

EDUCACIÓN PARA UNA CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA CRÍTICA

Bradley A.U. Levinson y Juan G. Berumen

1. INTRODUCCIÓN Y VISIÓN GENERAL

Desde las transiciones políticas y las reformas económicas de la década de los ochenta, en especial desde finales de los noventa, los países de Latinoamérica se han dado a la tarea de modificar los programas de educación cívica a efecto de crear una cultura democrática y política más amplia. De forma perenne, un baluarte de la identidad nacional y lealtad hacia regímenes más autoritarios o populistas, la educación cívica ha vuelto a concebirse como un espacio para fomentar una ciudadanía democrática.¹ Hasta ahora, ¿en qué consiste esta ciudadanía democrática? ¿Qué clase de ciudadano, para qué tipo de democracia? y ¿cómo es que el Estado, principalmente por medio de los ministerios de educación, pero también junto con una variedad de organizaciones nacionales e internacionales, utiliza las escuelas para formar ciudadanos democráticos?

Decir que el Estado forma ciudadanos a través de la escuela es otorgar ya al Estado la calidad de organismo unitario y, por lo tanto, representar de manera equivocada la heterogeneidad de intereses que convergen en los ministerios de educación de los Estados que están involucrados en una educación para una ciudadanía democrática (DCE, por sus siglas en inglés). Mucho se ha escrito acerca del incremento del “estado neoliberal” en América Latina y su reciente reto por parte de varios regímenes democrático-socialistas o populistas. Sin duda, el estado neoliberal trajo consigo una racionalidad dominante en lo económico y en lo individual que cubría muchos aspectos de las políticas públicas. En efecto, el Estado neoliberal ha intentado reconstituir, y de alguna manera borrar, la idea de un público democrático. El Estado es también un complejo conjunto de ministerios y cargos, condicionado tanto por las fuerzas globales como por políticas internas de legitimación.² Se muestra la compleja y contradictoria naturaleza de la política de Estado; en parte, a través de la sociología de las burocracias del sector educativo del estado, llenas de programas de desarrollo de DCE.

Cuando se observa de cerca este dominio de los ministerios nacionales de educación en América Latina, se deben reconocer tres puntos fundamentales: 1. El grado de **coherencia ideológica** y **disciplina organizacional** dentro de los ministerios de educación varía de manera considerable; 2. La tendencia ha sido incrementar el **compromiso con modelos y programas internacionales** de DCE, al traer consigo todos los problemas relacionados con geopolítica y condicionamiento de los donantes; 3. La tendencia ha sido hacia el aumento en la colaboración entre ministerios de educación y otros sectores de gobierno (por ejemplo, en México, el Instituto Federal Electoral, la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Salud Pública), así como **organizaciones no gubernamentales**

¹ La educación cívica basada en la escuela aún permanece como un solo actor en la obra; a la vez compete y se alinea con muchas fuerzas e influencias que dan forma al futuro ciudadano: de la cultura popular y el medio hacia grupos de pares y escasas oportunidades económicas. De esta manera, el término más amplio, “formación cívica”, incluye iniciativas promovidas por el Estado, por la escuela, así como por los procesos informales de socialización e iniciativas de la sociedad civil.

² Ver Tedesco, 2006 y Arnove, 2006.

de la sociedad civil. Dependiendo de la fuerza y unidad con la que la alianza o partido elegido de manera democrática asuma el liderazgo del aparato de estado, es decir el ministerio de educación, los intereses previos y compromisos dentro del ministerio todavía podrán aflorar. Debido a esta diversidad organizacional e ideológica, es común encontrar ciertos sectores del ministerio de educación que persiguen programas y políticas que son francamente contradictorios con otros del ministerio.

Las relaciones dinámicas entre los actores internacionales, nacionales y estatales también determinan el curso que debe tomar la educación para la ciudadanía. A nivel transnacional, la ayuda extranjera sobre el tema de educación para la ciudadanía puede producir dependencia y limitar las decisiones que los actores políticos sienten que pueden tomar y de esta manera mover el poder de la toma de decisiones muy lejos de las condiciones locales. Los socios internacionales a menudo carecen del requisito sobre conocimiento histórico, cultural y lingüístico para relacionarse de manera efectiva con sus socios locales. Además, su apoyo puede venir acompañado de ataduras ideológicas o con actitudes totalmente inapropiadas al contexto en que están trabajando. A nivel nacional, la política interior, políticas contradictorias, una sociedad civil débil y burocracias conservadoras pueden obstaculizar los intentos por implementar formas más activas y democráticas de educación para la ciudadanía. A nivel local y de aula, las restricciones económicas, los estilos de enseñanza autoritarios o los liderazgos dentro de la escuela, también autoritarios, así como los materiales obsoletos, entorpecen los intentos de reforma. Estos desafíos, desde lo global hacia lo local, están relacionados entre sí de manera compleja.³

Bajo el marco de estas consideraciones del estado envuelto en dinámicas globales-locales, tomamos un mapa conceptual inicial del complejo y siempre en expansión panorama sobre la educación para una ciudadanía democrática en América Latina (utilizaremos el acrónimo DCE, y hacemos mención que con frecuencia se utilizará el término *formación*, así como la frase *formación ciudadana para la democracia* o FCD). Damos inicio con un breve recuento del ambiente político, así como con un panorama organizacional e institucional de quienes llevan a cabo programas sobre educación para una ciudadanía democrática. Más adelante, veremos un análisis de macroprogramas, documentos y políticas a efecto de examinar definiciones y supuestos sobre “democracia” y “educación ciudadana para la democracia”. Notamos tendencias y contradicciones entre los valores y habilidades que diferentes programas, organizaciones y países enfatizan. Argumentamos que cada programa dirige una amalgama única de tropos clave y valores que apoyan los conceptos de vida democrática, y que dichos énfasis se reflejan en el contexto —local, nacional en internacional—, en donde dichos programas toman forma. Por último, prestamos atención a temas pedagógicos y

³ Un supuesto fundamental de este documento es que el ciudadano modelo en cuanto a asuntos políticos dentro de una democracia constitucionalista, legitimado por la teoría política del oeste y exportada hoy en día alrededor del mundo, en la actualidad envuelve un número particular de supuestos culturales e ideológicos. Además, cuando este modelo de ciudadano político conoce las definiciones culturales propias de ciudadano, presentes en culturas nacionales y regionales de América Latina, probablemente se presentarán adaptaciones únicas. Nos unimos a la postura reciente de Anderson-Levitt (2003), de que la expansión de formas occidentales, tales como la escuela moderna, no impone fuertemente un nuevo régimen de significados como proveer una nueva plantilla que tenga sentido. Así, por un lado, las concepciones que circulan a nivel global sobre ciudadanía democrática, que comúnmente tienen su origen en las democracias constitucionales del norte, se adaptan y son apropiadas de manera única por los ministerios nacionales de educación en el desarrollo de políticas y reformas curriculares en el tema de educación cívica. La forma que dicha adaptación toma, está en última instancia determinada por: a) la naturaleza de la interacción entre actores nacionales e internacionales, b) la dinámica —tanto histórica con actual— de los contextos estructurales, políticos y culturales en que la reforma se lleva a cabo, y c) la dinámica institucional de los ministerios nacionales de educación como los principales cuerpos encargados de hacer política. Asimismo, las concepciones sobre ciudadanía democrática se intercambian entre organizaciones no gubernamentales y otros elementos de la sociedad civil; estos también están sujetos a interpretaciones locales y apropiaciones.

estructurales-administrativos, y resaltamos cómo la DCE, al menos con regularidad, involucra cambios en las **formas** tomar decisiones, del gobierno de las escuelas y de las relaciones escuela-comunidad o profesor-alumno.

