma de los programas curriculares de la educación básica se han diseñado múltiples programas transversales que, desde distintos enfoques, apelan a la formación de un sujeto ciudadano más participativo.³⁸ En los últimos años las escuelas del país se han abierto a nuevos temas ligados a los derechos humanos (derechos de la niñez, género, cuidado del medio ambiente, igualdad de oportunidades, entre otros) y se instrumentan programas especiales, en su mayoría promovidos por instituciones públicas como el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), junto con algunas secretarías de Estado.³⁹

³⁸ La misma existencia de múltiples denominaciones para expresar y dar cuenta de la formación ciudadana (educación cívica, civismo, educación en derechos humanos, educación en y/o para la democracia, educación ciudadana, educación en valores y educación para la paz, entre otras) refleja la riqueza del campo de la educación de los ciudadanos, la intensa dinámica de las sociedades, pero también la existencia de diferentes y hasta opuestas posturas políticas, ideológicas y pedagógicas.

³⁹ No obstante lo novedoso y refrescante de estas iniciativas, se trata por lo común de acciones puntuales y dispersas que suelen llegar tan sólo a una parte de la población estudiantil y sobrecargar con demandas y programas extracurriculares múltiples y divergentes a los docentes y centros educativos que, en la mayoría de los casos, los aplican de manera desarticulada al currículum formal y ordinario.

El referente ideológico y valoral de la educación nacional en México ha sido y es, a partir de la segunda mitad del siglo XX, el artículo 3° de la Constitución, reformado en 1946, que plantea el carácter laico, democrático y nacional de la educación pública como uno de sus rasgos esenciales. Pablo Latapí identifica cuatro valores centrales y otros subordinados en esta norma constitucional:

a) Desarrollo armónico de las facultades del ser humano; b) primacía del conocimiento científico y laicismo; c) nacionalismo y amor a la patria (comprensión de nuestros problemas, defensa de nuestra independencia política y promoción de la económica; aprovechamiento de nuestros recursos; continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; solidaridad internacional; autoridad social del Estado); y d) democracia como mejoramiento económico, social y cultural (dignidad de la persona; integridad de la familia; interés general de la sociedad; fraternidad; igualdad de derechos; justicia).⁴⁰

Si bien en este recorrido histórico se destaca un impulso sostenido del patriotismo y la nacionalidad en la educación cívica escolar, se observa que ésta ha

⁴⁰ Pablo Latapí Sarre, *El debate sobre los valores en la escuela mexicana*, op. cit., p. 22.

sido deficitaria en el conocimiento de la democracia y sus mecanismos, así como en la formación de sujetos democráticos. Además, hay asuntos que, por ausentes o tenues en el debate sobre la formación de los ciudadanos y en las reformas educativas, llaman la atención; por ejemplo, está el relativo al perfil profesional de los docentes de educación cívica y a una estrategia de capacitación y formación, como acompañamiento constante de las políticas educativas nacionales.

Como hemos visto, el ámbito escolar es el eje sobre el que se ha construido la historia de la educación de los ciudadanos en México, toda vez que es el espacio privilegiado de institucionalización de la educación, que incluye o niega deliberadamente la formación ciudadana. Sin embargo, hay que considerar que la formación de los ciudadanos también tiene que ver con los procesos educativos no escolares o informales y con la distribución equitativa de los conocimientos y el dominio de los códigos en los que circula la información social necesaria para la participación ciudadana. Si bien es indudable que la escuela representa un espacio fuera del ambiente familiar en el que el individuo comienza a entenderse a sí mismo como igual a los otros y se vincula con una comunidad

social distinta, y que como dice Carlos Cullen, la escuela, como vigencia de lo público, es todavía el espacio de aprendizaje de lo común como lo universal, lo abierto y lo justo, es importante considerar que existen otros espacios abiertos a la educación de los ciudadanos: el hogar, el espacio urbano, la comunidad, la calle y el lugar del trabajo, que se distinguen entre sí y de la escuela por el tipo de sociabilidad que prima en cada uno de ellos.⁴¹

En este sentido, Gilberto Guevara Niebla sostiene que la primera escuela de ciudadanía es la política misma, la política real, en donde se aprende primero que nada de los diversos intereses que entran en juego en el terreno de la política y se confirma el principio educativo de que son las generaciones adultas las que educan a las jóvenes.⁴² Por otra parte, para la teoría

política de la educación importa no sólo el contenido de la educación ciudadana sino su distribución y el reparto de la autoridad educativa. Amy Guttman argumenta que las escuelas tienen una capacidad y ventaja comparativa mayor que la de las familias para enseñar a razonar en voz alta sobre los desacuerdos que surgen en la política democrática y a entender la moral política apropiada para la democracia.⁴³

Por último, cabe destacar que en México el renovado interés por la formación de los ciudadanos y la reconstitución del espacio público ha estado ligado al proceso de construcción de la democracia electoral.⁴⁴

⁴¹ Consultar Carlos Cullen, *Crítica de las razones de educar*, Paidós, Argentina, 1997.

⁴² Ver la intervención de Gilberto Guevara Niebla en el *Panel nacional sobre educación ciudadana* (versión estenográfica), celebrado en el IFE, México, diciembre de 2006.

⁴³ Ver Amy Guttman, *La educación democrática...*, *op. cit.*

⁴⁴ Ver Alberto J. Olvera, *Ciudadanía y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 27, IFE, México, 2008.

Los enfoques y contenidos de la formación ciudadana

La educación para la formación de la ciudadanía nunca es neutral y sus principios, propósitos, contenidos y métodos siempre promueven, aunque no se haga explícito, algún tipo de valor y de pensamiento. Su cercanía con la moral es evidente, toda vez que formar el carácter de las personas es función legítima e inevitable de la educación. Los fines educativos son en realidad valores, no queda duda, aunque se les formule de otra manera, ya que su finalidad es que las personas lleguen a apropiarse de su propia dignidad como seres humanos. Detrás de todo fin educativo, lo mismo que en la democracia, hay valores y visiones del mundo y del ser humano que lo sustentan.

