
CULTURA POLÍTICA Y EDUCACIÓN CÍVICA EN ESTADOS UNIDOS

Charles Quigley

Introducción

Ha sido fascinante para mí escuchar a los primeros ponentes de México y de otros países que asisten a esta conferencia. Nuestro Centro para la Educación Cívica ha conducido programas en educación cívica a través de los Estados Unidos desde 1965. En los últimos 20 años hemos estado cada vez más involucrados en intercambios con los educadores cívicos de otros países. Cuando oigo a nuestros colegas de otros países, como ahora, me siento impresionado con lo mucho que nosotros, quienes estamos tratando de hacer avanzar la democracia, tenemos en común. Nuestras similitudes son mucho más grandes que nuestras diferencias. Usualmente tenemos las mismas metas, los mismos programas y los mismos problemas. Las oportunidades que tenemos, como hoy, de intercambiar ideas y experiencias nos enriquecen y son invaluableles.

Uno de los primeros ponentes de México mencionó el problema de la concepción limitada y simplista de los programas de educación cívica que se concentran casi exclusivamente sobre los héroes, fechas nacionales, saludos a la bandera y canciones patrióticas, discursos y versos. Él criticó tales programas por no estar adecuadamente preparados para que los jóvenes piensen críticamente o para que desarrollen otras habilidades racionales y emotivas necesarias para una ciudadanía competente y responsable en una democracia liberal moderna.

Me gustaría que ustedes supieran que no están solos al encarar este problema. La educación cívica moderna en los Estados Unidos fue ini-

ciada a principios de este siglo. Se ha enfocado, en diferentes tiempos de nuestra historia y en diferentes partes de los Estados Unidos, a diversas prioridades y metas. Éstas se han centrado en programas de adoctrinamiento político similares a aquellos descritos por nuestros colegas mexicanos: la “americanización” de inmigrantes y la estructura formal y las funciones del gobierno. Una de las críticas más comunes a estos programas fue que no se enfocaban a las realidades de la historia política y a los problemas contemporáneos y que eran aburridos. Como resultado, desde la década de 1960 muchos educadores han retomado alguna forma de educación cívica. Usualmente se ha omitido una atención explícita y sistemática a la educación cívica, en cambio, se adoptan programas sociales que buscan desarrollar buenos ciudadanos, pero que muy frecuentemente quedan lejos de esa meta.

Durante el mismo periodo, muchos de nosotros en el campo de la educación cívica hemos tratado de desarrollar nuevas aproximaciones a ésta, incluyendo nuevas metodologías que son más convenientes para ayudar a los estudiantes a conocer las demandas de la ciudadanía contemporánea. Esos programas han sido diseñados para incrementar la comprensión de los estudiantes de su herencia democrática y para fomentar el desarrollo de competencias y responsabilidades cívicas. Los problemas que hemos tenido en los Estados Unidos son similares a los problemas que he escuchado durante esta conferencia.

Estoy más familiarizado con el estado, los avances, los retos y los problemas de la educación cívica en los Estados Unidos que con la educación cívica en México u otros países, así que hablaré sobre el particular entendiendo o suponiendo que nuestra experiencia pueda ser de interés para ustedes.

Cultura política y educación cívica en los Estados Unidos

Como el rol de la educación en el incremento y en el desarrollo de una cultura política que soporte a la democracia ha sido mencionado aquí frecuentemente, creo que éste es un buen punto para empezar. En los Estados Unidos, nuestra herencia de una relativamente madura y generalmente sana cultura política democrática ha sido una gran ventaja para nosotros. Pero también nos ha mantenido en desventaja al menos en una forma: nos ha hecho complacientes y nos ha conducido a ignorar la necesidad de la educación cívica.

Como ustedes saben, la cultura política que ahora caracteriza a los Estados Unidos ha sido desarrollada desde las primeras colonias que se establecieron en la costa atlántica hace más de 400 años. Aunque muchas de nuestras ideas sobre el gobierno y el rol del ciudadano se originaron en Europa, han sido moldeadas y aumentadas con la experiencia de nuestra gente. Gran parte de estas ideas y prácticas democráticas fundamentales echaron raíces en las colonias y florecieron ahí más que en otros lugares por la lejanía con la madre patria y por un periodo de más de 150 años que se caracterizó por el descuido por parte del gobierno de Gran Bretaña. En gran parte abandonados a sus propios gobiernos, los hábitos racionales y emotivos que caracterizan la vida democrática estadounidense comenzaron a desarrollarse entre los colonos y, en algunos casos, a florecer.

