

Juan Carlos Torres A.
Alexis V. Pinilla Díaz*

Las vías de la educación ciudadana en Colombia**

Approaches to citizen education in Colombia

Resumen. En el presente artículo se analiza el contexto y las maneras como se ha abordado la construcción de ciudadanía en Colombia a partir de los años noventa y los significados de la misma en el ámbito escolar. Para tal efecto, en la primera parte hacemos alusión a la perspectiva centrada en la evaluación mediante el diseño y la aplicación de pruebas masivas dirigidas a medir el nivel de formación cívica y política de los niños y jóvenes, sus conocimientos y actitudes en este campo y su nivel de desarrollo moral. En la segunda parte, mostramos las dos vías por las que circulan las apuestas actuales de formación ciudadana: la que se refiere a la propuesta de cultura ciudadana desarrollada en la política urbana de las administraciones de la ciudad de Bogotá desde 1995, y la que predomina como decisión de política educativa a partir de los resultados de la pruebas masivas, centrada en la elaboración y difusión de competencias y estándares en ciudadanía.

Palabras clave. Ciudadanía, formación ciudadana, cultura ciudadana, pruebas masivas, competencias y estándares de ciudadanía.

Abstract. In this article we analyse the political and educational context, the different ways in which the construction of citizenship has been tackled in Colombia and the meanings it has had in the school environment since the 90's. In the first part, we refer to the evaluation based on the design and application of universal tests whose objectives have been to measure the civic and political education level in children and adolescents, their knowledge and attitudes in this field and their level of moral development. In the second part, we show the two ways of approaching the citizenship education nowadays which refers to proposal for the citizenship culture developed by the politics of the different administrations in Bogotá since 1995, and which predominates as a decision for the educational politics based on the results obtained in the universal tests, focused in the identification and diffusion of citizenship competences and standards.

Keywords. Citizenship, citizen education, citizen culture, universal tests, citizenship competences and standards.

“Hoy la suerte de la democracia, definida como una política del sujeto, se juega en la escuela y la ciudad”.

Touraine, 1997.

* Docentes del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Pedagógica Nacional.

** Este artículo hace parte del proyecto “Estado del arte en formación ciudadana en instituciones escolares de Bogotá, 1994-2002”, cofinanciado por el Instituto para la Investiga-

ción Educativa y Desarrollo Pedagógico (IDEP) y la Universidad Pedagógica Nacional. Una versión preliminar del mismo se presentó como ponencia en el IV Encuentro de la Red Latinoamericana en Educación, Cultura y Política, celebrado en mayo de 2005 en la Universidad Pedagógica Nacional.

Presentación

Los años noventa inauguran un nuevo escenario sociopolítico marcado por la Constitución de 1991, cuyo principio fundamental fue la conformación de la democracia participativa en el país, para lo cual prescribió la promoción y defensa de los derechos ciudadanos como base para la construcción de un ordenamiento jurídico democrático y para la consolidación del Estado social de derecho en Colombia. Para su difusión se dispuso que “...en todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la instrucción cívica”, lo cual motivó el surgimiento de nuevas propuestas y programas de educación para la democracia, los derechos humanos y la paz tendientes a legitimar el orden institucional y a fortalecer prácticas de convivencia pacífica en las escuelas, con el fin de “construir un clima de cultura democrática que permita la vinculación de los ciudadanos a las tareas de construcción del nuevo país”¹. Con esto se buscaba, además, reconfigurar la deteriorada relación entre la sociedad y el Estado, agravada por el conflicto interno y por la creciente apatía e indiferencia de la mayoría de ciudadanos hacia la actividad política y la vida pública.