Una última nota metodológica: este documento está lejos de ser exhaustivo. Representa un primer intento para catalogar e introducir programas que de hecho son heterogéneos y que con frecuencia se traslapan. En primer lugar, está basado en la recopilación a distancia de documentos y en la investigación y participación en varios escenarios del primer autor, incluidas varias sesiones de la Organización de Estados Americanos (OA) y un estudio sobre toma de decisiones para DCE en distintas dependencias de la Secretaría de Educación Pública de México (Levinson, 2004, 2005, 2007). En general, nos concentramos en programas a nivel nacional o en programas costeados por los propios ministerios de educación. Tratamos de incluir algunas de las muchas organizaciones no gubernamentales en este panorama, pero apenas hemos comenzado a documentar su amplio rango de involucramiento. Dichas ONG son muy diversas en sí mismas; muchas de ellas sólo funcionan a nivel regional o local; otras operan a nivel nacional colaborando con ministerios de educación; y otras que operan como estaciones remotas locales de organizaciones internacionales (por ejemplo, Amnistía Internacional, Civitas Internacional).

2. PANORAMA ORGANIZACIONAL E INSTITUCIONAL DE DCE

Cualquier intento por entender el fenómeno de crecimiento de la DCE en América Latina debe encargarse de las siguientes cuestiones: ¿Cuáles son las principales organizaciones que respaldan la democracia y cómo trabajan? ¿Quién las financia? ¿Qué leyes y políticas han sido aprobadas que atienden estos programas? ¿Cuál es el clima político y social que prevalece y cuál es el contexto existencial en el que ciertos programas y políticas se han desarrollado? (por ejemplo, un predominio de abuso en los derechos humanos, corrupción, guerra civil, narcotráfico). Por último, ¿qué papel juegan, las agencias gubernamentales, en especial los ministerios de educación, en el desarrollo e implementación de estos programas, y ¿qué papel juegan las diversas ONG, locales, nacionales e internacionales? ¿Qué tipo de colaboraciones/relaciones, si es que las hay, existen entre estos diferentes sectores?

La respuesta a las preguntas anteriores es mucho más difícil de lo que en un principio pensábamos. En los últimos 20 años, ha habido un aumento en las políticas, organizaciones y programas que intentan educar al ciudadano democrático. Algunos de ellos están dedicados por completo al proyecto de educación para la ciudadanía democrática, mientras que otros sólo incluyen DCE como una de las metas y actividades, tales como “educación ambiental” o “educación sobre derechos humanos”. En esta investigación, hemos incluido esos programas sobre educación y políticas que hacen referencia específica a la construcción de la democracia o a la ciudadanía democrática. Hemos tomado como punto de inicio los que se han presentado a la Organización de Estados Americanos, en específico al programa denominado Estrategias y Programas para Promover una Cultura Democrática por medio de la Educación, por sus respectivos ministerios de educación como un esfuerzo por la DCE. Hemos suplementado lo anterior con nuestras propias e independientes técnicas.

Antes que nada, debemos notar que los tipos de programas visibles e iniciativas en cuanto a DCE, en el caso de que estén asociados con organizaciones particulares, a menudo tienen sus raíces en

movimientos sociales más amplios que encuentran su expresión dentro de dichas organizaciones. Con el (re)surgimiento de la democracia en América Latina, una variedad de actores sociales que pudieron haber participado en la lucha por la democracia han escalado ahora a puestos de liderazgo. Con frecuencia, resistieron las peores medidas dictatoriales y ahora se encuentran a sí mismos a la vanguardia de los esfuerzos para consolidar una cultura democrática y por tanto anticipar futuros cambios de regreso a reglas autoritarias. Por ejemplo, muchos de los actores clave involucrados en la creación de ambicioso programa de educación secundaria Formación Cívica y Ética (FCE) fueron parte del movimiento estudiantil por la democracia que tuvo lugar a finales de la década de los sesenta y en la década de los setenta. Ellos alentaron con fuerza por un modelo educativo al que Levinson llama “ciudadano crítico” (2005,2007). Sin embargo, también existe un incremento en la presencia de educadores democráticos por parte de la derecha. Muchos de ellos están relacionados con el partido que durante muchos años fue de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN). Muchos de estos actores han sido protagonistas de un movimiento social que busca restaurar ciertos “valores perdidos” (autoridad, respeto), que son vistos como víctimas de fuerzas negativas postmodernistas y postnacionales. Para ellos, la DCE puede traer consigo esperanza para “regresar a la legalidad” y a un respeto apropiado por la autoridad tradicional.

Desde principios de la década de los ochenta, las naciones independientes de América Latina, así como naciones involucradas en alianzas educativas regionales, incluyeron alguna forma de DCE en sus planes educativos y reformas. La OEA tendría que considerar la política más proactiva y poderosa para costear la DCE en América Latina. Antes de 2001, la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) parte de la OEA, ya había emprendido esfuerzos significativos en el desarrollo de liderazgos para la democracia. Al menos desde la Segunda Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en Santiago, Chile en 1998, se han proclamado numerosas llamadas de atención hacia “los valores y prácticas democráticos”, en particular durante las asambleas generales de la OEA, sesiones plenarias y Cumbres de las Américas. Dichos esfuerzos fueron alentados por la firma de la American Democratic Charter, de la OEA en septiembre de 2001. Los artículos 26 y 27 de dicha Carta enfatizaban la necesidad de desarrollar una “cultura democrática” a efecto de acompañar las reformas políticas democráticas. En particular, el artículo 27 acordaba que “debía ponerse especial atención al desarrollo de programas y actividades dirigidas a la educación de niños y jóvenes como un medio para asegurar continuidad en los valores democráticos, incluidas la libertad y justicia social. Desde ese momento, el Programa para la Promoción del Liderazgo y Ciudadanía Democrática (PROLIDEM) dentro de la UPD, así como la Unidad para el Desarrollo Social y Educativo (UDSE, recientemente disuelta y reorganizada bajo la nueva secretaría de la OEA), han tomado el liderazgo para organizar reuniones y compartir conocimiento sobre buenas prácticas dentro del continente y articular un consenso. Dicho trabajo de base dio como resultado el Programa Interamericano sobre Educación en Valores y Prácticas, en agosto de 2005. El Programa Interamericano consiste en una variedad de actividades, bajo los rubros de “investigación”, “desarrollo profesional” e “intercambio de información”, diseñadas para avanzar en la agenda de educación para la democracia en América.⁴

