

Aprendizaje integral para formar ciudadanos:
un reto para la escuela primaria del siglo XXI

Fernando Reimers

PRESENTACIÓN EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL
SOBRE EDUCACIÓN INTEGRAL

¿Cómo favorecer el aprendizaje en la escuela primaria?

Ciudad de México

7 y 8 de marzo, 2008

Quiero agradecer la invitación a la Fundación SM y en particular a su directora de relaciones institucionales, Elisa Bonilla, para participar con ustedes en esta conversación acerca de los desafíos de la escuela primaria del siglo XXI. En el curso de mi exposición quiero desarrollar cuatro puntos, el primero porque es esencial que al cuestionarnos cómo favorecer el aprendizaje en la escuela primaria comencemos con la pregunta: ¿cuáles son los fines de la educación? El segundo nos concierne porque la formación de competencias ciudadanas debe ser un aspecto central en nuestros esfuerzos por mejorar la calidad de la escuela primaria. En tercer lugar, propondré algunas dimensiones de la ciudadanía que me parecen particularmente apropiadas al contexto social y político en América Latina. Finalmente, haré una breve síntesis sobre algunos esfuerzos que se llevan a cabo en la región y concluiré sugiriendo algunos de los desafíos pendientes para profundizar dichos esfuerzos para avanzar en el desarrollo de competencias ciudadanas.

1. ¿Por qué preguntarse por los propósitos de la escuela?

Aunque parece obvio que cualquier esfuerzo por mejorar la calidad de la educación debería comenzar con la pregunta: ¿para qué educar?, es menos obvio que buena parte de los esfuerzos de educadores en el mundo comienzan con esta pregunta. Por el contrario, una buena parte de los esfuerzos por mejorar la educación toman como punto de partida

que *mejoramiento* significa apoyar a los docentes a ser más eficientes en el logro de los objetivos planteados en el currículo. *Mejoramiento* significa, entonces, adelantar esfuerzos para que más niños se matriculen en la escuela, para que una proporción creciente de estos niños se mantenga en la escuela al menos hasta completar los grados estipulados como de educación básica u obligatoria en cada país, y tratar de que progresen de un grado a otro en el menor tiempo posible, intentando que logren la mayor cantidad posible de los objetivos del currículo. No está mal esta definición de calidad y, sin duda, el haber empezado a centrarse en los logros de aprendizaje de los estudiantes al pensar en calidad, es un logro importantísimo en muchos países en los que por mucho tiempo se pensaba la oportunidad educativa únicamente como acceso.

Hay, sin embargo, dos limitaciones en esta manera de pensar. Primero, no incorpora la pregunta de en qué medida los conocimientos y habilidades que los estudiantes logran en la escuela aumentan verdaderamente sus opciones en la vida. Esta manera de pensar en la calidad es fundamentalmente auto-referente, asume la bondad de los fines de la escuela sin preguntarse cómo se relacionan con la vida fuera del aula. Así, la primera limitación de esta manera de pensar es que no vincula las competencias obtenidas en la escuela con las demandas efectivas que se encuentran fuera de ella. Por ejemplo, en contextos caracterizados por altos grados de violencia, una educación que es silente en relación con esta realidad, produce un tipo de enajenación de los estudiantes con el mundo que saben que existe fuera de la escuela. Podríamos llamar a esta limitación la *limitación de la disociación de medios y fines*, al fin y al cabo, los procesos educativos, incluidos los objetivos del currículo, son medios para contribuir a fines externos al sistema escolar. Una segunda limitación tiene un carácter más dinámico, es la resultante de considerar estáticas las demandas presentes fuera de la escuela, y tratar de definir la pertinencia de la educación en relación con estas demandas, en lugar de pensar que existe una relación dinámica entre las demandas de la escuela y los resultados de ésta, en la que los egresados permiten la generación de nuevas demandas. Esta manera estática de pensar es neutra, por ejemplo, con relación a si la escuela busca desarrollar capacidades para que los individuos se inserten en el contexto social tal cual existe, o si por el contrario busca desarrollar capacidades para que cambien dicho contexto social. Por ejemplo, en

economías en las que buena parte de los empleos existentes demandan poco desarrollo de capacidades de pensamiento científico, tecnológico y de ingeniería, los egresados de una escuela básica, con pocas capacidades científicas, pueden encajar perfectamente en el mercado laboral. En tanto, los egresados con capacidades científicas más desarrolladas pueden encajar de forma menos adecuada en los perfiles laborales solicitados; pero, a su vez, sólo una masa crítica de personas con estas capacidades permitirá el desarrollo de industrias que descansen en una buena formación científica y tecnológica.