Existe una pluralidad de enfoques teóricos y modelos educativos que han orientado las estrategias y programas de formación ciudadana a lo largo de la historia y que nutren el debate actual sobre la función de la educación en el orden democrático. Su referente principal, como hemos visto, es la educación formal, dada la larga y central –aunque no exclusiva– tradición escolar.

Por ejemplo, desde el punto de vista de las racionalidades pedagógicas asociadas a la formación de los ciudadanos, Henry Giroux identifica tres enfoques principales: a) La racionalidad técnica, con intereses de dominación, que se funda en ideas de adaptación y comportamientos ideales de los individuos (conformación del individuo a las normas establecidas), sin considerar las condiciones sociales de existencia; en este modelo, la noción de ciudadanía se limita al dominio de tareas procedimentales desprovistas de compromiso político en torno a lo que es democráticamente justo o moralmente defendible. b) En cambio, la racionalidad hermeneútica se interesa en la intencionalidad y significado de la comunicación, y atiende el ideal del ciudadano libre, independiente y autónomo que encuentra en el diálogo una condición de individuos-ciudadanos libres para construir acuerdos y vivir en una sociedad mejor. c) Por su parte, la racionalidad emancipatoria parte de las condiciones sociales en las que se dan las relaciones pedagógicas y se estructuran las subjetividades particulares en torno a lo que significa el hecho de ser miem-

bro de la sociedad. Concibe la ciudadanía como una práctica histórica vinculada con las relaciones de poder y con las formaciones sociales de significado.⁴⁵

Ahora bien, en función de los contenidos en juego y de la enseñanza cívica, Eric Suzán Reed identifica los elementos más significativos que están presentes en los diversos planes y programas escolares y distingue nueve modelos que expresan distintas intencionalidades educativas: a) La enseñanza como patriotismo promueve la lealtad ya sea al Estado o a la comunidad, y exalta la “historia oficial” y el nacionalismo. b) La enseñanza como responsabilidad paterna otorga a los padres la potestad de elegir el tipo de formación que desean para sus hijos, de acuerdo con sus propios valores, lo que deja fuera la multiplicidad de posiciones valorativas que existen en la sociedad. c) La enseñanza religiosa deriva de la convicción de que la mejor manera de enseñar las virtudes cívicas es a través de las normas morales de las creencias religiosas, pero no atiende la disparidad que se presenta entre lo que indica la moral y lo que dicta la religión, entre lo que ambas determinan y lo que privilegia el interés público o de la comunidad política. d) La

educación centrada en el conocimiento de la Constitución transmite saberes relacionados con el gobierno y los derechos que frente a él tienen los individuos y los grupos, pero se limita a la descripción de las instituciones públicas y de los derechos ciudadanos sin considerar la naturaleza conflictiva que tiene la política en toda sociedad. e) La enseñanza cívica a partir del pluralismo busca formar ciudadanos moralmente autónomos y con pensamiento crítico, que se conduzcan con base en principios en la expresión de sus ideas y en la resolución de conflictos. f) La enseñanza basada en los sentimientos y en los afectos se sustenta en la idea de que la empatía es una fuente de motivación cívica y está directamente relacionada con la probabilidad de involucrarse en acciones de carácter social. g) La enseñanza basada en la experiencia que ofrece el entorno escolar considera que ciertos valores, como el respeto, sólo se aprenden mediante la práctica y aplicación de reglas. h) La enseñanza basada en la experiencia que ofrece la acción comunitaria privilegia los aprendizajes que promueven la intervención de los alumnos en los asuntos comunitarios, el sentido de responsabilidad y el hábito de participación voluntaria en causas sociales. i) La enseñanza centrada en el desarrollo de habilidades para la participación

⁴⁵ Ver Henry Giroux, *La escuela y la lucha por la ciudadanía*, Siglo XXI Editores, México, 1993.

ciudadana está dirigida a que los alumnos emprendan en el futuro acciones como ciudadanos mediante el análisis de la realidad, la práctica de actividades cívicas y la solución grupal de problemas cotidianos comunes.⁴⁶

Por su parte, Pablo Latapí examina dos grupos de enfoques teóricos y métodos empleados en la formación del ciudadano.⁴⁷ En el primero agrupa cuatro concepciones que representan posiciones de principio ante el propósito de formar en valores: a) La indoctrinación, mediante la cual se imponen los principios y comportamientos deseables a través de su proclamación insistente y autoritaria, con base en el sometimiento, y se inhibe el contacto con lo diverso.⁴⁸ b) El espontaneísmo, que en el polo opuesto y bajo

el supuesto de la neutralidad, postula la libertad sin límite del educando, quien definirá sus propios valores y encontrará las conductas convenientes. c) El relativismo, que considera que los valores son relativos porque han variado en la historia, de tal suerte que son valores de situación que los educandos habrán de elegir para adaptarse a su entorno; sin embargo, en esta postura se ignora que sí hay valores universales y son los derechos humanos. Y d) La neutralidad, que se confunde con la laicidad escolar y es un falso principio, conduce a los maestros a ser pretendidamente neutrales de manera activa o pasiva, puesto que se considera que a la escuela no le corresponde educar en valores. Lo cierto es que en materia educativa no se puede ser neutral. En el segundo grupo incluye los enfoques que profundizan en los métodos más cercanos a una pedagogía de los valores, que retoma del esquema propuesto por Silvia Schmelkes, el cual exponemos a continuación.

Otra forma de agrupar los enfoques formativos es según su presencia en el medio educativo mexicano, como lo hace Silvia Schmelkes: a) En el “enfoque prescriptivo” se pretende formar por la vía de la asimilación de información y la ejercitación de la memoria. Hay ausen-

⁴⁶ Consultar Eric Suzán Reed, “Ciudadanos ausentes. La educación cívica como prioridad nacional”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. xxvii, núm. 1 y 2, Centro de Estudios Educativos, México, 1997.

⁴⁷ Ver Pablo Latapí Sarre, *El debate sobre los valores en la escuela mexicana*, op. cit.