⁴ Ver el documento *Adoption of the Inter-American Program on Education for Democratic Values and Practices*, OEA, 12 de agosto de 2005, para detalles sobre la secuencia de las promulgaciones y acuerdos que dieron origen al programa Interamericano. Vale la pena resaltar la importancia del proceso de la Cumbre de las Américas para dar forma al Programa Interamericano. Las Cumbres se establecieron como un proceso para facilitar el diálogo entre presidentes y funcionarios gubernamentales de alto nivel dentro del hemisferio oeste. Según la página *web* de la Cumbre, el foco de atención ha sido el siglo XX y con el deseo de estabilizar el proceso mencionado. Los focos incluyen empresas comerciales (1900-Segunda Guerra Mundial) a las confrontaciones ideológicas y seguridad regional de la Guerra Fría (1949-1990), hasta los consensos más recientes sobre tres temas fundamentales: democracia, mercado libre y

La OEA es un tipo de organización internacional que consiste en Estados miembro, los cuales influyen la dirección de la DCE dentro de América Latina. Sin embargo, también existe un sector muy activo de ONG's, con diversos grados de colaboración y financiamiento de organismos del Estado. Por ejemplo, Civitas América Latina es una organización no gubernamental con base en Estados Unidos que ofrece servicios de educación para la democracia a sus compañeros latinoamericanos. Recibe gran parte de sus fondos del Departamento de Educación de Estados Unidos, por medio del Convenio de Educación para la Democracia, aprobado por el Congreso de Estados Unidos. El Departamento de Estado, la Agencia de Desarrollo Internacional, ambos de los Estados Unidos, así como y otras fuentes, proveen fondos adicionales. Civitas proporciona estos servicios por medio de una red nacional e internacional de individuos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas y agencias gubernamentales. Sus programas sobre educación para la democracia incorporan una variedad de actividades que ayudan a alcanzar su meta de institucionalizar un acercamiento dirigido al currículo centrado en el estudiante y la correspondiente pedagogía del profesor. Civitas Latinoamérica es por tanto un protagonista principal al facilitar la relación entre ministerios de educación y programas de ONG's.

Otras fuertes influencias vienen de las organizaciones con Estados miembro, tal como las Naciones Unidas (en especial por medio de la UNESCO), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Desde su creación en 1945, la UNESCO ha trabajado para mejorar la educación a nivel mundial. Para la UNESCO, la educación para la ciudadanía se ha convertido en un medio importante que va en crecimiento para que los seres humanos aprendan sus derechos y responsabilidades. Así como Civitas, la UNESCO trabaja en una escala global, y a menudo en los mismos países. Pero UNESCO trabaja más como una fuente de información que como una agencia que proporcione un servicio. La UNESCO provee materiales, tales como libros de texto sobre educación para la ciudadanía: "La Defensa al Servicio de la Paz" y "Educar para la Ciudadanía"; estos son discos compactos diseñados y producidos con el apoyo del organismo Educación Internacional. También publica reportes acerca de la condición global y local de la educación democrática.

La OEI es otra organización con estados-miembro que abarca este panorama institucional. Por medio de programas como Educación para la Ciudadanía, Democracia y Valores en Sociedades Plurales, y publicaciones como la *Revista Iberoamericana de Educación*, la OEI intenta catalizar esfuerzos sobre reformas educativas. En 2005, la Red Centroamericana de Educación en Valores para la Ciudadanía y la Democracia (RED-CAEV) se creó por medio de la OEI, con el mandato específico de coordinar y fortalecer los esfuerzos de la DCE en la región de América Central.

la necesidad de fortalecer el multilateralismo en la región (1990-a la fecha). En la actualidad, las 34 naciones que conforman la Cumbre de las Américas son las mismas de la OEA. Cuba es el único país excluido debido a sus ideologías políticas. Ha habido tres Cumbres y dos Cumbres especiales desde la inaugural en Miami (1994). La OEA juega un papel vital como Secretaria del proceso de la Cumbre de las Américas y en la implementación y seguimiento de los mandatos de las Cumbres.

Fortalecer prácticas democráticas en las naciones miembro es un tema común desde la primera Cumbre (Miami, 1994). Las Cumbres reconocen el papel significativo que juega la sociedad civil y esta atención se intensifica con cada Cumbre. La sociedad civil es vista como "una de las herramientas más importantes para el éxito del desarrollo de las políticas gubernamentales. Como resultado, los gobiernos miembros de la Cumbre son alentados para formar alianzas con la sociedad civil. Esta visión democrática se expandió recientemente para incluir a la sociedad civil en el proceso de la Cumbre y dicho énfasis aumentará con cada Cumbre. La última Cumbre en Argentina (2005), también incluyó el papel de la economía en la eficacia democrática. El desarrollo económico se reconoce como un factor que conlleva a la estabilidad democrática y política.

En su fase inicial, el BID ayudó a la creación del Observatorio Regional de Competencias Ciudadanas, el cual incluía a ministros de educación de seis países de Latinoamérica (Argentina, Chile, Colombia, México, Nicaragua y Panamá). Este programa se creó como respuesta a la percepción de una pérdida en la credibilidad democrática de estos países. Más recientemente, el Observatorio recibió fondos sustanciales por parte del BID, bajo su programa de “Bienes Regionales Públicos” y se ha convertido en el Sistema Regional para la Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas (SREDECC).⁵ La primera meta articulada del SREDECC es desarrollar una definición estándar de competencias ciudadanas para América Latina, tomando en cuenta las diversas comprensiones y prácticas que existen en todo el continente. La segunda (y más costosa) meta es crear un proceso de evaluación que analice las prácticas actuales de la educación para la ciudadanía en escuelas primarias y secundarias. La evaluación comparará los resultados de los países y por tanto proporcionará datos para una futura reforma. Por último SREDECC ayudará a coordinar la formulación de políticas sobre educación para la ciudadanía, programas y prácticas a lo largo de la región.

Es importante considerar el tipo de “política de influencia” que la OEA y otras organizaciones multilaterales pueden ejercer sobre los gobiernos de los países y en los ministerios de educación, los cuales todavía mantienen el poder fundamental en términos de asignación de recursos y política educativa para DCE. En Reunión Especial del Consejo Permanente de la OEA, en abril de 2004, los delegados intentaron precisar detalles para un documento que pudiera servir como una declaración programática para el nuevo Programa Interamericano de Educación en Valores Democráticos y Prácticas. Después de algunas objeciones por los miembros del comité de que el lenguaje del documento era demasiado prescriptivo como para abarcar la gran cantidad de esfuerzos de la región, quien encabezaba el comité, Lorenzo Gómez Morín, Subsecretario de Educación Básica de México, respondió al reiterar que el cuarto principio del documento era “muy importante”. Lo leyó en voz alta: “El Programa NO deberá ser prescriptivo y único. Deberá ser orientador e incluyente para que abarque las diferentes iniciativas que ya existen. Pero entonces, debido a esta amplitud, algunos miembros del grupo se cuestionaban sobre cuál era el propósito de crear un programa panamericano, o incluso por qué llamarlo “programa”. Gómez-Morín respondió una vez más y enfatizó que todos estaban comprometidos en “una forma de política internacional...el programa es para orientar y fomentar”. Continuó diciendo que, al menos en el caso de México, el cual conoce mejor, un programa como el que estaban tratando de articular “se convierte en un soporte de política educativa muy importante... El prestigio de una organización como la OEA nos da un instrumento para impulsar políticas para la educación democrática”. La declaración del ministro mexicano reconoce la manera en que las organizaciones supranacionales, como la OEA, pueden actuar como palancas o como mecanismos para dar legitimidad y soporte a iniciativas a políticas a nivel nacional.