Además de estas limitaciones resultantes de la disociación entre medios y fines de la escuela y de una consideración estática, en lugar de dinámica, de los fines de la escuela, algunas cuestiones de orden práctico traducen estas restricciones en limitaciones severas de las oportunidades de aprendizaje. Los fines del currículo, concebidos de la manera más amplia, se traducen en oportunidades de aprendizaje concretas en una institución educativa, caracterizada por determinados profesores, con su potencial y limitaciones, que coordinan su acción en relaciones sociales concretas, no siempre bien alineadas con el propósito de aumentar las oportunidades de desarrollo del talento de los estudiantes, en organizaciones concretas, algunas más funcionales que otras, con recursos didácticos concretos, unos de mayor calidad, otros de menor calidad, bajo regímenes de evaluación específicos, donde se miden algunas competencias y no otras, de una forma —usualmente la más costo-efectiva— y no de otra. El resultado suele ser una segunda disociación, la existente entre las aspiraciones de calidad que reflejan los programas de estudio y las que verdaderamente ofrece la institución educativa.

Son estas dos disociaciones, la de fines y medios y la institucional, las que producen paradojas, como la surgida cuando programas cuya retórica se centra en el desarrollo de habilidades elevadas de pensamiento o creatividad o competencias ciudadanas complejas, terminan produciendo egresados escolares semi-alfabetos, con poca capacidad de pensamiento lógico o crítico, de poca autonomía, y con deficientes repertorios para asociarse a otros, para entender el sentido de la ley o para ser moralmente autónomos.

Como un antídoto contra estas disociaciones sería prudente preguntarnos a menudo y a diferentes niveles de la institución educativa: ¿para qué educamos? Porque preguntarse “¿y para qué hago esto?”, puede ayudar a la maestra que debe decidir cómo integrar el uso de su biblioteca escolar a sus esfuerzos por desarrollar la alfabetización inicial. Preguntarse “¿y para qué hago esto?” puede ayudar a la directora de escuela que trabaja con el colectivo escolar preparando una propuesta de proyecto escolar para competir por fondos de un programa de administración descentralizada de la escuela. Preguntarse “¿y para qué hago esto?” puede ayudar a la administradora educativa que desarrolla un programa de educación ciudadana.

Hacernos la pregunta respecto al sentido de la educación es, por supuesto, sólo la primera parte del asunto. La segunda parte es responderla. Quisiera sugerir que esta contestación debería ser producto de un esfuerzo de deliberación, antes que un soliloquio. Mientras damos respuesta a esta pregunta será útil contestar a otras dos cuestiones: ¿qué está pasando fuera de la escuela y hacia dónde van las cosas?

En la respuesta a esta pregunta hay siete tendencias de acontecimientos sociales y globales que constituyen un referente importante con relación a la pertinencia de la educación. Las mencionaré brevemente para referirme con más detalle a la última de ellas. Estas tendencias interactúan y un tratamiento completo de sus implicaciones para la educación requeriría considerar sus interacciones sistémicas; por ejemplo, la necesidad de profundizar las competencias ciudadanas, relativa a la última tendencia que describiré, cobra matices particulares en economías en las que las competencias científicas y tecnológicas son de creciente importancia, relativas a la segunda tendencia que describiré (la revolución científica), y en sociedades en las tecnologías de la información tienen una función cada vez mas importante, la tercera tendencia a la que haré referencia. Limitaciones de tiempo me impiden dar un tratamiento completo a este tipo de interacciones, por lo cual sólo las menciono para pasar a considerarlas de forma individual ofreciendo un desarrollo más lineal de las implicaciones de la séptima de estas tendencias.