⁴⁸ Para Adela Cortina (*El quehacer ético. Guía para la educación moral*, Aula xxi, Santillana, España, 1999) también resulta imprescindible hacer la distinción entre indoctrinar y educar, que radica esencialmente en la meta que se persigue y no tanto en el contenido que se transmite o el método que se utiliza. La indoctrinación, desde una “moral cerrada”, transmite contenidos morales con el propósito de que el alumno los incorpore y ya no esté abierto a otros contenidos posibles.

cia de significado en la medida en que la formación está desvinculada de la conducta y la atención se centra en el maestro. b) El “enfoque clarificativo” aumenta en profundidad al introducir la reflexión y, con ello, la objetivación de los valores que facilita la congruencia entre el pensamiento y la acción. c) En el “enfoque reflexivo-dialógico” se busca que el sujeto identifique los valores en juego, reflexione sobre ellos y tome decisiones, a partir principalmente de situaciones dilemáticas hipotéticas y reales en diálogo con los otros. Se aprovecha lo que ofrece el currículum para la reflexión individual y la discusión colectiva de valores. d) El “enfoque vivencial” complementa el anterior porque amplía las situaciones y fuentes de aprendizaje de valores del aula al centro o institución escolar, considerada como una microsociedad democrática. Y e) El “enfoque de construcción de la ética a través del servicio al otro” supone la existencia de oportunidades graduadas de servir en el ámbito escolar y en la comunidad inmediata.⁴⁹

Por último, desde una perspectiva filosófica, Rodolfo Vázquez resume en cinco

⁴⁹ Ver Silvia Schmelkes, “Cinco premisas sobre la formación en valores”, en *Antología: Formación cívica y ética ciudadana*, Movimiento Ciudadano por la Democracia y Amnistía Internacional, México, 2001.

los modelos teóricos que dan cuenta de la educación de los ciudadanos: a) El modelo tradicional o conservador busca el perfeccionamiento moral, a partir de la idea de que lo que es bueno para un individuo es independiente de sus propios deseos, y que el Estado puede dar preferencia a aquellos intereses y planes de vida que considera que son objetivamente mejores. b) En el modelo libertario o liberal se privilegian los derechos individuales y se estima que la educación no debe estar basada en ninguna concepción particular del bien, y que le corresponde, más bien, proporcionar los elementos morales y supuestamente neutrales que permitan a los individuos elegir por ellos mismos. Se considera, en consecuencia, que cada individuo puede aprender por sí mismo lo que está bien (y lo que está mal) y llegar a tener sus propios valores. c) El modelo comunitario, por su parte, prioriza los derechos sociales por encima de los individuales y enfatiza la importancia de la pertenencia a la comunidad política. Desde un relativismo cultural, considera que la calificación moral de una acción como buena o mala depende de cada cultura o cada grupo social. d) El modelo republicano pone el acento en la formación del ciudadano basada en el desarrollo de las virtudes cívicas como la lealtad, el patriotismo, la honestidad,

la prudencia y el orgullo, entre otras. Y, e) El modelo liberal-igualitario sostiene que hay una prevalencia de lo correcto sobre lo bueno, a partir de un objetivismo moral mínimo que acepta como marco normativo los principios de autonomía, dignidad e igualdad de los seres humanos. Se compromete con los derechos humanos, entendidos tanto en su dimensión individual y social, y con la educación democrática de los ciudadanos, concebida como la formación de la autonomía de las personas a partir del reconocimiento de sus necesidades y el desarrollo de sus capacidades básicas. Reconoce la diversidad social y la existencia de un pluralismo de valores que enriquecen la vida de los individuos y las sociedades, y plantea la necesaria promoción de la imparcialidad y el respeto mutuo, así como de las virtudes liberales, igualitarias y democráticas, que se derivan de los derechos humanos fundamentales (civiles, políticos y económicos, sociales y culturales).⁵⁰

Ahora bien, en la medida en que el proceso educativo promueve un cambio de estado en la persona, cambio en el que

la idea de valor juega un papel esencial, el principio de neutralidad defendido en las posturas extremas de la visión liberal es imposible, ya que la educación tiene efectos que no son neutrales. Si se acepta que los valores son sustanciales en la educación, elementos que hacen que un proceso educativo lo sea, entonces el principio de neutralidad no opera. La democracia, la educación y la ciudadanía no se pueden pensar al margen de sus consecuencias prácticas en la vida social, política y cultural de las sociedades ni de la tradición que determina sus orientaciones, así como tampoco se pueden definir en abstracto o solamente en términos normativos e ideales.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el referente principal de las perspectivas desde las cuales se ha pensado y desarrollado la formación de los ciudadanos ha sido la institución escolar, y que el papel que se le ha asignado ha variado en función de las relaciones de poder en cada momento histórico. No obstante, un elemento que ha permanecido y se incrementa con el paso del tiempo es la presión que se ejerce sobre este espacio regulado socialmente, particularmente sobre la educación básica, la primera y fundamental. Así, las políticas públicas

⁵⁰ La referencia es doble: Rodolfo Vázquez, *Educación liberal. Un enfoque igualitario y democrático*, Fontamara, México, 1999, y su intervención en el *Panel nacional sobre educación ciudadana*, *op.cit.*

y las orientaciones curriculares revelan distintas presencias ideológicas y teóricas, que determinan los objetivos, contenidos, programas, estrategias y prácticas de la educación ciudadana.