Muchos de nuestros valores y principios fundamentales, junto con los orígenes de las instituciones y prácticas contemporáneas, pueden encontrarse en los gobiernos de las trece colonias originales así como en los escritos de la generación de la Revolución americana. Ahí encontramos un interés por los derechos individuales y el bien común. Puede observarse la atención que pusieron los primeros colonos en la necesidad de estructurar y limitar los poderes del gobierno para proteger los derechos de los individuos y asegurar que el gobierno persiguiera sus propias metas. Las primeras prácticas institucionales incluyeron la separación de poderes, la práctica de revisión judicial, procesos de pagos de deuda, y una regla de ley.

Dada nuestra historia, incluyendo el papel de las fronteras y la mentalidad fronteriza, no es una sorpresa que los estadounidenses sean muy individualistas y estén muy interesados en el ejercicio de sus derechos y en la libertad de su gobierno de interferir con esos derechos. Ahora se nos critica muy a menudo por estar interesados, sobre todo, en nuestros derechos, y no lo suficientemente interesados en nuestras responsabilidades, incluyendo nuestra responsabilidad para el bien común. En mi opinión, esta crítica es merecida.

La igualdad es otra característica de nuestra cultura política heredada desde los primeros tiempos. Como Estado, en nuestra Declaración de Independencia incluimos una muy importante sentencia que dice que “todos los hombres son creados iguales...” No hemos sufrido los efectos de una aristocracia hereditaria. Nuestra Constitución establece que: “Ningún título nobiliario será otorgado por los Estados Unidos”. Los ideales democráticos de la igualdad social y política y de la igualdad de oportu-

nidades están profundamente arraigados en la cultura política estadounidense, aún cuando hemos fallado con frecuencia en vivir conforme a esos ideales.

También hemos heredado una sana desconfianza al gobierno y un interés sobre el mal uso y el abuso de poder. Una mirada a nuestra Constitución revelará las muchas formas en que estructura las instituciones y los procesos de gobierno para limitar los poderes que concede a éste y cómo reduce las oportunidades para usar inapropiadamente el poder.

Vemos a nuestro gobierno y a la gente que trabaja en él como nuestros servidores, no como nuestros líderes. El presidente William Clinton es un servidor público que es responsable de la gente. Los poderes concedidos a su oficina y a otras oficinas de gobierno son otorgados por la gente como puestos de confianza. Si los titulares traicionan la confianza que se puso en sus manos, pueden ser sancionados o sustituidos del cargo. El lugar del ciudadano en relación con los servidores públicos se hizo evidente cuando el presidente Harry S. Truman dejó la Presidencia. Alguien le preguntó qué sentía al dejar el puesto político más grande de la nación más poderosa del mundo. Él contestó, repitiendo una declaración expuesta por el juez Louis Brandeis de la Suprema Corte de los Estados Unidos, que dejaba la Presidencia para ocupar el cargo más alto en los Estados Unidos: el de un ciudadano.

Estas ideas, principios y valores esenciales de la democracia constitucional estadounidense son nuestra herencia. Son transmitidos de generación en generación por nuestras familias, escuelas, instituciones religiosas, organizaciones políticas y medios de comunicación. Usualmente, los adquirimos sin examinarlos ni reflexionar sobre ellos. Son parte de nuestro inconsciente. Ellos forman el principio básico de nuestra identidad, como lo indicó en 1943 el presidente Franklin Delano Roosevelt:

El principio sobre el cual este país fue fundado y por el cual siempre será gobernado es que el ser americano es un asunto de la mente y el corazón; ser americano no es, y nunca fue, un asunto de raza y de antepasados. Un buen americano es quien es leal a su país y a sus creencias de libertad y democracia.