La primera tendencia es un aumento en la conciencia de parte de los estudiantes y de quienes se interesan en la educación en forma más general, respecto de la necesidad de que la educación atienda no a un solo propósito o conjunto de fines, sino a múltiples. Creo que esta expansión de las aspiraciones en relación con la escuela resulta en parte de la aceleración del tiempo y las comunicaciones, de la velocidad del cambio tecnológico, que lleva a una incertidumbre creciente acerca del futuro y a la vez a una creciente aspiración de libertad individual, como resultado de la globalización, tendencia a la cual me referiré más adelante. Los padres de familia saben bien, en México y en otros lugares, que es difícil saber qué perspectivas laborales aguardan a sus hijos porque no sabemos de qué forma el cambio tecnológico y la competencia global cambiarán las ventajas relativas tanto de las comunidades y como de las naciones. La incertidumbre acerca del futuro y en particular el empleo, y en algunos contextos el lugar que el trabajo ocupa en la vida de las personas, lleva al mismo tiempo a una cierta ansiedad respecto al futuro, pero también a considerar otras metas para la vida. ¿Cuáles son las implicaciones de esta tendencia en la educación? La necesidad de desarrollar la capacidad para aprender intencionalmente a lo largo de toda la vida, la necesidad de desarrollar el pensamiento y la acción autónomos, y las habilidades para reconocer y reconciliar múltiples metas para la propia vida.

Una segunda tendencia emerge de los desarrollos científicos de las ciencias de la vida referentes al descubrimiento del código genético. La próxima revolución económica es ya el resultado de la capacidad de desarrollar tecnologías a partir de este conocimiento. En ese sentido, la profundización de las capacidades científicas de todas las personas es una condición necesaria para participar en los sectores más modernos de la economía asociados con estos desarrollos, así como también una condición necesaria para el ejercicio de la ciudadanía.

Una tercera tendencia concierne el desarrollo de las tecnologías de la comunicación. Nuestro conocimiento de lo que las computadoras y tecnologías relacionadas pueden lograr ha cambiado exponencialmente desde que éstas fueron desarrolladas en los años cuarenta; han pasado de artefactos para apoyar la ejecución de cálculos numéricos a ser plataformas para facilitar la comunicación e interacción social de personas en colectivos

y permitir el acceso instantáneo a la información. Una de las consecuencias del desarrollo de estas tecnologías ha sido que permiten establecer el pensamiento y el aprendizaje no sólo como funciones de individuos, sino de colectivos, en diferentes espacios geográficos y temporales. Las interacciones sociales no están ya localizadas en un mismo espacio geográfico. Otro resultado del desarrollo de estas tecnologías es un cambio en la naturaleza del trabajo. Muchas ocupaciones, en particular aquellas más rutinarias y predecibles, han sido asumidas por computadoras y robots. Como resultado, las destrezas de pensamiento complejo, de pensamiento experto, se han convertido en uno de los reductos más importantes de competitividad humana frente a las máquinas. Las implicaciones de estos cambios para la educación son múltiples; por una parte, está la necesidad de desarrollar pensamiento experto, habilidades cognitivas superiores y por otra, la necesidad de desarrollar competencias para usar productivamente la tecnología y participar en las nuevas formas de organización y aprendizaje que ésta permite.

Una cuarta tendencia concierne a la expansión de nuestros conocimientos respecto al funcionamiento del cerebro y las relaciones de éste con la vida mental y el aprendizaje. Hoy sabemos mucho más sobre cómo aprenden las personas y la relación entre pensamiento, emoción y acción, de lo que sabía Joseph Lancaster cuando diseñó, hace más de doscientos años, la arquitectura fundamental de la escuela de masas, que caracteriza aún a la mayoría de las escuelas en el mundo.

Una quinta tendencia con implicaciones para la educación es que, como resultado de enormes progresos en salud global, las personas tienen vidas más largas y saludables. En consecuencia, las necesidades de aprendizaje se han expandido hacia la educación en diferentes tiempos de la vida de las personas. Hay una necesidad cada vez mayor de educar y de reeducar a adultos en distintos momentos de su vida y para diferentes propósitos. Los progresos en salud han generado también nuevos desafíos para asegurar que las personas dispongan de salud en las etapas avanzadas de sus vidas, lo cual implica la necesidad de educarlos para adoptar estilos de vida saludables desde edades tempranas.