A su vez, con la promulgación de la Ley General de Educación y el Decreto 1860, en 1994, se reglamentó la organización de los gobiernos escolares, la elección de los personeros estudiantiles y los manuales de convivencia, todas éstas entendidas como estrategias tendientes a la democratización de la vida escolar. De forma complementaria, se trazaron orientaciones dirigidas al fortalecimiento de la capacidad de las instituciones educativas para adelantar procesos formativos que promovieran valores y competencias para ejercer la ciudadanía y participar en la vida democrática, fomentar

el afianzamiento de culturas institucionales basadas en la participación y la tolerancia, y contribuir a la construcción de una sociedad equitativa, justa y en paz².

Estas iniciativas, acompañadas de la exigencia de elaboración del Proyecto Educativo Institucional, enfrentaron la inercia y el aislamiento de las instituciones escolares, y cuestionaron las prácticas educativas y políticas predominantes en éstas, incentivando la construcción de comunidad educativa, la participación de los distintos actores en la definición de una nueva escuela y en la posibilidad de decidir sobre su funcionamiento, generando numerosas experiencias de aprendizaje de la democracia, los derechos humanos y la ciudadanía, las cuales tuvieron el mérito –insuficientemente valorado– de motivar la creación de nuevas prácticas y nuevas maneras de vivir la escuela, en la perspectiva de convertir en realidad los principios esperanzadores de la Constitución Política de 1991.

Paralelamente, a partir de 1996, el gobierno nacional adelantó una serie de pruebas masivas para medir el estado de la ciudadanía en el contexto escolar, lo cual constituyó una apuesta congruente con la tendencia neoliberal impuesta en la década de los noventa, que determinó el diseño de las políticas educativas a partir de la definición y medición de indicadores de eficiencia, eficacia y calidad, perspectiva que, además, centrará la atención de los gobiernos en los problemas de gestión del sector educativo. Aquí pareciera ubicarse la gran paradoja de la década de los noventa en Colombia: la coexistencia de una Constitución Política que se abre a las posibilidades de la democracia participativa concebida como forma de vida ciudadana y la adopción de un modelo

¹ Marco Raúl Mejía; Gabriel Restrepo. *Formación y educación para la democracia en Colombia*. Bogotá: Unesco, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán, 1997, p. 47.

² Estos propósitos democratizadores respondían también a las tendencias internacionales expresadas en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien (1990) y en el trabajo de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, presidida por Jacques Delors y publicado con el título *La educación encierra un tesoro* (1996), propósitos que fueron ratificados en el Foro Mundial de Educación, Dakar (2000) y en el Foro Mundial de Educación, São Paulo (2004).

neoliberal que gradualmente niega los ideales de la democracia, limita los derechos y restringe los espacios para el ejercicio de la ciudadanía.

En la primera parte de este artículo haremos referencia a los aspectos más significativos de este giro, que traslada la mirada sobre la construcción de ciudadanía desde las posibilidades generadoras de la escuela hacia los mecanismos de evaluación. En la segunda parte, abordaremos las dos vías por las que circulan las apuestas actuales de la educación ciudadana: la vía de las políticas urbanas, referida a la experiencia de formación de *cultura ciudadana* en la ciudad de Bogotá a partir de 1995, y la vía de las políticas educativas, referida a la elaboración y difusión de competencias y estándares en ciudadanía.

Construir ciudadanía desde la evaluación

A partir de la década de los noventa se hace evidente en Colombia el predominio del proyecto político neoliberal y su encuadramiento en las determinaciones impuestas por el proceso de globalización capitalista. Entre sus efectos más notorios encontramos el desmonte del Estado social o de bienestar y su reducción a un Estado “mínimo, eficiente y competitivo” organizado en la lógica económica y de acuerdo con las reglas del mercado. Este cambio de perspectiva obliga a la desregulación estatal y a la adopción de medidas de ajuste (privatización, control de la inflación, reducción del déficit público, reformas fiscal y laboral), que traen como consecuencia la disminución del gasto social y el aumento del gasto en defensa y seguridad, condiciones exigidas por los organismos multilaterales para garantizar la inversión extranjera, el libre flujo de capitales y su reproducción sin controles. De esta manera, el Estado pierde autonomía para instrumentar las políticas económicas y sociales, limita su papel como compensador de los desniveles sociales, y contribuye al aumento de la desigualdad, la exclusión y la pobreza, a la vez