Educación es, ante todo, una *praxis* orientada a capacitar a las personas a leer e interpretar la realidad y a asumir responsabilidades frente a ella y, por consiguiente, educar en la moral significa formar en y para la responsabilidad frente a los demás. A partir de estas premisas, Pedro Ortega y Ramón Mínguez sostienen que la educación moral consiste en desarrollar la capacidad del individuo para pensar y actuar autónomamente desde parámetros de justicia y equidad, es decir, en educar en las competencias morales y cívicas que son indispensables al ciudadano que desea una sociedad justa y pacífica y un planeta respetuoso con la vida.⁵¹ Consideran que la educación moral debe concentrarse en el desarrollo de competencias relacionadas con tres ámbitos: diálogo y convivencia entre los pueblos e individuos de culturas distintas, acción responsable contra la desigualdad y la exclusión, y relaciones más respetuosas con el medio natural y urbano. De ahí que la educación para una

vida moral no se agota en facilitar al sujeto un adecuado desarrollo del juicio moral; implica, sobre todo, desarrollar hábitos virtuosos de manera que los principios morales se expresen en la vida cotidiana de las personas y grupos sociales. Educar significa, entonces, educar en la responsabilidad moral que tiene lugar en el encuentro con el otro.

En el terreno propiamente pedagógico, para Freinet “todo está por hacer o por rehacer” en el asunto de forjar al ciudadano consciente de sus derechos y de sus deberes, que sepa jugar su papel esencial como miembro activo de una sociedad democrática. Luego de reconocer que la influencia de la escuela sólo cubre una parte reducida del conjunto de la vida, y que es mucho más determinante la influencia de la familia y el medio ambiente en la formación cívica, afirma que “la moral no se enseña, se practica”.⁵²

En efecto, todo modelo de educación cívica debe, al menos, bosquejar los rasgos de ese ciudadano autónomo que desea formar, no dando por bueno cualquier modelo de ciudadanía. En este sentido, Adela Cortina opta por un modelo a la

⁵¹ Pedro Ortega y Ramón Mínguez, *La educación moral del ciudadano de hoy*, Paidós, España, 2001.

⁵² Célestin Freinet, *La educación moral y cívica*, Fontamara, México, 2001.

vez nacional y universal que deriva, por un lado, de un proceso de diferenciación por el que el ciudadano se sabe vinculado a los miembros de su comunidad (identidad que lo diferencia de los miembros de otras comunidades); por otro, de un movimiento de identificación, en tanto que persona, con todos aquellos que son también personas, aunque de diferentes nacionalidades. Este modelo de “doble ciudadanía” se configura a partir de la autonomía personal, la conciencia de derechos que deben ser respetados, el sentimiento del vínculo cívico con los conciudadanos, la participación responsable en el desarrollo de los proyectos comunes y el sentimiento del vínculo con cualquier ser humano. Esta filósofa considera que “la educación del hombre y el ciudadano ha de tener en cuenta, por tanto, la dimensión comunitaria de las personas, su proyecto personal, y también su capacidad de universalización, que debe ser dialógicamente ejercida, habida cuenta de que muestra saberse responsable de la realidad, sobre todo de la realidad social, aquel que tiene la capacidad de tomar a cualquier otra persona como un fin, y no simplemente como un medio, como un interlocutor con quien construir el mejor mundo posible”.⁵³

⁵³ Adela Cortina, *El quehacer ético...*, op. cit., pp. 119 y 120.

La clave está, entonces, en identificar aquellos modelos y propuestas concretas que comparten el fin educativo de formar ciudadanos para vivir en democracia desde una concepción de ciudadanía activa y responsable, reconocen que en los procesos educativos está de por medio la dignidad humana y encuentran en los derechos fundamentales un horizonte moral obligado. Con todo, es necesario considerar que los esquemas ideales de ciudadanía y educación se encuentran mediados por las condicionantes de la vida social. Desde esta visión, es importante recordar que la ciudadanía no es sólo cuestión de titularidad de derechos ni una condición de libertad privada y derechos políticos básicos; es, también, una de las condiciones que tienen que ver con la calidad de vida de todos aquellos que forman parte de la sociedad, dentro de las cuales se destaca la educación como derecho y como condición de calidad de vida.

La formación de ciudadanos con capacidad para ejercer a plenitud sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, con miras a participar de manera efectiva en la vida pública, exige una resignificación del vínculo conceptual y empírico entre la democracia, la educación y la ciudadanía. Más

que señalar las omisiones, dificultades y ausencias de los distintos enfoques y modelos que han animado hasta la fecha la educación cívica, toca ahora pensar en las transformaciones necesarias para modificar tanto los horizontes temáticos o curriculares (contenidos) como las rutas de aprendizaje (métodos pedagógicos), ya que, como atinadamente plantea Pedro Gerardo Rodríguez, “los ciudadanos y futuros ciudadanos necesitamos aprender a resolver problemas cognitivos, morales y legales que plantea la vida pública y la convivencia con los demás”.⁵⁴ En otras palabras, se trata de introducir contenidos o temáticas que sean cercanos a las experiencias cotidianas de los escolares y adultos en formación y despierten su interés por los asuntos públicos y las prácticas, valores e instituciones de la democracia; metodologías que favorezcan la aplicación de los conocimientos y saberes prácticos, de manera que los ciudadanos cuenten con los elementos y competencias necesarios para desenvolverse con eficacia en el ejercicio y defensa de sus derechos, así como en la promoción de sus intereses legítimos; habilidades que les permitan asociar las nociones básicas de la política y los pro-

cedimientos esenciales de la política democrática con la vida cotidiana, así como participar en la vida política del país.

En suma, la educación de los ciudadanos y el ejercicio de las virtudes cívicas aparecen, con distintos énfasis, como algo necesario para los procesos democratizadores, “aunque no se sepa muy bien cómo educar ni cómo facilitar que sean funcionales para la profundización de la democracia”.⁵⁵ Con todo, la educación política de los ciudadanos sí tiene primacía sobre otros objetivos de la educación pública porque prepara a los ciudadanos para participar y reproducir de forma consciente su sociedad, lo que es ideal no sólo de la educación democrática sino también de la política democrática.⁵⁶

⁵⁴ Pedro Gerardo Rodríguez, “Educación ciudadana: los límites y retos de la escuela”, *op. cit.*, p. 40.

⁵⁵ José Rubio Carracedo, José María Rosales y Manuel Toscano Méndez, *Democracia, ciudadanía y educación*, *op. cit.*, p. 11.