Una sexta tendencia es la globalización. Como resultado de la frecuencia e intensidad de las interacciones entre personas de distintos orígenes culturales tenemos muchas oportunidades y algunos desafíos. Una oportunidad es la posibilidad, y tal vez necesidad, de desarrollar más *cosmopolitanismo* entre las personas, de asumir verdaderamente la aspiración de Publius Terentius Afer, un esclavo griego liberado que escribió varias comedias y tragedias doscientos años antes de nuestra era, y en cuya obra *Heauton Timorumenos* señala: *Homo sum, humani nil a me alienum puto* (“soy humano y nada humano me es ajeno”). Como resultado de la globalización hay una hibridación intercultural y quizá esto lleve a una expansión de las aspiraciones individuales y libertades a medida que las personas descubren más opciones acerca de las vidas que quieren vivir. Es posible también que como resultado de la globalización aumenten algunos conflictos entre culturas, lo que algunos han llamado “el choque entre civilizaciones”. Una implicación para la educación es desarrollar las capacidades de ciudadanía global que permitan más *cosmopolitanismo*.

La séptima tendencia a la que quisiera referirme concierne a las nuevas y renovadas formas de violencia social en algunas sociedades; producto, en algunos casos, de las dislocaciones causadas por la globalización o del conflicto entre las aspiraciones de mayor libertad y autonomía tanto de las personas como algunas instituciones; producto de los múltiples mensajes y valores que transmiten los medios de comunicación; y producto del crimen organizado y, a veces, de la expansión del narcotráfico. En algunas sociedades, las ideologías políticas opuestas a la democracia liberal han encontrado formas renovadas de expresión y lucha, al combinar formas legalmente aceptadas dentro de un régimen democrático con formas ilegales que desafían la noción de que en un estado de derecho el Estado tiene el monopolio del uso de la fuerza, tales como la insurgencia armada u otras formas de violencia política.

Quisiera dedicar el resto de esta intervención a destacar las implicaciones que esta última tendencia tiene en la educación, de la cual se desprende la necesidad de desarrollar competencias para el eficaz ejercicio de la ciudadanía democrática.

2. ¿Por qué formación de ciudadanos?

Durante los últimos veinte años, América Latina ha experimentado cambios políticos significativos. El comienzo de los años ochenta marcó un hito en la región, con el regreso de la mayoría de los países a formas de gobierno democrático, muchos de los cuales habían experimentado periodos de gobierno militar. Antes de 1978, sólo Colombia, Costa Rica y Venezuela elegían a sus presidentes en elecciones libres y competitivas. Entre 1978 y 1990 hubo transiciones a formas democráticas de gobierno en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (Payne, M. *et al.*, 2007). Con excepción de Cuba, todas las naciones latinoamericanas han tenido elecciones libres desde esta última transición democrática, aun cuando el contexto político Venezuela permite preguntarse si la mayoría de los votantes sienten que su voto es secreto y que no hay retribuciones por éste o por expresar ideas políticas diferentes a las que sostiene el autoritario gobierno del presidente Chávez. Desde estas transiciones democráticas, las libertades civiles, los derechos humanos y las instituciones democráticas se han expandido en la mayoría de los países, con excepción de Cuba y Venezuela. La influencia de las más recientes elecciones presidenciales en Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela en las instituciones democráticas es aún una pregunta sin respuesta.

La creciente participación y representación políticas han generado nuevos desafíos para profundizar la democracia, en el sentido de pasar de una democracia electoral a una democracia como forma de vida, como lo señala el último informe sobre la democracia en la región hecho por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004). Esto es particularmente importante en el contexto latinoamericano, en el cual, las instituciones económicas y sociales reproducen altos grados de desigualdad social y de pobreza. Las encuestas de opinión en la región revelan altos niveles de insatisfacción con las instituciones democráticas y apoyo limitado a la democracia como forma de vida. Apenas un poco más de la mitad de la población prefiere la democracia a otra forma de gobierno, y el porcentaje de quienes prefieren la democracia parece estar declinando con el tiempo. Aproximadamente una tercera parte de la población piensa que un gobierno autoritario es mejor o que no hay diferencia entre gobiernos autoritarios y democráticos.