Por favor, no confundan mi explicación del lado brillante de nuestra herencia como una negación del lado oscuro. Todos ustedes están familiarizados con la historia de la intolerancia y de la esclavitud, la subyuga-

ción de la población nativa norteamericana, el estatus secundario dado a las mujeres por mucho tiempo en nuestra historia, y otras áreas en las cuales hemos fallado. De cualquier forma, creo que una lectura justa de nuestra historia revelará que en los dos últimos siglos se han hecho grandes progresos para estrechar la brecha existente entre nuestros ideales y la realidad de nuestras vidas diarias. Obviamente, resta mucho por hacer. Sin estos ideales y principios, sin embargo, no hubiéramos podido comenzar.

Nuestra herencia y nuestra falta de reflexión sobre ella también tiene sus desventajas. Algunas veces actuamos como si nuestra democracia fuera una máquina que corre por sí misma. Esto ha permitido que seamos complacientes y que ignoremos la necesidad que tiene cada generación de examinar y reflexionar sobre ello. La herencia de una cultura política democrática no es suficiente para sostenernos y hacernos progresar. La adquisición inconsciente de valores y principios que la mayoría de los ciudadanos no reconoce, articula, racionaliza y visualiza raramente como relevantes en la vida cotidiana, no es una adecuada preparación para una competente y responsable ciudadanía en la compleja y a menudo difícil tarea de entender el sistema político de los Estados Unidos de hoy.

Debemos reconocer y actuar sobre la necesidad de heredar a cada generación un entendimiento del pasado, las razones para el diseño peculiar de nuestras instituciones y procedimientos, y el valor de la democracia en el establecimiento de las metas individuales y de la nación. Es por esto que nosotros, en los Estados Unidos, necesitamos programas bien diseñados y efectivos sobre educación cívica para todos nuestros jóvenes y niños.

La carencia de una basta educación cívica en los Estados Unidos

Desafortunadamente, hoy día no tenemos programas extensos en nuestras escuelas. Aquellos de nosotros que hemos trabajado en el campo en los últimos 30 años estimamos que sólo aproximadamente el 15% de los estudiantes reciben una adecuada educación cívica. Como resultado, muchos ciudadanos son ignorantes respecto de su gobierno y no conocen cómo influir en él. Creo que, en gran medida, un resultado de esa ignorancia es que muchos desprecian las normas sociales y viven

alienados a un gobierno que, después de todo, es suyo. Esos ciudadanos no participan en la vida política. Parafraseando a Abraham Lincoln, suponemos que tenemos un gobierno de, para y por la gente, pero estamos en peligro de llegar a ser un gobierno de, por y para unos cuantos.

La educación cívica hace la diferencia

Las buenas noticias son que en los Estados Unidos existen tanto buenos maestros como buenos programas en educación cívica y ellos marcan la diferencia. Algunos estudios muestran que los alumnos pertenecientes a estos programas demuestran un claro entendimiento de los valores y principios fundamentales de su herencia y de la relevancia que ésta tiene en sus vidas diarias. Estos estudiantes son más tolerantes que otros, apoyan los derechos no sólo para ellos mismos sino también para quienes difieren de ellos, sienten mayor eficacia política y participan en la vida política más que otros estudiantes. Aunque la gente joven es más crítica, esto no conduce a su abandono, sino que llegan a estar más interesados en trabajar para reducir la brecha entre los ideales de nuestro sistema y la realidad. En efecto, alcanzan a ser la clase de ciudadanos requerida por una democracia para sobrevivir y florecer. Hay buenos programas, pero no son suficientes.

La inadecuada preparación de los maestros

Compartimos otro problema que algunos de ustedes han identificado: la inadecuada preparación de muchos de nuestros maestros en los temas de civismo y gobierno. Un maestro de la materia de gobierno a nivel bachillerato tomó recientemente un curso de verano sobre la historia de la política estadounidense conducido por nuestro Centro en la Universidad de California, en Los Ángeles. Cuando completó el curso dijo que desearía poder ver a todos los estudiantes a los que había tenido en los pasados trece años para poder desengañarlos de muchas de las concepciones erróneas que les había enseñado.