⁵⁶ Amy Guttman, *La educación democrática...*, *op. cit.*

Los objetivos y retos actuales de la formación ciudadana

El concepto de formación ciudadana no tiene un significado unívoco. En la historia, la formación ciudadana aparece asociada al sistema educativo nacional y a la población infantil escolarizada, pero en la actualidad su uso se hace extensivo, como concepto y como práctica, para referir a la formación que reciben tanto los ciudadanos como los futuros ciudadanos, a la educación en el ámbito formal (escuela) y a la que se desarrolla en los espacios informales, y no se constriñe a una determinada temporalidad, ya que demanda una educación permanente a lo largo de la vida. Desde esta perspectiva, la educación es un hecho político que puede contribuir a la transformación social y que, como proceso dinámico, desborda los límites de los aprendizajes escolares para vincularse prácticamente a la realidad social y política con intencionalidad democratizadora.

Ahora bien, la educación cívica puede definirse, de manera inicial y en un sentido amplio, como un proceso integral y permanente de formación de los individuos

que alienta el desarrollo pleno de sus potencialidades, en un contexto de reconocimiento y respeto a sus derechos fundamentales. En el presente se le asigna la tarea genérica de desarrollar las capacidades y competencias en los ciudadanos para participar en las instituciones y en la vida pública, concretamente la tarea de favorecer la adquisición de conocimientos, el desarrollo de habilidades y destrezas, así como la internalización de actitudes y valores que les permitan el ejercicio de una ciudadanía activa en función de sus derechos y responsabilidades ampliadas.

La educación debe ser democrática tanto por sus fines como por sus procedimientos. El objetivo genérico de la formación ciudadana es “formar mejores ciudadanos” para el sistema democrático que, a diferencia de otros órdenes políticos, se define por la reivindicación del conjunto de derechos ciudadanos. El objetivo específico es desarrollar en los ciudadanos y futuros ciudadanos las capacidades y competencias necesarias (cognitivas, valorales, sociales, afectivas y

prácticas) para ejercer esos derechos, así como las responsabilidades asociadas a ellos, en su calidad de miembros de una comunidad política determinada. En democracia, un buen ciudadano es aquel que conoce y ejerce sus derechos que están garantizados en la ley, y que además sabe de los mecanismos de protección de esos derechos, reconoce la titularidad de los mismos en los demás y asume sus obligaciones legales y responsabilidades sociales.

Desde este fin abstracto de “formar buenos ciudadanos” se derivan distintas concepciones y mandatos a la educación. Así lo hace Larry Diamond, quien determina tres tareas fundamentales de la educación cívica: la generación de la demanda democrática, el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos para hacer que la democracia funcione, se profundice y vigore, y el fomento a la gobernabilidad.⁵⁷ La primera gran tarea plantea el reto de que los ciudadanos y futuros ciudadanos perciban la democracia como un régimen deseable en razón de su superioridad ética y política sobre otros órdenes alternativos.

⁵⁷ Larry Diamond, “El cultivo de la ciudadanía democrática: la educación para un nuevo siglo de democracia en las Américas”, en *Conferencia Civitas Panamericano “Educación para la Democracia”*, Buenos Aires, Argentina, octubre de 1996.

La capacitación para el mejor funcionamiento de la democracia, como segunda tarea, supone la recuperación de la política como actividad propia de los ciudadanos y su disposición a involucrarse en los asuntos públicos y proyectos colectivos. Por último, el fomento a la gobernabilidad significa acreditar que la democracia es un orden al mismo tiempo estable y eficaz para resolver los problemas sociales, que requiere educar en las prácticas y valores que contribuyan a edificar democracias más gobernables.

Bajo esta óptica, es importante explicar lo que la democracia puede hacer para no sobrecargarla de expectativas y promover no sólo los derechos y libertades sino también las responsabilidades y deberes ciudadanos, el apego a la legalidad y un compromiso básico con sus normas e instituciones.⁵⁸ Para lograr que la democracia se sostenga en el tiempo, es importante explicar lo que la democracia realmente puede hacer y educar en valores y prác-

⁵⁸ En este sentido, Amy Guttmann (*La educación democrática...*, *op. cit.*, p.17) afirma que “la educación democrática es un ideal a la vez político y educativo. Porque siendo educado, un niño es al mismo tiempo gobernado, ya que no puedes ser un gobernante si nunca has sido gobernado. Ser un ciudadano democrático implica gobernar, por lo tanto el ideal de la educación democrática consiste primero en ser gobernado para luego gobernar”.

ticas que templen y equilibren las demandas hacia ella, atemperen los conflictos, generen responsabilidad y un sentido de pertenencia a la comunidad. Es cierto que la democracia supone libertades y derechos, pero también obligaciones, responsabilidades y un compromiso mínimo con sus principios, normas e instituciones, lo que implica que se admite y se respeta el ejercicio de la autoridad, por supuesto dentro de los límites de la ley.

Actualmente, los ciudadanos descubren que la democracia puede ser aplicada a otros campos de los tradicionalmente esperados y generan nuevas expectativas sobre su funcionamiento, juzgándola con base en su experiencia cotidiana. En efecto, el orden democrático aparece asociado no solamente a mejores reglas de representación política sino a resultados sociales y al efecto acumulado del desempeño institucional, lo que revela una conexión entre democracia y calidad de vida, entre democracia como forma de gobierno y equidad social. Al pensar en la formación de los ciudadanos, es necesario entender las restricciones que estos enfrentan en la realidad y considerar, al mismo tiempo, tanto los derechos que los ciudadanos disfrutan formalmente como las condiciones bajo las cuales se ejercen, de ma-

nera que se pueda dar cuenta de todas las dimensiones que favorecen o restringen la participación de las personas en el ámbito público, así como de las relaciones y procesos nacionales e internacionales que las atraviesan.

Una de las apuestas democráticas es lograr una educación que, a la vez que promueve entre los ciudadanos y futuros ciudadanos la democracia como la mejor forma de gobierno posible y modo de convivencia social, contribuye a recuperar la política como asunto y capacidad propia de los ciudadanos. Esto supone, entre otros retos, desarrollar las capacidades de intervención efectiva de los ciudadanos en la esfera pública a través de los distintos mecanismos de participación democrática, como el sufragio y la deliberación pública.