De especial interés es el balance que los latinoamericanos parecen hacer entre libertad y seguridad económica. En México, por ejemplo 60% de la población prefiere la democracia a otra forma de gobierno, sin embargo 67% de la población aceptaría un gobierno autoritario si éste atendiera las necesidades económicas de la población (Latinobarometro, 2004).

Más de la mitad de la población en América Latina piensa que la política es tan complicada que no pueden entenderla (Latinobarometro, 2005). La participación en actividades políticas, más allá de la participación electoral, es escasa. En promedio en América Latina sólo 27% de las personas hablan de política con amigos, 19% se asocian con otros para trabajar por un asunto que les afecta o afecta su comunidad, 17% tratan de persuadir a otros sobre ideas políticas y sólo 6% trabajan o han trabajado por un partido político o candidato (Latinobarometro, 2005). De particular interés es que 29% entre la generación más joven, aquellos entre 16 y 29 años, tienen orientaciones no democráticas. (PNUD, 2004). Dado que la mayoría de una proporción muy alta de la población es joven, estas actitudes hacia la democracia son particularmente graves para el futuro de la democracia en la región. Información anecdótica sugiere que las personas tienen actitudes negativas hacia la actividad de la política, hacia los políticos y hacia los partidos políticos.

Entre los temas contemporáneos con importantes consecuencias para el futuro de la democracia en la región se encuentran: en primer lugar, la persistente pobreza y desigualdad, las cuales limitan las oportunidades de participación social y económica para largos grupos de la población; en segundo lugar, la reaparición de gobiernos autoritarios, elegidos democráticamente en algunos países en Latinoamérica, que adelantan esfuerzos para limitar las formas abiertas de competencia política, como es el caso de Venezuela; en tercer lugar la existencia de grupos políticos, algunos con brazos armados, interesados en debilitar las instituciones democráticas como parte de sus estrategias de búsqueda del poder; en cuarto lugar el hecho de que Venezuela, uno de los estados que actualmente favorece un socialismo autoritario, usa recursos provenientes de las rentas petroleras de este estado para apoyar a otros movimientos ideológicamente

afines, interesados en formas igualmente no democráticas en otros países de la región, como parecen demostrar las pruebas que el Estado colombiano ha mostrado documentando el apoyo financiero del gobierno de Venezuela a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia en días recientes; y en quinto lugar la expansión de la criminalidad y de la violencia asociadas al narcotráfico que debilitan la cultura de la legalidad y las instituciones democráticas en varios países de la región.

3. ¿Qué dimensiones de la ciudadanía?

En este contexto, una formación integral en educación debe desarrollar tres dimensiones de la ciudadanía: dimensiones cognoscitivas, actitudinales y competencias.

Entre los conocimientos, es esencial que los estudiantes aprendan qué es la convivencia pacífica. Para ello, deben conocer el contenido del concepto de violencia así como el contenido del concepto de paz. Deben conocer también la diferencia entre la democracia como participación electoral periódica y la democracia como forma de vida. Es necesario que los jóvenes conozcan el concepto de Estado, y las características de un Estado democrático; que conozcan los derechos y obligaciones fundamentales de los ciudadanos en un Estado democrático y las diferencias entre la democracia y otras formas de gobierno; que conozcan los riesgos que representan para la democracia el autoritarismo y populismo, el nepotismo, el monopolio de la prensa y la ausencia de justicia; que conozcan los conceptos de rendición de cuentas y representación; que conozcan cuáles son los mecanismos formales de participación en una sociedad democrática, la estructura del Estado, las formas de representación, el sentido y características de las elecciones libres. Que conozcan el sentido de la ley, el estado de derecho, la cultura de la legalidad y los mecanismos necesarios para cuestionar y buscar la transformación de normas y leyes consideradas injustas. Que conozcan la vinculación que tienen los asuntos públicos y las leyes con la vida cotidiana, con los intereses personales, de familia y de grupo, así como con los intereses de la comunidad. Que conozcan las facultades y obligaciones de las instancias gubernamentales. Que reconozcan el clientelismo, el populismo y el autoritarismo y sus implicaciones para la construcción de una institucionalidad democrática. Que conozca los efectos que han