Varios años atrás, nuestro Centro condujo un pequeño estudio para determinar cómo los maestros sobresalientes de los cursos sobre gobierno a nivel bachillerato podrían explicar 55 conceptos clave en su campo. Algunas de estas ideas fueron soberanía popular, *habeas corpus*,

revisión judicial, federalismo, pesos y contrapesos, y la regla de exclusión, la cual prohíbe el uso en las cortes de evidencias ilegalmente conseguidas. Más del 50% de los maestros que fueron consultados no dieron una adecuada explicación de muchos de estos conceptos clave.

El Centro Nacional para las Estadísticas Educativas reportó en 1996 que más de la mitad de los estudiantes de historia y de civilización mundial son alumnos de maestros cuya especialidad no es historia. Otro estudio encontró que 71% de los maestros de estudios sociales tienen especialidad en educación y que el 65% tienen alguna especialización que no se relaciona con ninguna disciplina académica. No hay datos actuales sobre la calificación de los maestros de civismo y gobierno, pero es razonable asumir que el número de maestros con especialidad en ciencia política o campos afines es aún muy pequeño.

La inadecuada preparación de los maestros en la materia es responsable de entorpecer el desarrollo y la instrumentación de buenos programas de educación cívica. Por otra parte, hay una tendencia entre algunos educadores a ajustar los métodos sobre la materia. Esto, algunas veces, se traduce en la enseñanza de herramientas de pensamiento crítico no relacionadas propiamente con la materia. ¿Cómo puede uno pensar críticamente acerca de asuntos constitucionales tales como la propia esfera política y los límites de poder de la revisión judicial o del derecho al *habeas corpus* sin el conocimiento de estos conceptos, de su historia, de su uso contemporáneo o de la investigación reciente?

El menosprecio común a la importancia que debe tener la materia educativa puede ser, de alguna forma, el resultado de la deficiente experiencia de muchos educadores de la que ya hemos hablado. Tales personas con frecuencia ajustan o introducen el uso de métodos interactivos que pueden ser atractivos y agradables para los estudiantes, pero que carecen de sustancia. Como resultado, poco se aprende. De acuerdo con mis investigaciones existe una necesidad de asegurar que ambos, contenidos y métodos de instrucción, se integren para proveer fuertes experiencias de aprendizaje para los estudiantes.

Tal defecto magnifica la importancia de tener maestros bien formados en nuestras escuelas y la necesidad de un adecuado grado de especialización en el campo que se enseña. Nuestro Centro ha establecido una prioridad no sobre el pre-servicio de formar a los maestros, sino en el servicio de formarlos. De igual forma, preferimos capacitar a los maestros que tienen varios años de experiencia puesto que, además, son los más prometedores para permanecer en el campo que los maestros que inician.

El contenido de la educación cívica

Me gustaría decir algunas cosas acerca del contenido de la educación cívica. Es, por supuesto, esencial que ambos, maestros y alumnos, lleguen a familiarizarse con el vocabulario básico de la política y del gobierno. Deberían tener un fuerte conocimiento de los conceptos clave, de los valores y de los principios sobre los cuales se centra el discurso. En los Estados Unidos tenemos un complejo sistema federal de poderes compartidos. Para entender este sistema, los estudiantes deben saber qué se entiende por “federalismo” y la diferencia entre un sistema federal, un sistema cofederal y un sistema unitario. También deben comprender qué significa un sistema de poderes compartidos, en el cual cada una de las varias instituciones de su gobierno poseen un cierto poder específico, pero comparten cierta parte con el Poder Legislativo.

Debemos ayudar a los estudiantes a entender la filosofía política subyacente al sistema constitucional estadounidense y el conflicto entre las dos tradiciones filosóficas sobre las cuales está basado. Éstas son el liberalismo, con su énfasis en los derechos de los individuos, y el republicanismo clásico, con su énfasis en el bien común. Gran parte de nuestra historia ha sido un combate para mantener un balance entre estas dos tradiciones. Tomados por el extremo, el primero puede llevar a grandes inequidades en la distribución de la riqueza y del poder dentro de una sociedad, y el segundo puede llevar a un Estado autoritario o totalitario. Nuestros estudiantes deben aprender a tratar con la tensión que existe entre estas tradiciones.

Los estudiantes también necesitan saber algo acerca de la importancia de las filosofías políticas. Alguna vez Winston Churchill dijo: “La democracia es el peor sistema legado por el ingenio del hombre, excepto por todos los otros sistemas”. Si esto es así, entonces nuestros estudiantes necesitan saber la causa. Ellos sólo pueden aprender todo esto estudiando la historia política de los Estados Unidos y de otras democracias, y comparándolas con otras formas de gobierno diferentes.