En lo esencial, la formación ciudadana es un medio para incidir deliberadamente, con intencionalidad política y pedagógica, en los procesos de formación de los ciudadanos en un sentido democrático. Esta construcción de la democracia y de la ciudadanía a través de la educación es un asunto que compete a toda la sociedad en su conjunto y es responsabilidad de todos. Por su propia naturaleza no puede ser

encomendada a un solo actor o institución, pero evidentemente compete de manera especial al Estado, que debe distribuir los recursos y priorizar entre los bienes públicos para garantizar a todos los individuos una adecuada educación para participar en los procesos políticos democráticos.⁵⁹

No hay duda de que la educación tiene como fin esencial el desarrollo continuo de las personas y las sociedades, y que las políticas educativas, en tanto criterios permanentes mediante los cuales los gobiernos se relacionan con la sociedad, son una estructuración privilegiada de las personas y de las relaciones entre individuos, grupos y entre naciones; como políticas de Estado tienen, evidentemente, un papel decisivo en la formación de los ciudadanos en las democracias.

A partir de la década de los noventa del siglo pasado, la emergencia de la figura del ciudadano como sujeto de derechos, entre ellos y de manera destacada el derecho a la educación, ha dado lugar a cambios

en la relación política fundamental entre gobernantes y gobernados, así como a diversas concepciones de ciudadanía, en las que se discute la naturaleza del hombre y el carácter del Estado y de la sociedad modernos. La cuestión de la ciudadanía democrática y la educación se ha discutido principalmente a la luz del individuo y de la comunidad, de la democracia y de los derechos humanos, y de los valores y virtudes cívicas, desde las perspectivas liberales y comunitaristas de la democracia.

En efecto, como se constata en la literatura especializada sobre el tema, existen variedad de interpretaciones y criterios para agrupar las distintas perspectivas desde las cuales se ha teorizado sobre la democracia, la ciudadanía y la educación. Más que centrar la atención en las distintas maneras de clasificarlas y caracterizarlas, lo que importa es identificar las concepciones que están detrás de ellas y sus implicaciones cuando se piensa en la educación para el ejercicio de los derechos y responsabilidades de los ciudadanos. Tal como lo hemos mencionado, la democracia, la educación y la ciudadanía son conceptos históricos y dinámicos que ensanchan o angostan su significado de acuerdo a las circunstancias históricas y también en función de los enfoques o perspectivas teóricas desde los que se

⁵⁹ Al respecto, Amy Guttmann (*Ibidem*) considera que no es positivo ceder la autoridad y las decisiones a un solo agente educativo de manera exclusiva, toda vez que la política educativa debe dejar lugar a las deliberaciones públicas sobre los fines y los modos de la educación cívica. Esto es, el control democrático de la educación por parte de todos los interesados (Estado, padres de familia, docentes, estudiantes, actores políticos y sociales).

abordan. Se trata, pues, de construcciones sociales que demandan el conocimiento de las ideas que las fundamentan y de las condiciones materiales e institucionales que las soportan, así como de conceptos contestables, en el sentido de que generan dilemas y plantean imperativos sociales.

Para efectos prácticos relacionados con las finalidades de la formación ciudadana, en línea progresiva hasta la actualidad, podemos identificar dos nociones fundamentales o ejes básicos que están en la base de las diferentes ideas de ciudadanía, en función de los cuales se entretejen diversidad de teorías e interpretaciones que predominan en el debate público: la ciudadanía como estatus, que concierne en términos muy amplios a las ideas del pensamiento liberal que tiene como piso básico los derechos individuales, y la ciudadanía como práctica, que refiere principalmente a los enfoques comunitaristas o republicanos, en los que se destaca el papel de los individuos como miembros de una comunidad política.⁶⁰

⁶⁰ La idea central es que la identidad individual no se fundamenta sólo en la autonomía radical del sujeto, sino que ésta se forja en la integración en la comunidad. La ciudadanía, por tanto, es activa y consiste en la participación en la vida comunitaria, en sus instituciones y prácticas, y en la defensa de sus valores y principios, por lo que las obligaciones de los ciudadanos pueden ser mayores que sus derechos.

Por un lado está el individuo hecho ciudadano por una disposición jurídica; por otro, los ciudadanos que luchan por hacer cumplir las aspiraciones contenidas en sus derechos.⁶¹

Ahora bien, de manera simultánea a los procesos de transición a la democracia que se han vivido en diversas latitudes y en México, se ha presenciado un creciente y renovado interés por la formación de los ciudadanos. Sin embargo, de manera paradójica, en los últimos años diversas encuestas y estudios de opinión pública dan cuenta, entre otras cosas, del desencanto, decepción y distancia de los ciudadanos frente a la política, revelando serios cuestionamientos hacia los políticos, los partidos políticos, las instituciones de la democracia, las entidades públicas de servicio e, incluso, referidos al comportamiento de los mismos ciudadanos, para quienes la dimensión de lo público aparece como un universo ajeno y poco confiable. Aun cuando la democracia en América Latina y en nuestro país parece perder vitalidad, los partidos políticos disminuyen su nivel de estima pública y el Estado es mirado con expectativa y recelo a la vez: se le prefiere como orden

⁶¹ Ver Fernando Bárcena, *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política*, Paidós, España, 1997.

político y social, pero se desconfía de su capacidad para mejorar las condiciones de vida de la población.⁶²

Si bien se observa una profunda insatisfacción con los resultados de la democracia, que no logra responder a las expectativas de mejora de calidad de vida de la mayor parte de la población, eficacia gubernamental e inclusión política (decepción ciudadana), coexiste un renovado interés por la ciudadanía, lo ciudadano, los derechos ciudadanos, las virtudes cívicas y la formación ciudadana, que se pueden interpretar como una respuesta ante la conciencia de la crisis de lo público en las democracias liberales actuales. Junto con las problemáticas señaladas, se registran experimentos innovadores en el campo de la política y construcción de la ciudadanía en los países de América Latina, los cuales resignifican el concepto de democracia, amplían el ejercicio de derechos y abren espacios públicos a la participación de los ciudadanos y a la inclusión de las diferencias.⁶³ Así, observamos que los con-

textos cambiantes generan nuevos problemas, pero también ofrecen nuevas oportunidades, es decir, que problemas presentes y proyectos de futuro conviven en el ánimo ciudadano.