tenido las formas dictatoriales de gobierno de la región sobre los derechos de los individuos y sobre la institucionalidad democrática. Que conozcan que en un Estado de derecho democrático, éste tiene el monopolio sobre el uso de la fuerza dentro de las normas de la institucionalidad y legalidad (paramilitares, narcotraficantes, linchamientos). Que conozcan el impacto negativo que el crimen organizado tiene en las instituciones democráticas y los derechos de las personas. Que conozcan las formas de institucionalidad de los pueblos indígenas. Que conozcan el concepto de género, así como los conceptos de estereotipos y prejuicios y los conceptos y prejuicios que comúnmente limitan los derechos de grupos particulares en cada país. Es necesario que los estudiantes conozcan la existencia de pueblos originarios o grupos étnicos en el propio país y sus características culturales más importantes.

Además de esta dimensión cognoscitiva, es necesario que la educación ciudadana desarrolle actitudes positivas, disposiciones afectivas, favorables al ejercicio de la ciudadanía. Por ejemplo, que desarrolle actitudes positivas hacia otros países de América Latina y de otras regiones; que desarrolle actitudes tendientes a usar medios pacíficos para resolver conflictos; que desarrolle actitudes positivas hacia la propia nación, hacia América Latina como región y hacia la humanidad como colectivo; que desarrolle actitudes positivas hacia el intercambio y la integración económica regional, hacia las instituciones de gobierno regional o global, tales como la Organización de Estados Americanos o la Organización de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, que promueva la disposición a aceptar la corresponsabilidad en asuntos provenientes del Estado. Que promueva la confianza en otras personas como base de la actividad organizada. Que promueva la confianza en las organizaciones sociales, iglesias, organizaciones sindicales, campesinas, organizaciones no gubernamentales, agrupaciones ciudadanas y organizaciones de derechos humanos, como formas de asociación que permiten el logro de propósitos cívicos. Que promueva la solidaridad con otras personas, el altruismo y oriente a la cooperación con los demás. Que desarrolle una valoración positiva del consenso, el disenso, la decisión por mayoría y el respeto a los derechos fundamentales de las minorías. Que promueva la valoración de acciones para mejorar las condiciones de vida y las capacidades de las personas que viven en situaciones de pobreza y para

promover su inclusión social. Que permita reconocer los dilemas que supone lograr el equilibrio entre los valores de justicia y paz en sociedades que han vivido conflictos civiles o militares-civiles. Que promueva la preferencia por las formas democráticas de gobierno. Que promueva una valoración positiva de la actividad política y de las instituciones del Estado democrático (Ejecutivo, congreso, cortes, partidos políticos). Que promueva una valoración positiva de las organizaciones políticas en una sociedad democrática: partidos políticos, asociaciones gremiales o de la sociedad civil incluidos movimientos sociales, estudiantiles y campesinos. Que promueva el interés en asuntos públicos, expresado en el seguimiento de los mismos mediante diarios y noticieros. Que promueva el interés en la rendición de cuentas de los gobiernos a los ciudadanos y la valoración de la transparencia. Que desarrolle actitudes negativas hacia la corrupción administrativa. Que promueva una disposición a ejercer el derecho al voto. Que promueva una orientación negativa hacia el uso de la fuerza o de la violencia fuera de lo contemplado en el marco constitucional y legal como mecanismos de logro de objetivos de las personas o grupos. Que promuevan la valoración de la igualdad en la diversidad y la tolerancia, respeto a todas las personas y a sus derechos humanos y reconocimiento de la legitimidad de sus intereses. Que evite la discriminación con base en género, clase social, identidad étnica o raza, origen nacional, orientación sexual, ideas políticas, credo religioso o discapacidad. Que promueva la valoración de la interculturalidad, la diversidad étnica y lingüística de una sociedad.