En este documento, no damos detalle del panorama institucional nacional. Muchas de nuestras preguntas continúan sin respuesta y requerirán una investigación mucho más profunda y sistemática acerca de marcos legales y políticos dentro de ciertos países, en particular. Hemos iniciado un proyecto al respecto en donde se incluyen cinco países con significantes diferencias demográficas e historias políticas: México, Argentina, Perú, Guatemala y Nicaragua.

⁵ La lista de 7 países participantes ha cambiado un poco: Brasil, Paraguay, República Dominicana, México, Guatemala, Chile y Colombia.

3. VALORES CLAVE SOBRE CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA: SIGNIFICADOS

Prácticamente, todos los países de Latinoamérica están inscritos en uno o más de estos organismos internacionales tomadores de decisiones. Los ministros de educación están de esta manera condicionados por acuerdos, mecanismos y políticas que dichos organismos establecen. Las leyes y políticas nacionales con frecuencia se formulan con base en las anteriores. En ese sentido, un compromiso mucho más amplio hacia la DCE se ha orquestado. Sin embargo, cuando examinamos programas particulares, nos debemos preguntar: ¿En los programas de DCE e iniciativas, cómo se define y concibe “democracia” implícita y explícitamente? ¿Qué tipo de conocimientos, competencias, valores o disposiciones se destacan? Por último, ¿cuál es el contexto político/social en que se destacan ciertos valores y competencias por encima de otros?

En casi todos los discursos y programas de DCE, existe un amplio acuerdo sobre la necesidad de complementar una “mera” democratización electoral con un más robusto y de mayor alcance cambio cultural. Los tomadores de decisiones ven la educación —en específico la educación formal— como el medio más efectivo para lograr ese cambio. Existe también amplio consenso que dicha educación no puede atenerse en la trillada acumulación de conocimiento enciclopédico que caracterizaba la “vieja” educación cívica. En cambio, la DCE involucra de manera necesaria la creación de nuevos valores, disposiciones, habilidades y conocimientos. No es de sorprender que, términos como *valores*, *ética o normas*, así como *competencias* aparezcan con frecuencia en los programas de DCE. Dichos programas buscan inspirar compromisos profundos sobre democracia, cuyo valor fundamental y conocimiento refuerzan una acción reflexiva.

En donde difieren los programas de DCE es en los valores que destacan y en las competencias que pretenden desarrollar. Como veremos, algunos enfatizan en deliberar acerca del concepto de democracia; otros, el gobierno de ley; otros la democracia participativa, por citar algunos ejemplos. En los casos en que la retórica parecería ser similar, tales como la omnipresente referencia a la *participación*, los significados también pueden variar.

Dichas diferencias fueron aparentes en la citada Reunión Especial del Consejo Permanente de la OEA en 2004. En la reunión inaugural, llamada “Promoción de una Cultura Democrática a través de la Educación”, el Secretario General Asistente, Luigi R. Einaudi marcó la pauta al enfatizar sobre la “promoción de prácticas y valores democráticos”, y la “enseñanza de valores democráticos”. Una serie de ponentes le siguieron. El Ministro de Educación de Trinidad y Tobago, Hazel Manning, describió los esfuerzos de su país para construir “valores que promovieran la escuela” por medio de proyectos como “Proyecto para la Paz” e “Iniciativa de Disciplina en la Escuela”. Citó en varias ocasiones a Víctor Frank, quien dice que “la propia última libertad” es la “libertad de elegir una actitud en cualquier circunstancia”. Sofíaleticia Morales, dirigente de la Unidad de Desarrollo Social y Educación de la OEA, resaltó como componentes clave de una educación democrática a la paz, los derechos humanos y el pensamiento crítico. Asimismo, enfatizó en la equidad y democracia en el gobierno de las escuelas, a efecto de contar con una educación para la democracia. Insistió en que también debemos trabajar para la democratización de sistemas y procedimientos educativos. Enseguida, el Subsecretario de Educación Básica y Normal de México, Lorenzo Gómez-Morín, ubicó a la cabeza de la DCE, la resolución pacífica de conflictos y “antagonismos” en la sociedad. Presentó un esquema del programa mexicano “Educación para una cultura de legalidad”, el cual enfatiza el hecho de combatir la delincuencia y la corrupción, así como en “fortalecer los procesos de toma de decisiones dentro de la ley”.

Como político externo dentro de la OEA, Aristóbulo Izturiz, Secretario de Educación de Venezuela, formuló sus comentarios con relación a la “revolución republicana” de 1999 de su país. Desde entonces, agregó que el sistema educativo de Venezuela ha estado orientado a la creación de una sociedad en verdad democrática, la transformación de un estado formalmente democrático a uno sustantivo: cambiando la democracia política a democracia social; educación para un estado de derecho a una educación para la justicia social; democracia formal a democracia participativa; y democracia representativa a democracia protagónica. Como contraparte del participante anterior, él incitó a una educación para la participación y protagonismo en la toma de decisiones”.

Juana Inés Díaz Tafur, Viceministra de Educación Básica de Colombia, presentó el programa de su país, “Competencias para la ciudadanía”. Dichas competencias, agregó, han sido articuladas a estándares no sólo en conocimiento cognitivo, sino también en el ámbito de las emociones y disposiciones para la acción. Por último, Richard Nuccio, Director de Programas Internacionales del organismo no lucrativo y ubicado en Estados Unidos, Centro de Educación Cívica (CCE, por sus siglas en inglés), presentó una versión *esqueletal* de su organización, “Fundamentos para la Democracia”, el cual enlista “los conceptos primarios” de la democracia, tales como autoridad, responsabilidad, justicia y privacidad. Noté que desde 2002, la presencia del CCE ha aumentado en Latinoamérica por medio del programa Civita Latinoamérica. Algunos programas de DCE de ONG’s, como la Fundación Colombiana Presencia “Hacia la construcción de una cultura de ciudadanía” se apoyan en los conceptos y materiales de CCE.

Es claro que el panel de apertura de este evento de la OEA ya había articulado un amplio rango de significados para la DCE. Si para algunos la DCE buscaba cultivar “la libertad individual” o el respeto a la “privacidad”, para otros buscaba más bien “promover el pensamiento crítico y una actitud protagónica” hacia la toma pública de decisiones. ¿Todos estos significados eran compatibles? Un análisis del orden de los documentos del programa de la DCE revela una similar confusión general de “valores” contrarios posibles. El término “participación”, por ejemplo, es tal vez el más penetrante de todos en el discurso de la DCE. Sin embargo, la participación puede vincularse fácilmente a un proyecto neoliberal o socialista democrático. Tampoco existe una definición unificada y estándar de democracia o ciudadanía en la DCE de América Latina. Cada programa implementa la DCE de acuerdo con sus propias necesidades y contextos. Como resultado, la definición de democracia adquiere su propio significado local y el papel de la DCE varía. Examinemos los significados de democracia en una muestra pequeña de programas actuales en América Latina.

En Argentina, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología inició un programa de Desarrollo Profesional para Formadores de Profesores en Ética y Ciudadanía, para lograr un vínculo entre políticas previas y la práctica. Ya existía un currículo que enfatizaba la DCE. La Reforma Curricular de 1995 estableció la enseñanza de Ética y Educación para la Ciudadanía. Sin embargo, había bajos índices de participación ya que los profesores no querían poner en práctica el currículo en el aula. La falta de capacitación fue una de las razones. Como resultado, el Programa de Desarrollo Profesional para Formadores de Profesores en Ética y Ciudadanía es el responsable de forma profesores de Ética y Educación para la Ciudadanía. Esto incluye la creación de equipos formadores, el establecimiento de redes y el desarrollo de un currículo que cumpla con las necesidades y demandas de los profesores. “El programa se creó para formar ciudadanos capaces de participar en una sociedad plural y democrática y pretendía, en especial, modificar el paradigma tradicional de formación, así como introducir un componente de investigación —acción en el trabajo del profesor... En suma, estos métodos tratan de desarrollar la capacidad de diálogo, de construcción de una perspectiva personal, la

capacidad de empatía o ponerse uno mismo en el lugar de otras personas, para tomar decisiones; estas capacidades se requieren para la participación y para vivir juntos en una sociedad democrática”.⁶

Un programa similar en Argentina llamado Normas de Convivencia Escolar, el cual explica en su título que tiene un importante fundamento “porque interviene en un tema central de la cultura democrática que es la producción de normas”. En Guatemala, el programa Valores y Formación Ciudadana “pretende promover y construir la democracia por medio de la práctica de valores, poniendo en primer plano el respeto, la responsabilidad, la honestidad y la solidaridad, con el objeto de formar ciudadanos creativos, innovadores, con pensamiento propositivo y conscientes de una coexistencia pacífica e intercultural, así como contribuir al fortalecimiento del liderazgo comunitario en el mundo de la globalización. Mientras tanto, el programa de Bolivia de Educación para la Democracia tiene como finalidad “promover el ejercicio democrático de valores, la pacífica resolución de conflictos, el cumplimiento de normas y la participación social”.

En estos programas observamos una cierta consistencia, un recurrente énfasis en valores fundamentales, tales como el respeto a la diversidad, solidaridad, entre otros. Sin embargo, también observamos cierta variación en cómo estos términos se entienden o cómo se actualizan de manera programática y pedagógica.

Varias iniciativas de DCE en América Latina se han enfocado en alternativas democráticas para la resolución de problemas. Por ejemplo, en los últimos 20 años, Colombia ha sido testigo de una excesiva violencia. Las iniciativas de DCE muy a menudo han dado respuesta al conflicto y a la violencia que ha caracterizado al país en las últimas décadas. De esta manera, el programa de Competencias Ciudadanas establece que educar para la ciudadanía es una prioridad importante hoy día en cualquier parte del mundo. Debido a la situación de violencia en Colombia, es indispensable educar a niños, niñas y jóvenes a ser sensibles, responsables, respetuosos, libres y capaces de resolver sus problemas por medio de soluciones pacíficas a efecto de construir una sociedad justa y democrática:

Las competencias ciudadanas son el conjunto de habilidades cognitivas, emotivas y comunicativas, así como conocimientos y actitudes que juntas permiten a un ciudadano a actuar de manera constructiva en una sociedad democrática. Las competencias ciudadanas permiten a los ciudadanos respetar y defender los derechos humanos, contribuir de forma activa a una manera de vida pacífica, participar de manera responsable y constructiva en los procesos democráticos y respetar y valorar la pluralidad y las diferencias.

En Trinidad y Tobago, la Iniciativa de Disciplina en la Escuela sigue un camino parecido. Se creó para abordar temas de disciplina en la escuela. El currículo dirige su atención en la enseñanza de una buena ciudadanía, que involucre a los padres y el establecimiento de consejos estudiantiles. En Argentina, mientras tanto, un programa del Ministerio Nacional de Educación es Mediación Escolar:

que propone el diseño e implementación de proyectos de mediación entre pares que promuevan la crítica constructiva y la no violencia cuando surgen conflictos entre estudiantes. En este marco, la mediación basada en la escuela se conceptúa como una herramienta que contribuye a prevenir situaciones violentas. Por otro lado, constituye una oportunidad para preparar a los jóvenes para una vida con democracia, con paz y con derechos humanos.

La enseñanza de la democracia no siempre se da al interior de las aulas. Por ejemplo, en Perú, había un bajo índice de aprovechamiento académico, en especial entre las niñas, en la subregión de Chanka. El Ministerio de Educación desarrolló el programa Punkikinata Kichaspa para que atendiera

⁶ A menos de que se indique lo contrario, todas las citas se tomaron del archivo permanente de la OEA.

este problema. Su meta es “habilitar a las comunidades para apropiarse de sus propios procesos educativos y especialmente a hacerlos consciente de la importancia de la igualdad de género”. El programa animaba a las comunidades locales para tomar el control local de la escolaridad de las niñas. Como resultado, el gobierno proporcionó lecciones sobre democracia al democratizar los procesos educativos. De igual modo, la iniciativa argentina de desarrollo profesional localiza el control del proceso de educación al modificar el paradigma tradicional de capacitación e incorporación de necesidades específicas de los estudiantes y profesores en varios contextos. Las escuelas se convirtieron en productores de capacitación y desarrollo curricular.

La discrepancia en significado sobre democracia fue sumamente clara para Levinson durante su estudio de cómo el programa mexicano en Formación Cívica y Ética (FCE) llegó a ser. Con base en trabajos de campo previos, lectura de literatura científica y varios viajes a México, Levinson identificó al menos tres poderosos discursos de la sociedad que se formaron y expandieron entre la década de los ochenta y los noventa. Cada uno de estos discursos expresa cierta comprensión sobre democracia y cada uno, según Levinson, podría impactar la formación eventual del programa FCE. Dichos discursos surgieron de sectores y movimientos sociales bastante diferentes, pero cada uno articuló un conjunto de preocupaciones acuciantes que abarcan amplios sectores de la sociedad mexicana. Cada uno también resaltó un conjunto diferente de “valores” que necesitaban recuperarse o construirse. Por último, un tema que atraviesa todos los discursos es la preocupación sobre los derechos humanos y la creación de una cultura de “tolerancia”. Hartos de la violencia política, la miseria económica y molestos con la impunidad impuesta por varios perpetradores, muchos mexicanos en la década de los noventa han considerado a los derechos humanos como un valor crucial. La noción de derechos humanos, a su vez, con frecuencia estaba muy ligada al logro de la democracia. Sin embargo, los derechos humanos también podrían convertirse en una especie de *prueba de Rorschach* de la proyección cultural: la localización de derechos humanos y la ruta para lograr un régimen respetuoso de esos derechos podría variar por discurso y sector social.

Un discurso, que Levinson llama “valores perdidos” llamó la atención a los signos de lo que muchos observadores suelen llamar “desintegración social”, como aumento de violencia, corrupción, divorcio u omisión de la autoridad de los adultos. La suposición que deriva de este discurso era que los valores tradicionales de respeto, honestidad y obediencia en algún momento dieron orden a la sociedad, pero que han caído en desuso. Había un fuerte sentido de jerarquía social adecuada pero que se ha visto desafiada y se ha puesto de cabeza. Ampliamente articulado por medio de organizaciones católicas conservadoras como la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), el discurso sobre pérdida de valores sin embargo se escuchaba en dicho público tan amplio. La frecuente solución explícita propuesta por el propio discurso era la recuperación de valores que se habían “perdido” en años recientes —normalmente por medio de la educación religiosa u otro tipo de instrucción catequizadora y la nueva confirmación del control de los padres.

Otro discurso, al cual Levinson llama el “ciudadano crítico” y activo acentuaba la importancia de crear hábitos democráticos más profundos y una cultura política que pudiera dar soporte a la transición de una regla impuesta por un partido a una democracia plural. Mayormente articulados por una generación de inclinación por la izquierda, intelectuales mexicanos y líderes que venían de los partidos de oposición del Estado dominado por el PRI (Partido Revolucionario Institucional), el discurso del “ciudadano crítico” llamaba a una nueva sensibilidad de participación entre los ciudadanos, muchos de los cuales eran vistos como si hubieran crecido complacientes, fatalistas o muy acostumbrados a las dádivas del Estado. Esta forma de participación suponía un ethos de diálogo

respetuoso pero al mismo tiempo crítico e interrogante, en el que las jerarquías sociales existentes y las normas recibidas serían objeto de críticas constantes. El nuevo ciudadano consideraría, de manera activa, diferentes opciones sociales y políticas por medio de un proceso crítico y discursivo, y así llegar a posturas independientes. El discurso de un ciudadano crítico de manera implícita valora la equidad sobre la jerarquía —la equidad de género con frecuencia se pregonaba como una meta. A pesar de tuvo su origen en los sectores escolares más altos de la sociedad, este discurso también se escuchó en amplios sectores de la sociedad que han sido de manera irrevocable cambiados por experiencias de inmigración o consumo de medios culturales, tales como la televisión, el cine, música popular e Internet.

El tercer discurso, al que Levinson llama “rendición de cuentas”, prácticamente creó de la noche a la mañana una nueva frase en el español de México, ya que no había ningún antecedente adecuado para esta importación cultural. Incluso influenciado de manera más clara desde fuera que otros discursos, el de la rendición de cuentas llamaba a una mayor transparencia en la administración pública y formas de evaluación más válidas y neutras al valorar la calidad de la educación. Uno de los supuestos importantes de este discurso es que las metas de transparencia y calidad son tanto para las transformaciones institucionales como las personales. Por un lado, nuevas formas de organización institucional, tales como la creación del casi independiente Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) o la implementación de una valoración, basada en méritos, del desempeño de los maestros, impulsaría a una mayor calidad y a una mayor rendición pública de cuentas. Por otro lado, el discurso llamaba a cultivar una nueva subjetividad que responsabilizara por los resultados públicos —tales como el aprendizaje de los alumnos— en los individuos, así como en las instituciones. En este sentido, la nueva ciudadanía democrática tenía que aprender a ser más responsable —eso es, rendir cuentas de sus acciones.

El programa FCE, que se implementó por primera vez en 1999, reflejaba todos estos significados e influencias. De acuerdo con el programa oficial de estudios, el nuevo tema está dirigido a ser “formativo, secular, democratizador, nacionalista, universal, preventivo y comunicativo”. En el segundo de los tres años de estudio, en especial, los alumnos deberán aprender acerca de los “valores de convivencia”, así como uno más específico “valores cívicos y formación ciudadana”. Se imparte a los alumnos o que se considera como los valores clave de la democracia: libertad, igualdad, equidad, justicia, respeto, tolerancia, solidaridad y responsabilidad. Haciendo eco de dicho énfasis, el nuevo programa uruguayo Educación en Valores, también establece como metas fundamentales la enseñanza de “valores universales compartidos y la construcción de consensos”.

Alrededor de 2001, una nueva administración presidencial estaba a cargo de la Secretaría de Educación Pública en México y el Subsecretario de Educación Básica, Lorenzo Gómez-Morín trajo consigo desde Baja California un programa de educación secundaria llamado Educación para la Cultura y la Legalidad (ECL). De acuerdo con los documentos que se proporcionaron a la OEA, este programa aspira “fortalecer una cultura de respeto a las leyes como principio básico de una sociedad democrática. Los cambios culturales pueden contribuir a la reducción de la delincuencia y corrupción”. Notablemente, el ECL sólo lo adoptaron ciertas entidades como una materia optativa, a pesar de que la FCE continuaba siendo el programa ancla para la educación sobre ciudadanía en la escuela secundaria.

Como pudimos observar, existe un amplio rango de significados y valores sobre la democracia para los autores del programa de FCE, el Secretario de Educación de Venezuela y el Subsecretario de Educación Básica de México. En el último discurso, el respeto a la ley y a la autoridad figuran de

manera importante. En el caso de Venezuela, el significado de democracia abarca fuertes metas de justicia social y equidad y una participación local general en la toma de decisiones ligada a fin de cuentas al Estado. En el programa mexicano de FCE, la libertad individual y la responsabilidad se balancean con un énfasis en la justicia, la solidaridad y la participación en la resolución local de problemas.

Es claro que la noción de participación es tema de una gran variedad de significados e interpretaciones. La participación se ha convertido en una consigna omnipresente en los programas de FCD. Las escuelas supuestamente crean disposiciones de participación, o competencias, por medio de pedagogías para la solución de problemas basados en el diálogo y en el alumno. A pesar de eso, la participación también se ha convertido en un tipo de imagen Rorschach, susceptible a una proyección cultural múltiple e ideológica. Sabemos que el término participación puede delimitarse tanto como un proyecto neoliberal de autoridad como uno democrático o socialista. Mientras en América Latina el moderno Estado desarrollador de las décadas entre 1940 y 1970 deseaban ciudadanos “productivos” que trabajaran por el bien de la nación, el Estado neoliberal desea ciudadanos “participativos” que aprendan a resolver sus propios problemas y provean sus propias necesidades, o cuando mucho por medio de la sociedad civil. Mientras tanto, el Estado democrático populista desea ciudadanos participativos que se conviertan en protagonistas públicos para un cambio social dirigido por el Estado. De esta manera, los significados para participación democrática pueden corresponder a grandes rasgos a formas de Estado o proyectos de Estado.

4. EL SIGNIFICADO DE LA FORMA: PEDAGOGÍA, ESCUELA, GOBIERNO Y TRANSVERSALIDAD

En esta sección, exploraremos de manera breve el diseño actual de nuevos programas de DCE a fin de incursionar en la manera en que se pretende que se utilicen las escuelas y otros sitios educativos para construir una ciudadanía democrática. ¿Cómo se ha redefinido el papel del profesor y su acercamiento pedagógico en los programas de DCE? ¿Cómo han sido reconsideradas las relaciones entre profesores, alumnos y administrativos como un componente esencial de educación para la democracia? ¿Hasta qué grado la democratización del gobierno de la escuela ha sido considerada como parte esencial de la DCE? En términos generales, ¿cuánto de la FORMA en la enseñanza y aprendizaje, y del ambiente de la vida escolar se está considerando como esencial en la DCE, como es el caso de los conocimientos formales y el currículo? Tal vez nuestro hallazgo más importante es la clara ascendencia de programas que van más allá de la reforma curricular para intentar un cambio en las prácticas docentes y en la cultura de las escuelas. A pesar de eso, también nos cuestionamos, en ausencia de suficiente evaluación o evidencia empírica, si programas muy sonados se traducen en cambios reales en el legado jerárquico y burocrático de la escuela a lo largo de América.

Una revisión de documentos que contienen programas y políticas de DCE hace evidente que los salones de clase autoritarios y enciclopédicos están por desaparecer. Una y otra vez, los programas de DCE exhortan a los profesores a nuevas prácticas basadas en el diálogo, participativas y dirigidas a la resolución de problemas. En lugar de dar la respuesta correcta, el documento de política dice que los profesores deben invitar al cuestionamiento, al debate y a la crítica. En vez de imponer el valor de la democracia en los alumnos, los profesores deben invitarlos a adoptarlo por medio de relacionarse ellos mismos con sus problemas y preocupaciones cotidianas. En lugar de motivar la participación democrática como un asunto sólo de adultos, los profesores deberían llevar a cabo experimentos

locales en cuanto a la solución de problemas de manera democrática, con los alumnos como protagonistas.

De igual modo, si miramos hacia atrás, existe la estructura escolar centralizada en cuanto a toma de decisiones, con la idea del director como “máxima autoridad”. Los programas de DCE alientan el diálogo entre profesores, padres de familia y administrativos, a menudo a través de estructuras de toma de decisiones, tales como “consejos de participación social”, creados a partir de las reformas de descentralización. Se motiva a los profesores y administrativos a modelar un comportamiento democrático en sus relaciones unos con otros, en especial por medio de una deliberación respetuosa y distribución de poderes.

Por último, la noción de transversalidad ha sido desarrollada como un discurso clave y un tema en la DCE. La transversalidad se refiere a una expansión horizontal o a intercalar normas democráticas, así como prácticas. En un segundo nivel, la transversalidad se refiere principalmente a esfuerzos interdisciplinarios. Más que ubicar a la DCE de forma exclusiva dentro de las asignaturas de civismo o ciencias sociales, las escuelas deben a toda costa desarrollar un eje transversal de educación ciudadana. En otras palabras, todos los profesores y todas las asignaturas deberían emprender la tarea de impartir DCE por medio de la adopción de nuevas pedagogías y ambientes interactivos. Algunos países incluso han tomado la transversalidad para incluir el proceso de planeación y experiencia de transformar a la escuela para que se convierta en inclusivo e integral como sea posible. En este sentido, el sistema educativo por completo intenta modelar y establecer valores democráticos.

Es claro que lo que todas estas tendencias tienen en común es un movimiento lejano a un enfoque sobre el contenido de **forma**. Lo que importa menos que el conocimiento inscrito en los libros, el currículo oficial, es el comportamiento de los profesores y su manera de enseñar, es decir, el llamado currículo oculto. Ya que es un término tan penetrante en el contexto latinoamericano, en esta sección profundizaremos en la transversalidad al describir de manera breve tres programas en tres países diferentes. Así también, resaltaremos un cuarto con un poco más de detalle.

En Costa Rica, el gobierno impulsó una iniciativa en 2000 para renovar y transformar el sistema educativo en su conjunto. Era imperativo para todos los involucrados que la transversalidad, como una práctica reflexiva y analítica, fuera la guía del diseño, desarrollo y proceso de implementación. Se llevaron a cabo numerosas reuniones, capacitaciones y talleres para facilitar el diálogo en diferentes puntos a lo largo del país durante tres años. Estas reuniones también sirvieron de manera indirecta como redes de soporte para todos los involucrados. La realidad costarricense también se tomó en cuenta durante todo el proceso.

Este foco de la educación visualiza la oportunidad de generar de manera gradual una transformación curricular que nos lleve al establecimiento de un currículo nacional que sea pertinente y coherente con las demandas de la sociedad actual.

Se llevaron a cabo considerables esfuerzos para ser tan incluyente como fuera posible. Personal de diferentes niveles de la educación (profesores y administrativos), así como del gobierno, fueron invitados a participar. Sin embargo, es interesante destacar que miembros de la sociedad, padres y alumnos, fueron excluidos.

El mencionado programa mexicano de Formación Cívica y Ética (FCE) se implementó por primera vez en 1999, bajo la iniciativa de la Subsecretaría de Educación Básica. Técnicamente, la FCE es una nueva asignatura para los tres grados de secundaria o “*junior highschool*”. Sin embargo, la FCE también incorpora la noción de transversalidad y pretende incluir varios aspectos de la experiencia

educativa, como los contenidos académicos, el ambiente escolar y la vida cotidiana de los alumnos. Su objetivo es promover de manera explícita los valores democráticos de la nación al pretender que la escuela sea como un microcosmos de la sociedad nacional.

Una aproximación diferente se ha dado en Brasil, en donde el gobierno nacional asume un papel relativamente reducido en comparación con los programas previos de Costa Rica y México. El programa de Ética y Ciudadanía pretende involucrar a toda la comunidad escolar. El énfasis está puesto en acciones conjuntas entre la escuela y la comunidad por medio de la construcción de una ciudadanía brasileña crítica y ética. El programa integra cuatro ejes de temas interrelacionados: Ética, Vida Democrática, Derechos Humanos e Inclusión Social. El programa ofrece recursos y apoyos, tales como capacitación a profesores y otros profesionales de la educación para que trabajen en el programa, para distribuir material impreso “Ética y Ciudadanía: construyendo valores en la escuela y en la sociedad” (el cual tiene un capítulo dedicado a cada uno de los cuatro ejes), la promoción de seminarios regionales para favorecer las discusiones y mecanismos para facilitar la rendición de cuentas. El programa enfatiza que es parte del Programa de Educación Continua para el Desarrollo y la Profesionalización y no reemplaza el currículo actual ni los programas existentes de capacitación a profesores.

En Argentina, el Programa Nacional de Convivencia Escolar es un intento por descentralizar el Estado como la fuente para promover valores democráticos. A pesar de que está enfocado a la institución educativa como un todo, el programa ubica a los profesores como los factores clave y considera participación en las interacciones diarias en las escuelas. El programa ofrece asistencia, asesoría y apoyo en el desarrollo y puesta en marcha del programa. Motiva a todos los profesores a enfocarse en las realidades de la sociedad argentina y todo lo que sea relevante para ésta.

El programa Convivencia Escolar inició como un programa local en la provincial de Buenos Aires en 2000. Su principal objetivo era reemplazar el anterior decreto de *normas de disciplina* con uno más democrático: *normas de convivencia*. El antiguo decreto era un “vestigio” de la dictadura militar (1976-1983), el cual utilizaba la escuela como una herramienta socializadora para el orden y el control. Las escuelas daban a los alumnos amonestaciones, con un cierto valor arbitrario por cada infracción en su conducta, que estaba determinado por un profesor en lo individual y por los directores. En teoría, las faltas mayores, tales como pegarle a un compañero o “*contestarle*” a un profesor, podía contar hasta 24 puntos (entrevista con Fernando Onetto, Director Nacional del Proyecto, marzo 23, 2006). En la práctica, muchas amonestaciones valían de 1-5 puntos. Un alumno que acumulaba 25 puntos era expulsado de la escuela.

Onetto explica que ciertos cambios en esta vieja estructura de disciplina se cuestionaron con la ley de 1994 de federalización, la cual democratizaba las escuelas hasta cierto grado. Esto incluyó la creación de consejos escolares locales. También comenta que algunos profesores interpretaron los cambios de 1994 como superprogresistas. Otros los interpretaron como que el gobierno estaba abdicando toda la responsabilidad de operar las escuelas so pretexto de otorgar facultades democráticas a los alumnos.

Onetto se refiere a su experiencia en la provincia de Buenos Aires con el objeto de poder entender el clima escolar. El director ya no podía imponer nada más porque sí sus deseos a los profesores y alumnos. En cambio, “era necesario respetar la cultura escolar a efecto de evitar la generación de resistencia o indiferencia. Esto no significaba que el director hubiese perdido su autoridad. Seguía existiendo la necesidad de respetar la autoridad tradicional del director. Sin

embargo, ahora se esperaba que el director escuchara a los asuntos de los profesores y que los convirtiera en asuntos para futuras discusiones: volver al debate.

A finales de 2003, Onetto afirma que cerca de 30% de las escuelas en la provincia de Buenos Aires operaba con una “forma mixta”, en la que algunos todavía utilizaban las amonestaciones junto con las nuevas normas de convivencia. La gran mayoría del restante 70% de las escuelas creaba nuevas normas de convivencia escolar. El programa llegó a cerca de 11000 escuelas polimodales (secundarias) en tres años.

El programa de Convivencia Escolar pasó a ser de carácter nacional con la elección del Presidente Kirschner en 2003. Onetto fue designado director nacional del Programa. Él desea que el Programa mantenga sus raíces de base y opere como un trabajo de diseño local. Advierte que “no hemos querido que sea una política que se impone a la nación... debe haber una voluntad local para que sea sostenible”.

El programa de Convivencia Escolar cuenta con tres componentes separados. Las Normas de Convivencia Escolar funcionan en las escuelas polimodales (secundarias). El Programa Escuela y Familia examina la profesión docente y su relación con los padres de familia, principalmente a nivel básico. El programa de Formación de Directores y Supervisores trabaja con un equivalente estadounidense a los directores y superintendentes (*directors and superintendents*), tanto el nivel de primaria como de secundaria. En conjunto, el programa de Convivencia Escolar se refiere a la mejora de la calidad normativa y el fin de procesos judiciales en los distritos escolares más grandes, como los mayores logros en los distritos escolares que han completado tres años en el programa. Para los distritos con un año en el programa, el mejoramiento en la capacitación del personal de supervisión para convertirse en asesores en temas sobre la tolerancia en la escuela hacia los valores democráticos y la formación de colectivos administrativos en la supervisión y en el liderazgo escolar a nivel profesores, es también un gran logro.

5. CONCLUSIONES

En este documento, hemos abordado un mapa conceptual inicial basado en el incremento de esfuerzos para la educación de una ciudadanía democrática (DCE) en América Latina. Nuestras preguntas guía estuvieron basadas en el panorama organizacional e institucional, los significados que se tienen de este término y las nuevas formas pedagógicas y curriculares de los programas de DCE puestos en marcha por naciones de América Latina. En teoría, nuestro interés es explorar el papel del Estado y en especial el de los Ministerios de Educación de los Estados, para formar “ciudadanos democráticos”.

Lo que hemos aprendido en esta primera fase de nuestro proyecto es que 1. El campo de acción de la DCE, el grado de **coherencia ideológica** y de **disciplina organizacional** dentro de los ministerios de educación varía de manera considerable. 2. La tendencia ha sido hacia el incremento de un **compromiso con modelos internacionales, convenios y programas** sobre DCE, que traigan consigo todos los problemas propios de la geopolítica y de las condicionantes de los donadores. 3. La tendencia ha sido hacia **el incremento de la colaboración entre ministerios de educación y otros sectores de gobierno**, así como con **organizaciones no gubernamentales** en la sociedad civil. Poderosas organizaciones multinacionales están poniendo sobre la mesa una agenda común para la

DCE, a pesar de que las dinámicas dentro de ciertos países y ministerios Estatales, y sus ocasionales agendas y compromisos que se contraponen, dan origen a formas variadas del significado de la DCE.

Los programas de DCE son importantes y apasionantes en varios aspectos. Son un componente crucial de esfuerzos para construir una nueva cultura política sobre la base de remanentes de varias dictaduras militares y regímenes autoritarios que han plagado América Latina. A pesar de lo anterior, existe una clara necesidad de realizar más investigaciones en esta área. Tal vez los temas más importantes para futuras investigaciones involucrarían la naturaleza de la actividad no gubernamental de la DCE, así como el tipo de relaciones que se posibilitan o que se impiden, entre los ministerios Estatales y las organizaciones no gubernamentales. Las ONG en América Latina se han convertido en actores políticos importantes, que a menudo son capaces de expresar los intereses populares en los casos en que una representatividad democrática no lo hubiese logrado. No obstante, muchas ONG obedecen también a reducidos intereses privados. ¿Cómo operan las ONG en la arena de la DCE?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson-Levitt, Kathryn, Ed. (2003). *Local meanings, global schooling*. New York: Palgrave Macmillan.
- Arnové, R. (2006). La educación en América Latina: Dependencia, subdesarrollo, y desigualdad. En X. Bonal (Ed.), *Globalización, educación y pobreza en América Latina: Hacia una nueva agenda política?* Barcelona: Fundación CIDOB.
- Levinson, B.A.U. (2007). "Forming and Implementing a New Secondary Civic Education Program in Mexico." In E. Doyle Stevick and B.A.U. Levinson (Eds.), *Reimagining civic education: How diverse societies form democratic citizens*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield. pp. 245-270.
- Levinson, B.A.U. (2005). Programs for democratic citizenship education in Mexico's Ministry of Education: Local appropriations of global cultural flows. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 12(1), pp. 251-284.
- Levinson, B.A.U. (2004). Hopes and challenges for the new civic education in Mexico: Toward a democratic citizen without adjectives. *International Journal of Educational Development* 24(3), pp. 269-282.
- Tedesco, J.C. (2006). La integración social y los nuevos procesos de socialización: Hipótesis de trabajo. En X. Bonal (Ed.), *Globalización, educación y pobreza en América Latina: ¿Hacia una nueva agenda política?* Barcelona: Fundación CIDOB.
- Westheimer, J. y Kahne, J. (2004). What kind of citizen? The politics of educating for democracy. *American Educational Research Journal* 41(2), pp.237-269.