En otro diagnóstico similar, Norbert Lechner refiere tres procesos de transformación que se concatenan en las sociedades contemporáneas: cambios profundos y acelerados en las estructuras socioeconómicas y en la subjetividad de las personas, la transformación de la política, que pierde centralidad en la regulación de la vida social, y una resignificación de la ciudadanía. No obstante lo anterior, la referida pérdida de centralidad de la política y el malestar de los ciudadanos con ella no significan necesariamente un proceso de despolitización ni la muerte de la misma, sino el cambio en sus modos de funcionamiento, lo que exige que las transformaciones de la política sean acompañadas de la reconstrucción de los códigos de interpretación de la realidad y

⁶² Ver, PNUD, *La democracia en América Latina...*, op. cit., y *Una brújula para la democracia. Aportes para una agenda de gobernabilidad en América Latina*, Siglo XXI Editores, Argentina, 2008.

⁶³ Consultar Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, *Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina*, Universidad Veracruzana y CIESAS, México, 2006. Respecto a los problemas que enfrentan las democracias actuales, José

Nun (*Democracia: ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2000) expresa la paradoja latinoamericana de manera clara y directa: tratar de consolidar democracias representativas en contextos marcados por la pobreza, la desigualdad y la polarización, donde los regímenes sociales de acumulación fomentan la marginalidad y la exclusión, mientras los Estados se achican y se revelan incapaces de lidiar con la crisis.

de un nuevo mapeo del espacio político.⁶⁴ Frente a los múltiples datos y análisis que confirman que en América Latina la democracia no está consolidada, y desde el punto de vista de la formación ciudadana, podemos pensar que esta renovación de la política y sus códigos pasa obligadamente por la construcción de ciudadanías democráticas a través de la educación cívica, e insistir en la necesidad de promover la profundización democrática a través de la educación, en una perspectiva de largo plazo.

Cabe recordar, como bien lo hace Fernando Savater, que

Los demócratas no surgen de las piedras naturalmente, como las flores silvestres; hay que cultivarlos, regarlos. Los griegos tenían claro que la *paideia* era una parte absolutamente imprescindible de la democracia; que precisamente, la democracia es, ante todo, una máquina de crear demócratas, si no está perdida. Para crear esos demócratas hay que formarlos, dar unos principios elementales, hay que aprender a discutir y discutir mientras se enseñan los principios.⁶⁵

⁶⁴ Ver Norbert Lechner, “Nuevas ciudadanías”, en *Revista de estudios sociales*, núm. 5, UNIANDES, Chile, enero de 2000.

⁶⁵ Fernando Savater, “¿De qué sirve la ética para los jóvenes? La educación es el momento adecuado de la ética”, en *Ética y ciudadanía*, Monte Ávila, Venezuela, 1999.

La formación ciudadana tiene la gran tarea de promover los valores de la autonomía personal, la cooperación social y la participación, dotando a los ciudadanos y futuros ciudadanos de las competencias cívicas y capacidades necesarias para el ejercicio pleno de sus derechos. También enfrenta el reto de despertar en ellos el interés o la vocación de participar en la vida pública.⁶⁶

Desde la convicción de que la formación de los ciudadanos capaces de asumir un papel activo en la sociedad acompaña necesariamente las transformaciones democráticas, el desempeño de las instituciones y la renovación de la cultura política de las sociedades, es posible imaginar y pensar en la capacidad transformadora de la educación y sus potencialidades democratizadoras para el país. Hay que considerar que en tanto la democracia y la ciudadanía son resultado de un proceso “instituyente”, más que de un discurso, declaración o estatus establecidos, su carácter inacabado y en construcción abre posibilidades y plantea exigencias a la formación ciudadana.

⁶⁶ Ver Juan Manuel Ramírez Sáiz, *Ciudadanía mundial*, ITESO y Universidad Iberoamericana, México, 2006.

Una de las características de la democracia es que siempre busca un futuro mejor y contiene, en sí misma, las palancas para su perfeccionamiento y profundización. De ahí que es sensato apostar por la capacidad transformadora de la educación y sus potencialidades democratizadoras para el país, toda vez que en la formación ciudadana reside, en medida significativa, la posibilidad de contar con ciudadanos que aporten al desarrollo de la democracia y la hagan funcionar, capaces de intervenir e influir efectivamente en ella y con un interés sostenido por la vida pública en el curso del tiempo, y la vez dispuestos a formular y gestionar sus demandas por los cauces institucionales y resolver los conflictos en el marco del Estado de derecho.

Existen nuevas y exigentes demandas hacia la democracia, pero esto no significa que existan acuerdos sobre el tipo de exigencias a las que ésta deba responder. Las controversias acompañan la pluralidad inherente a las sociedades democráticas y, en esa medida, la deliberación pública adquiere mayor sentido y relevancia. En este sentido, las tensiones entre las diferentes concepciones, posiciones y proyectos de formación ciudadana son propias de la democracia, entendida también como un

engranaje de procedimientos que le permite a cada persona existir públicamente en sociedad y manifestar sus intereses y convicciones abiertamente en el espacio de lo público. Una propuesta consiste, entonces, en someter las distintas ideas y expectativas sobre la formación de los ciudadanos a la deliberación pública, esto es, democratizar el debate sobre la educación para la ciudadanía.

Pensar en la democracia y en la formación ciudadana es una invitación a asomarnos al futuro y pensar en la política, en esa construcción del orden político y social deseado y, junto con ello, en la educación política de los ciudadanos. Esto nos lleva a afirmar que la democracia es el sistema político y social mejor equipado para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos, y la educación cívica el vehículo principal para dotar a los ciudadanos de las competencias para participar de manera interesada y efectiva en la vida pública. Significa, desde luego, asumir la tarea del pensar crítico junto con otros y centrar la atención en las posibilidades democráticas y democratizadoras de la sociedad.