Además de estas dimensiones cognoscitivas y actitudinales, la educación para una efectiva ciudadanía democrática debe permitir que los estudiantes desarrollen las competencias para resolver pacíficamente conflictos interpersonales y grupales, las habilidades comunicativas que no incluyan la agresión, intimidación o violencia; las habilidades para procesar información e ideas, escuchar al otro, y deliberar con otros para construir acuerdos duraderos; las habilidades de deliberación y logro de acuerdos en grupos; las habilidades para el cuidado de otras personas, otros seres vivos y el ambiente; así como las competencias emocionales para la convivencia, las habilidades para participar en procesos colectivos de toma de decisiones; la habilidad para buscar, seleccionar, procesar y juzgar eficaz y críticamente información acerca de política y

generar conciencia de las repercusiones que ésta tiene en su vida, la de sus seres queridos y la de su comunidad; las habilidades para proponer ideas frente a grupos amplios y reconocer y expresar los intereses propios; las habilidades para influir y liderar a grupos y para representar a otros en un grupo; las habilidades para abogar por los intereses de otros; las habilidades para confrontar la discriminación y la exclusión mediante mecanismos democráticos, frenar discriminaciones de las que sean testigos y promover la inclusión de los excluidos.

4. Qué esfuerzos se hacen en la región y cuáles son los desafíos pendientes

Durante la última década se han hecho importantes esfuerzos en varios países de la región para desarrollar las competencias ciudadanas, tal es el caso de México, Colombia, Chile y Guatemala. Este reciente interés por la educación ciudadana entre las autoridades del sector educativo, no es una prioridad en todos los países de América Latina. Éste es un tema que no está aún suficientemente consolidado en la agenda educativa. Igualmente, hay variación entre los países en la importancia que se asigna a la educación ciudadana en la discusión nacional acerca de la educación.

En la mayoría de los países se han hecho esfuerzos para la formación de ciudadanía democrática adelantados por otras agencias del estado, los Ministerios de Educación, y organizaciones no gubernamentales. La contribución de estos actores a la educación ciudadana, relativa a la contribución del Ministerio de Educación, varía en cada país; va desde aquellos casos en los que los mayores esfuerzos son auspiciados por el Ministerio de Educación, hasta otros en los que las organizaciones no gubernamentales hacen la contribución principal.

Varios hitos históricos marcan la evolución del interés por el desarrollo de competencias democráticas en los países de la región, y la forma en que se entiende la educación ciudadana en cada país. En varios casos, el hito más reciente coincide con procesos de transición a la democracia o de profundización de la democracia. Estos hitos parecen más asociados a la incorporación del tema a la agenda de políticas educativas, que al

desarrollo de esfuerzos suficientes y efectivos para impulsar programas eficaces, apoyar el desarrollo de competencias docentes entre los profesores o sostener estos esfuerzos durante el tiempo necesario para que rindan resultados.

En la mayoría de los países en los que existe interés en la educación ciudadana, este énfasis se expresa en la integración de ejes transversales en el currículo orientados a la formación de valores democráticos, conocimiento o competencias ciudadanas en varios grados, incluyendo la primaria y la secundaria. Sólo algunos de los países tienen una asignatura específica orientada a la formación ciudadana. Hay gran variación entre los países en las dimensiones que se cubren en este currículo, de aquellas que he mencionado en esta presentación. Si bien, el énfasis en el desarrollo de conocimientos es generalizado, sólo algunos países se centran en el desarrollo de actitudes y de competencias. Una revisión del currículo específico en relación con la formación de las competencias ciudadanas, representa una oportunidad importante para algunos países. Dado que éste es un tema de reciente incorporación en la agenda pública existen diversas formas de entender qué significa formar ciudadanía, incluso entre autoridades educativas, o educadores. Como resultado de esta diversidad de concepciones es posible constatar avances parciales, logros deficientes o incluso retrocesos en el caso de aquellos países que han logrado mayores avances. Por ejemplo, en México ha habido importantes avances en la definición de competencias ciudadanas, los cuales son fruto de los esfuerzos del Instituto Federal Electoral y, en años recientes, han sido reflejados en los programas de estudio desarrollados por la Secretaría de Educación Pública. Los planes y programas de educación básica vigentes, aprobados en 1993, consideran explícitamente la formación de ciudadanía, bajo la concepción de competencias ciudadanas, y reconocen entre las relativas al respeto, la inclusión (no discriminación), la colaboración, la solidaridad, el desarrollo de habilidades sociales (resolución pacífica de conflictos, comunicación, empatía, asertividad). Además, la integración de las oportunidades de desarrollar estas competencias en forma transversal en el currículo el Programa Integral de Formación Cívica y Ética para Primaria, aprobado en 2007, y la asignatura Formación Cívica y Ética que se enseña en los dos últimos de los tres grados con programas aprobados en 1999, se orientan a que los alumnos desarrollen la capacidad para formular