De igual forma, necesitan tener la capacidad tanto de juzgar a su nación de acuerdo con sus ideales, para reconocer la distancia entre esos ideales y la realidad, como de manejar constructivamente esa brecha con el afán de estrecharla. De ahí, lo que sigue es que los estudiantes deben aprender a participar en forma competitiva y responsable en la vida política de su nación.

Participación política

Frecuentemente, en los Estados Unidos la participación se ve limitada al voto o a escribir cartas dirigidas a los oficiales públicos. Éstos son medios importantes para influir en un gobierno, entre muchos otros medios disponibles para nuestros ciudadanos, y ellos deben saber cómo usarlos. El uso de estos medios para monitorear e influir en sus gobiernos exige que los estudiantes no sólo obtengan conocimientos, sino que adquieran también las herramientas intelectuales y de participación que se necesitan para una ciudadanía efectiva. Por ejemplo, deben adquirir la capacidad de analizar y evaluar posturas sobre asuntos de importancia pública, para tomar y defender posiciones, y para participar efectivamente en discusiones y debates públicos.

Cuando nos reunimos con un miembro de nuestro gobierno local, ¿cuál es la mejor forma para presentar nuestra posición?, ¿cómo podemos organizarnos para obtener una audiencia favorable sobre un tema de importancia para nosotros?, ¿qué medios legítimos usaremos para hacer presión en quienes pueden tomar decisiones con la finalidad de influir en ellos? Tales preguntas tendrían que ser abordadas en el salón de clases y los estudiantes deberían involucrarse en simulacros del proceso gubernamental, como lo son las reuniones comunitarias, audiencias administrativas o legislativas y el cabildeo, para desarrollar las herramientas de participación y confianza que necesitan para tomar parte en el mundo real de la política y el gobierno.

Los programas de educación cívica también deberían invitar a la comunidad al salón de clases, y al salón de clases a la comunidad. Por ejemplo, si los alumnos están estudiando un problema ambiental los adultos de su comunidad que tengan experiencia e interés en tales temas deberían ser invitados a la clase para hablar con ellos. También los alumnos deberían visitar grupos del sector público o privado en su comunidad que tuvieran que ver con asuntos ambientales. Nuestra experiencia muestra que tales actividades ayudan a desarrollar intereses en los alumnos e involucramiento con la vida política de sus comunidades. Pueden llegar a ser ciudadanos participativos.

Inadecuado soporte político para la educación cívica

Como lo he mencionado, compartimos otro de los problemas que muchos de ustedes han identificado en sus países. No tenemos un adecua-

do soporte político para la educación cívica. Hoy día un estudiante puede graduarse de *high school* en 30 estados sin que haya tomado nunca un curso sobre gobierno de Estados Unidos. Aunque un estudio entre graduados de *high school* revela que 78% han tomado por lo menos un semestre sobre gobierno estadounidense, usualmente en el doceavo grado, de acuerdo con nuestros estándares dicha exposición es también pequeña y tardía. En los niveles escolares elementales y medios no es común encontrar como obligatorios unidades o cursos de estudio en civismo y gobierno. Contar con un adecuado soporte en forma de política pública efectiva a nivel federal, estatal y local es la excepción más que la regla.

A finales de la década de 1980, cuando los gobernadores de nuestros 50 estados se reunieron en Charlottesville, Virginia, para desarrollar las "Metas de la Educación Nacional", no hicieron mención de la misión cívica de las escuelas en el primer borrador de ese documento. R. Freeman Butts, un notable especialista educativo, observó que aunque los gobernadores estuvieron reunidos cerca del hogar de Thomas Jefferson, fue claro que su espíritu no estuvo presente, tras lo cual se inició una campaña de cabildeo concertada para conseguir que la ciudadanía fuera incluida en las "Metas de la Educación Nacional". Se levantó una acta del Congreso para adicionar el desarrollo de los "Estándares Nacionales para el Civismo y el Gobierno", al desarrollo de los estándares nacionales en otras disciplinas.

Nuestro Centro ha dado una concesión a la Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson, en la Universidad de Texas, en Austin, para realizar un minucioso estudio de los mandatos del Estado y su instrumentación en la educación cívica. Una revisión preliminar de la legislación estatal, de los códigos de educación y del estado de la estructura curricular revela que es normal hablar mucho sobre la necesidad de desarrollar competencia y responsabilidad ciudadanas, pero poco se hace para imponer requerimientos concretos que reúnan estándares bien definidos en educación cívica.

Nuestro Centro, con la ayuda de muchas de nuestras universidades, ha dado los primeros pasos para lanzar una campaña para promover la educación en civismo y gobierno en nuestras escuelas. Estamos enfocados principalmente a las legislaturas de los estados y a los departamentos de educación, en un esfuerzo para conseguir que establezcan soporte político, estándares y requerimientos curriculares en educación cívica que reúnan los estándares de los que hemos hablado. También estamos trabajando con los sistemas escolares locales.

Aunque nuestros recursos financieros son limitados, tenemos el apoyo de una red nacional de educadores y voluntarios que están comprometidos con esta campaña. La Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales apoya las mejoras en educación cívica. La opinión pública considera que la importancia de la educación cívica nos respalda y el reconocimiento de la necesidad de incrementar la atención a este campo ha ido en aumento.

Necesitamos políticas en los niveles estatales y locales que establezcan el tiempo necesario para la educación cívica en el nivel elemental y los requerimientos de cursos específicos en los niveles escolares medios y secundarios. También necesitamos políticas que establezcan cómo puede fomentarse la educación cívica en cursos relacionados, como los de historia, literatura, ciencias y matemáticas. Nuestro Centro ha desarrollado un bloque de recomendaciones, consultando con educadores a través de la nación, que se puedan obtener en nuestra oficina o en nuestra página en Internet: <www.civiced.org>. De igual forma, estamos coleccionando ejemplos de legislación que puedan usarse como modelos y pronto se desarrollarán muestras de lenguaje legislativo que estarán disponibles en las mismas fuentes.

Cooperación internacional

Esta reunión celebrada por el IFE y a la cual asistió gente de México y otras naciones es un indicador del reconocimiento mundial de la importancia de la educación para la democracia. Como ustedes saben, hay una nueva organización internacional, Civitas Internacional, con oficinas en Estrasburgo, que busca conjuntar personas de la misma opinión comprometidas con la educación para la democracia, para intercambiar ideas y experiencias. Yo animo a aquellos de ustedes que están dedicados a mejorar la educación cívica en sus naciones y que están interesados en intercambiar ideas con colegas en otras naciones a visitar la página en Internet de Civitas Internacional: <www.civnet.org>. Ahí encontrarán información sobre cómo contactar con la organización y cómo intercambiar datos con colegas a través del mundo.

Entiendo que el IFE está trabajando con Civitas Internacional para planificar una conferencia internacional que se realizará en la ciudad de México en el otoño de 1999, la cual nos ayudará a mantener el diálogo que hemos entablado en este Foro. Mantendrá juntos a los participantes

en nuestro campo para establecer y desarrollar democracias en todo el mundo. Mi deseo es poder participar en esa reunión y continuar la discusión que hemos iniciado hoy aquí.

Conclusión

Aristóteles dijo que si la libertad y la igualdad, como piensan algunos, se encuentran principalmente en una democracia, éstas serán conseguidas cuando todas las personas participen de la misma manera en el supremo gobierno. Pienso que esta declaración transmite un importante pensamiento, pero quisiera tomarme la “libertad” de adicionar algo a ella. Lo que falta en la declaración de Aristóteles es la idea de que la participación de manera individual no es suficiente. Necesitamos desarrollar una participación bien informada y la mejor forma de hacerlo es a través de la educación cívica. Nuestra tarea debe desarrollar la capacidad de los estudiantes para participar competente y participativamente. Esto incluye el fomento entre nuestros estudiantes de un compromiso razonado hacia los valores y principios fundamentales de la democracia constitucional liberal. Más preparados, tendrán la capacidad y la inclinación para trabajar juntos para promover la democracia en sus respectivas naciones y para estrechar las brechas entre nuestros ideales y la realidad.