Bibliografía

- Bárcena, Fernando, *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política*, Paidós, España, 1997.
- Bourdieu, Pierre, *Capital cultural, escuela y espacio social*, Siglo XXI Editores, Argentina, 2008.
- Castoriadis, Cornelius, *Ciudadanos sin brújula*, Ediciones Coyoacán, México, 2000.
- Cortina, Adela, *El quehacer ético. Guía para la educación moral*, Aula XXI, Santillana, España, 1999.
- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Aldo Panfichi, *Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina*, Universidad Veracruzana y CIESAS, México, 2006.
- Diamond, Larry, “El cultivo de la ciudadanía democrática: La educación para un nuevo siglo de democracia en las Américas”, en *Conferencia Civitas Panamericano “Educación para la Democracia”*, Buenos Aires, Argentina, octubre de 1996.
- Freinet, Célestin, *La educación moral y cívica*, Fontamara, México, 2001.
- Giroux, Henry, *La escuela y la lucha por la ciudadanía*, Siglo XXI Editores, México, 1993.
- González Luna Corvera, Teresa, *La formación de los ciudadanos mexicanos para el ejercicio del voto. La política educativa del Instituto Federal Electoral en las elecciones federales de 2006*, Tesis para obtener el grado de Doctora en Estudios Científicos Sociales, ITESO, México, noviembre de 2009.

Guevara Niebla, Gilberto, *Democracia y educación*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 16, IFE, México, 1998.

_____, “Civismo contra la barbarie”, en *Foro de educación cívica y cultura política democrática*, IFE, México, 2000.

Guttman, Amy, *La educación democrática. Una teoría política de la educación*, Paidós, España, 2001.

IFE, *Panel nacional sobre educación ciudadana*, IFE, México, diciembre de 2006.

Kymlicka, Will, *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Paidós, España, 2003.

Latapí Sarre, Pablo, *El debate sobre los valores en la escuela mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

_____, “Reflexiones sobre la justicia en la educación”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIII, Centro de Estudios Educativos, México, 1993.

Lechner, Norbert, “Nuevas ciudadanías”, en *Revista de estudios sociales*, núm. 5, UNIANDÉS, Chile, enero de 2000.

Martínez Boom, Alberto, “Políticas educativas en Iberoamérica”, en *Cuadernos de la OEI, Educación comparada 4: Política y educación en Iberoamérica*, Organización de Estados Iberoamericanos, España, 2000.

Nun, José, *Democracia: ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2000.

Olvera, Alberto J., *Ciudadanía y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 27, IFE, México, 2008.

-
-
- Ortega, Pedro y Ramón Mínguez, *La educación moral del ciudadano de hoy*, Paidós, España, 2001.
- Pérez Tapias, José Antonio, *Claves humanistas para una educación democrática. De los valores humanos al hombre como valor*, Anaya, España, 1996.
- PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Colombia, 2004.
- _____, *Una brújula para la democracia. Aportes para una agenda de gobernabilidad en América Latina*, Siglo XXI Editores, Argentina.
- Prialé Valle, María Ángela, *La democracia y el sistema educativo*, Escuela Electoral del Perú, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y JNE, Perú, 2006.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *Ciudadanía mundial*, ITESO y Universidad Iberoamericana, México, 2006.
- Rodríguez, Pedro Gerardo, “Educación ciudadana: los límites y retos de la escuela”, en *Foro de educación cívica y cultura democrática, Memorias*, IFE, México, 2000.
- Rubio Carracedo, José, Rosales, José María y Manuel Toscano Méndez (dirs.), *Democracia, ciudadanía y educación*, Universidad Internacional de Andalucía y Akal, España, 2009.
- Savater, Fernando, “¿De qué sirve la ética para los jóvenes? La educación es el momento adecuado de la ética”, en *Ética y ciudadanía*, Monte Ávila, Venezuela, 1999.
- Schmelkes, Silvia, “Cinco premisas sobre formación en valores”, en *Antología: Formación cívica y ética ciudadana*, Movimiento Ciudadano por la Democracia y Amnistía Internacional, México, 2001.

- Tapia, Érika, *Socialización política y educación cívica en los niños*, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora e Instituto Electoral de Querétaro, México, 2003.
- Torres, Carlos Alberto, “La educación en América Latina y el Caribe: una aproximación teórica a la ciudadanía, la democracia y el multiculturalismo”, en Ayuste, Ana (coord.), *Educación, ciudadanía y democracia*, Organización de Estados Iberoamericanos y Ediciones Octaedro, España, 2006.
- Vázquez, Rodolfo, *Educación liberal. Un enfoque igualitario y democrático*, Fontamara, México, 1999.

Sobre la autora

Teresa González Luna Corvera es licenciada en Ciencias de la Comunicación, maestra en Política y Gestión Pública y doctora en Estudios Científicos Sociales por la Universidad ITESO de Guadalajara. Actualmente se desempeña como investigadora en el Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza de la Universidad de Guadalajara.

Fue Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral durante el periodo de noviembre de 2003 a agosto de 2008.

Ha publicado artículos en diversas revistas académicas nacionales sobre temas relacionados con la construcción de ciudadanías democráticas y ha colaborado desde 2006 con artículos para el proyecto editorial del Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia, A.C. (COPUEX).

Fue fundadora y coordinadora de Escuela de Aprender, A.C.; investigadora del Centro de Estudios de Género de la Universidad de Guadalajara; desarrolló proyectos de educación popular desde un organismo civil y coordinó un proyecto de reconstrucción en el sur de Jalisco con motivo del sismo de 1985.

Democracia y formación ciudadana
se terminó de imprimir
en la Ciudad de México en el mes de noviembre de 2010.
La edición consta de 5,000 ejemplares
y estuvo al cuidado de la



Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica
del
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL