

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.