juicios éticos sobre acciones y situaciones que demandan la toma de decisiones y la deliberación para elegir. La asignatura opcional para educación secundaria Cultura de la Legalidad, que opera en 30 de los 31 estados en México como optativa en el tercer grado, es también un importante desarrollo de la última década para formar competencias ciudadanas. No es aparente de qué forma estos avances se sostienen y profundizan con los esfuerzos más recientes de Escuelas Seguras.

A pesar de este énfasis relativo en la formación ciudadana en las políticas educativas de la región, hay desafíos que resultan de la disociación institucional a la que me refería al comienzo de la exposición. Los cambios institucionales más efectivos han consistido en el desarrollo y distribución de libros de texto y materiales complementarios. Los principales apoyos didácticos a la educación ciudadana en todos los países son los libros de texto gratuitos, en particular aquellos de las asignaturas de educación cívica o de las asignaturas más afines al desarrollo de competencias ciudadanas. En algunos casos los países ofrecen también materiales de apoyo a los profesores y materiales complementarios a estudiantes, tales como cuadernos y guías de estudio, textos complementarios o bibliotecas de aula y escolares.

En el caso específico de Colombia el sistema nacional de evaluación de competencias ciudadanas es otro apoyo institucional que ha resultado muy efectivo para generar conocimiento acerca de los logros de los estudiantes. Aun los países que cuentan con sistemas nacionales de evaluación todavía no han desarrollado un énfasis específico en la evaluación de competencias ciudadanas, o de conocimientos y actitudes como los señalados en esta presentación. Ésta es un área de oportunidad para avanzar en este terreno.

La formación de docentes específica para apoyar el desarrollo de competencias ciudadanas en sus estudiantes es el eslabón más débil en la mayoría de los países. Los esfuerzos que se llevan a cabo son insuficientes, cuando no inexistentes. Es ésta una de las principales áreas de oportunidad para orientar el análisis de los resultados del estudio internacional, y para promover que el énfasis de las políticas educativas en la formación

de ciudadanía democrática se traduzca en verdaderas oportunidades de aprendizaje en el aula.

Si bien existe investigación en los países en relación a educación ciudadana, la misma no ha sido sistematizada y es probable que estos estudios tengan en consecuencia incidencia limitada en el diseño y perfeccionamiento de programas educativos. La sistematización de esta investigación y la generación de más conocimiento científico sobre el efecto de diversas modalidades de educación ciudadana, representan otra área de oportunidad para apoyar el diseño y la implementación de intervenciones más efectivas. En este momento seis países de la región: Chile, Colombia, Guatemala, México, Paraguay y República Dominicana participan en un proyecto regional para evaluar competencias ciudadanas asociado al tercer estudio internacional de educación cívica.

Para concluir, la democracia está viva y en flujo, aun si no goza de buena salud en todos los países de América Latina. Este flujo constituye una de las transformaciones políticas y sociales más importantes de la región. En relación a ella es necesario preguntarse qué constituye una educación de calidad. Aquellos países que han asignado un lugar más importante al desarrollo de competencias para la efectiva ciudadanía democrática han demostrado que es posible reparar la disociación entre fines y medios que en ocasiones caracteriza los esfuerzos por mejorar la calidad educativa. Sin duda alguna, los próximos años se avecinan todavía más prometedores para los educadores interesados en contribuir a desarrollar competencias para la ciudadanía democracia y también para el futuro de la democracia en la región.