que agudiza la crisis política en tanto pierde capacidad para mediar (democráticamente) en los conflictos, debiendo recurrir cada vez más al uso de la fuerza y a la coacción jurídica. Como consecuencia, se produce una erosión creciente de los derechos, principalmente de los derechos de ciudadanía, pues los vínculos entre el Estado y la sociedad se rompen en tanto pierden nitidez las fronteras entre lo público y lo privado.

En la política educativa de inspiración neoliberal, la educación es concebida como un simple factor de reproducción social; como una inversión regulada por las leyes del mercado; por consiguiente, queda sujeta a elección como un producto más (mercado educativo), y la escuela privada como su modelo (privatización de los servicios educativos), bajo la idea de que ésta permite superar los cuestionamientos que se hacen a la escuela pública, al igual que a otros “servicios” públicos: excesiva burocratización, falta de flexibilidad ante los cambios, ineficacia administrativa y financiera, baja calidad de la oferta, elevado costo de funcionamiento, poca competitividad, anquilosamiento y rutinización. En esta concepción, la educación deja de ser un derecho humano, y la escuela deja de ser un lugar de vigencia de lo público, para convertirse en “servicio transable”, abriendo las puertas a una plena organización mercantil de la educación. En este proceso, la atención de los gobiernos se concentra en los problemas “internos” de la institucionalidad del sistema de educación formal, configurado como *máquina eficiente* para la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de las instituciones, cuya administración se empieza a regir por criterios empresariales, visibles en el poder otorgado a los rectores/gerentes como solución para una gestión institucional eficiente y de calidad, lo cual ha debilitado la ya precaria participación de la comunidad educativa y de otros agentes sociales en el gobierno escolar³.

³ Javier Sáenz. *Cultura ciudadana y pedagogización de la práctica estatal*. Bogotá: IDEP-Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, p. 11.

Consecuente con esto, la evaluación educativa adquiere una preponderancia central en el sistema, tanto como fuente de información para la definición y validación de políticas, programas y proyectos, como para verificar su implementación y la asignación de recursos al sector educativo. Producto de esta situación, en la segunda mitad de la década de los noventa proliferaron documentos y requerimientos oficiales relacionados con la elaboración de indicadores de gestión que redujeron lo educativo al cumplimiento de determinados estándares de calidad, y al desarrollo de competencias mínimas en las diferentes disciplinas escolares. Una evidencia de esto la encontramos en el énfasis puesto por los últimos gobiernos en la evaluación del logro de los alumnos en competencias básicas –fundamentalmente en lenguaje, matemáticas y ciencias naturales, y ampliado luego a las otras áreas curriculares– así como la configuración de un sistema de incentivos y unos programas de mejoramiento institucional centrados en estas competencias, lo cual ha tendido a dejar por fuera de las escuelas aquellas prácticas que harían posible su mayor articulación con la ciudad y el país⁴.

El campo de la formación ciudadana no estuvo exento de este fenómeno. Así, desde 1996 los gobiernos nacional y distrital contrataron macroproyectos para medir el nivel de desarrollo de la ciudadanía escolar y el grado de democratización alcanzado por las instituciones educativas, con posterioridad a la promulgación de la Constitución Política y la Ley General de Educación. A continuación haremos referencia a los principales proyectos desarrollados en esta dirección.

Proyecto Internacional de Educación Cívica

La estrategia que abrió las puertas para evaluar la ciudadanía en la escuela fue el Estudio Internacional de Educación Cívica, coordinado y auspicia-

⁴ *Ibid.*, p. 11.

do por la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo, IEA. Esta organización condujo un primer estudio de educación cívica en 1971, en países “con democracias bien establecidas”. Este segundo estudio, aprobado por la IEA en 1994 para ser desarrollado en dos fases, surgió de la necesidad de comprender –teniendo en cuenta los cambios ocurridos en el mundo–, primero, cómo los estudiantes ven y definen su identidad de ciudadanos, y, segundo, cómo sus opiniones son influidas por el contexto político, educativo y social en diferentes países. En tal sentido, “el propósito más importante del estudio es identificar y examinar, en un marco comparativo, las formas en que los jóvenes se preparan para asumir su papel de ciudadanos en las democracias y en sociedades que aspiran a serlo”⁵.

La primera fase consistió en la elaboración de Estudios Nacionales de Caso, debido a la preocupación manifestada por muchos países miembros de la IEA de que se evaluara a sus estudiantes usando definiciones y expectativas desarrolladas en otros países y no en términos de sus propias características, objetivos y prácticas existentes. De hecho, en el documento quedó consignada explícitamente la siguiente aclaración:

El propósito nunca ha sido identificar un único y mejor método para la educación cívica en una democracia. Más bien el estudio se basa en la creencia de que las definiciones y los métodos de la educación cívica se comprenderán mejor si se consideran dentro de los contextos en los cuales se fundamentan. Así se pueden identificar las dimensiones comunes o dominios de interés (y los instrumentos diseñados para medirlos en la Fase 2.

⁵ J. Torney-Purta; J. Schwille y J. Amadeo (eds.), *Cívica & Democracia*. La educación cívica a través de los países: veinticuatro estudios de casos nacionales del proyecto de educación cívica de la IEA. Bogotá: MEN-Icfes-IEA, pp. 5-19. Podríamos decir que este libro tiene algo de incunable, ya que, a pesar de su importancia, el Ministerio de Educación hizo una única edición de 30 ejemplares. En todo caso, este texto corrió mejor suerte que el Estudio sobre Colombia presentado por Álvaro Rodríguez Rueda, dado que éste nunca fue publicado.

El resultado directo de este trabajo fue el texto *Cívica & Democracia* en el que se presenta una síntesis del panorama de la educación cívica en 24 países vinculados al proyecto.

El estudio referido a Colombia⁶, del cual tomamos algunas de las referencias que siguen, se hizo con los parámetros comunes establecidos por la IEA y contempló la revisión bibliográfica sobre educación cívica, consultas regionales a docentes y estudiantes sobre las preguntas y temas centrales del proyecto, entrevistas a investigadores y profesores universitarios especializados en el tema, y paneles nacionales con expertos.

En la revisión bibliográfica, Álvaro Rodríguez señala que las distintas formas desde las que se ha abordado la educación cívica en el país en diferentes escenarios institucionales abarcan: el estudio y la práctica de los derechos fundamentales, el conocimiento de la nueva Constitución, la educación moral centrada en el desarrollo de valores democráticos, la participación de niños y jóvenes en organismos escolares que reproducen los instituidos políticamente y la participación juvenil en asuntos públicos. Según lo reseñado, esto corresponde a la diversidad de programas, prácticas y experiencias educativas que se venían desarrollando desde la década del setenta en Colombia⁷, cuyo énfasis se ubicaba más en temas como la “instrucción” cívica, la educación para la democracia, los derechos humanos y la paz, que específicamente en la educación del ciudadano, dado que la ciudadanía es un término que había perdido protagonismo político y educativo, y reaparece con fuerza en los años noventa, enriquecido con nuevos aportes de las distintas ciencias sociales⁸.

⁶ Álvaro Rodríguez Rueda, *Formación democrática y educación cívica en Colombia. Un estudio nacional de caso*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, 1998, p. 10.

⁷ Para una información exhaustiva sobre esta dinámica educativa, véase el texto ya citado de Marco Raúl Mejía y Gabriel Restrepo.

⁸ Esto ocurre no sólo en Colombia sino también en muchos otros países. Al respecto puede consultarse, entre otros, a W. Kimlicka, y W. Norman, “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en *La Política*, (3). Barcelona: Paidós, octubre de 1997.

Las diferentes iniciativas detectadas en los planteles educativos en relación con la formación democrática y cívica fueron clasificadas en cinco enfoques. El primer enfoque hace énfasis en el componente moral, y proviene en parte del proyecto pedagógico católico y en parte de algunas corrientes constructivistas preocupadas por el desarrollo moral y cognitivo de los niños y los jóvenes y por la formación en valores. El segundo enfoque hace hincapié en el saber, y se arraiga en perspectivas socio-constructivistas, centrando el interés en las relaciones que existen entre las ideas y los conceptos previos de los estudiantes con las ideas sociales y los imaginarios culturales que los determinan. En tercer enfoque se concentra en los ambientes de convivencia, y busca promover un sistema de interacciones en la escuela donde sea posible fortalecer los principios de la democracia. El cuarto enfoque se centra en la institucionalización del gobierno escolar, y su preocupación principal se ubica en el fortalecimiento de los mecanismos de participación en la escuela. Por último, el quinto enfoque resalta la participación comunitaria, donde los procesos de formación democrática se dirigen a los problemas y las características que circundan la escuela.

Con base en este estudio nacional, se llevó a cabo, entre 1997 y 2000, la segunda fase del proyecto, la cual incluyó varias pruebas experimentales, la encuesta definitiva y el procesamiento de los datos obtenidos en la misma. Las preguntas de la encuesta, aplicada en 1999 a una muestra de 5.047 estudiantes de grado octavo de todo el territorio nacional⁹, hacían alusión a conocimientos sobre la democracia, la identidad nacional, la cohesión y la diversidad social, los medios de comunicación y los conflictos locales.

⁹ Estos estudiantes corresponden a 152 colegios, 50% públicos y 50% privados, de instituciones de calendario A y B. Los departamentos que se incluyeron en la prueba fueron Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Guainía, Guaviare, Huila, Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

Los resultados de esta encuesta se organizaron en dos componentes: conocimientos y actitudes¹⁰. En relación con el componente de conocimientos relativos a la democracia, se indica que los jóvenes colombianos ocuparon el último lugar, situándose muy por debajo de la media internacional, lo cual obedece, según los autores del informe, a factores como la poca importancia dada en la educación básica y media a las ciencias sociales, la escasa formación de los maestros encargados de la enseñanza de la cívica, la ausencia de estándares generales para una enseñanza integrada de las ciencias sociales, la tardía aparición de lineamientos curriculares en esta área, las deficiencias de lectura y comprensión de los estudiantes y la estructura familiar con bajos niveles de formación académica y profesional.

En lo concerniente al componente de actitudes hacia la democracia, los resultados muestran que los jóvenes colombianos se sitúan en la media en cuanto a preferencia por valores como participación, tolerancia, pluralismo, perspectiva de género y otras. Pese a que la confianza en el sistema político es baja, los jóvenes presentan actitudes proclives a la participación a favor de causas democráticas. Aunque el análisis sobre esta aparente contradicción entre conocimientos y actitudes aún no se ha realizado, consideramos que constituye un referente importante para abordar las nuevas perspectivas y estrategias de formación ciudadana.

Prueba de Comprensión y Sensibilidad Ciudadana

En el marco del Proyecto de Evaluación de Competencias Básicas, a partir de 1998 se realizaron estudios exploratorios y evaluaciones para conocer el estado de desarrollo de la comprensión y la sen-

¹⁰ José Guillermo Ortiz e Isidro Vanegas Useche, *Educación cívica en Colombia: una comparación internacional*, Ministerio de Educación Nacional-Icfes-IEA, 2001.

sibilidad ciudadana en estudiantes de grados quinto, séptimo y noveno de educación básica en Bogotá, “con el propósito de contar con información que permita a maestros, instituciones y comunidad educativa orientar su intervención en los planes y políticas de mejoramiento”. El Plan Sectorial de Educación 2001-2004 “Bogotá para vivir, todos del mismo lado”, estableció como metas de mejoramiento “aumentar el porcentaje de estudiantes que comprenden las normas y funcionamiento del Estado y desarrollar las competencias ciudadanas que posibilitan la convivencia, el respeto y el desarrollo moral”. Con estos propósitos se diseñaron las Pruebas de Comprensión y Sensibilidad Ciudadana¹¹, donde la evaluación es concebida como:

Una herramienta pedagógica para ayudarle a la comunidad educativa a reflexionar sobre los logros y los vacíos en diversos aspectos de la formación ciudadana. Es también una herramienta para comprender críticamente las formas de relación social que se establecen en las prácticas educativas y la manera como éstas se constituyen en vehículos, implícitos y explícitos, de formación para la comprensión y sensibilidad ciudadana.

En las pruebas aplicadas a los grados séptimo y noveno, se evaluaron principalmente tres aspectos:

- a) el desarrollo del juicio moral (se refiere a la competencia necesaria para emitir un juicio moral sobre una determinada acción o tomar una de-

¹¹ Las primeras pruebas para quinto grado se aplicaron en octubre de 1988. Las segundas para grados séptimo y noveno fueron aplicadas durante el segundo semestre de 1999. Rosario Jaramillo y Ángela Bermúdez, *Comprensión y sensibilidad ciudadana de los alumnos de 5° grado del Distrito Capital*. Estudio Exploratorio. Bogotá: SED, febrero de 2000. Rosario Jaramillo; Ángela Bermúdez y Hernán Escobedo, *Comprensión y sensibilidad ciudadana. Interpretación de resultados. Evaluación aplicada a 7° y 9° grados*. Bogotá: Secretaría de Educación, junio de 2001. También se aplicó la prueba en octubre de 2001 a los estudiantes de calendario A de Bogotá. J. Corzo; A. Bermúdez; H. Escobedo; R. Jaramillo y C. Lanziano, *Evaluación de comprensión, sensibilidad y convivencia ciudadana. Análisis de resultados. Calendario A, octubre de 2001*. Bogotá: SED, mayo de 2002.

cisión ante los frecuentes dilemas que la vida en comunidad plantea. Evalúa además, el nivel de argumentación, para determinar el grado de coherencia en la emisión del juicio moral;

- b) la construcción de representaciones sobre ciudadanía (se relaciona con las concepciones, las preferencias valorativas, los imaginarios, las actitudes, que disponen a la persona para actuar de una u otra manera ante diversas circunstancias o fenómenos de la vida en común, y
- c) la comprensión de las normas, la estructura y el funcionamiento del Estado (se refiere al dominio de conocimientos básicos sobre el sentido, funcionamiento, financiamiento y las formas de control del Estado colombiano, todos ellos elementos para comprender la vida ciudadana).

Los autores de la prueba conciben que es posible describir el desarrollo de la competencia moral diferenciando niveles ordenados, cada uno de los cuales supone una forma de juicio moral más compleja que la del nivel anterior. La secuencia se define por la *complejidad lógica* de cada etapa sucesiva, entendidas como integraciones jerárquicas; es decir que una etapa posterior se debe desarrollar después de la anterior, porque esto implica dominar operaciones cognitivas más complejas, formándose estructuras cada vez más diferenciadas y elaboradas, bajo el supuesto de que las etapas de niveles más altos reintegran las estructuras de las etapas más bajas. Así, las formas de razonamiento que involucran ideas y valoraciones centradas en la persona estarían en los niveles más simples, mientras las formas más complejas de razonamiento que hacen posible las consideraciones de sí mismo en relación con los demás, estarían al final de los estadios del desarrollo¹². La moralidad, entonces, es entendida como:

Una competencia en continua evolución a nivel individual y social, que combina un aspecto cognitivo con uno emocional, y que coloca a la persona en disposición y capacidad de pensar, sentir y actuar considerando al *otro*, sea éste un individuo, un grupo o una sociedad... La moralidad se desarrolla a medida que la persona reflexiona sobre las decisiones que toma, ya sea sola o con otros, y analiza las razones y los sentimientos que la llevaron a tomar las decisiones y las consecuencias de las mismas¹³.

Aunque por razones de espacio no podemos hacer un análisis de los resultados obtenidos en estas pruebas, el hecho de que en el desarrollo del juicio moral “el 63% de los estudiantes de 7° grado y el 77% de los de 9° se encuentre en la etapa 3 o en transición a ella” puede parecer un logro importante. Sin embargo, hay que tener en cuenta que existe un rezago preocupante (30% en 7° y 14% en 9°) en la muestra bogotana de jóvenes que “razonan moralmente en términos pre-convencionales, es decir, centrados en su propia perspectiva, sin consideración por los otros”, por lo que no es posible generalizar los resultados para definir políticas educativas de impacto nacional a partir de ellos, cuando no se conoce la situación de los estudiantes del resto del país (así sean medidos con este instrumento). Además, dado que el desarrollo moral se está midiendo en el sistema educativo formal, pensamos que es necesario tener más información sobre el significado de las experiencias sociales vividas en la escuela y otros contextos de socialización, y su incidencia en el desarrollo de esta “competencia”. Lamentablemente, como se reconoce en el estudio, es poca la información disponible sobre la forma como opera la escolaridad en relación con este aspecto. De hecho, en el estudio se plantea que “este avance en el desarrollo del juicio moral de los estudiantes podría ser atribuido a las activi-

¹² Rosario Jaramillo; Ángela Bermúdez; Hernán Escobedo, *Prueba de comprensión, sensibilidad y convivencia ciudadana. Informe de resultados. Calendario B. 2001. Grados quinto, séptimo y noveno*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación, Unibiblos, 2001.

¹³ Rosario Jaramillo; Ángela Bermúdez y Hernán Escobedo, *Comprensión, sensibilidad y convivencia ciudadana. Interpretación de resultados evaluación aplicada a 7° y 9° grados*. Bogotá: Corpoeducación, junio de 2001, p. 11.

dades escolares”. Para Restrepo¹⁴, los resultados de esta prueba son:

En apariencia sorprendente, porque al situar a los estudiantes ya no ante actitudes, sino ante actos posibles, muestra en el plano moral una limitación a los estadios de juicio derivados de los pares inmediatos (por oposición a un juicio universal) y en el plano de las representaciones sociales una desconfianza generalizada, unida a una ausencia de discriminación en torno al significado del lazo social y apegada a una perspectiva *yoica* no templada en la dimensión asociativa, es decir, muy autorreferida.

Al respecto, Gómez¹⁵ hace una anotación clarificadora para la formación ciudadana, al criticar la posición adoptada en el estudio donde se plantea que los niveles de razonamiento moral “pueden ser identificados” con competencias ciudadanas:

Esta interpretación (que es la que paulatinamente se ha asumido en el medio escolar colombiano) lleva a creer que un sujeto, por el hecho de haber sido ubicado en un nivel de desarrollo moral, asimismo se va a *desempeñar* en sus prácticas de convivencia ciudadana. La diferencia entre competencia y actuación resulta entonces fundamental para entender que el razonamiento moral no tiene que ver con la competencia ciudadana: el uno es abstracto y formal, y la otra son contenidos y procedimientos construidos en contextos particulares como formas de supervivencia, autorrespeto y legitimación.

Es evidente también que, en esta prueba, existe una preocupación central por el nivel de información política de los sujetos a la hora de analizar la formación de ciudadanos, así como el estado de

la cultura política en la escuela. Se retorna, al igual que en el Estudio Internacional de Educación Cívica, a una idea del ciudadano virtuoso, portador de determinados valores, que le permiten actuar de manera *moralmente* adecuada para la sociedad. Los atributos morales de los sujetos son definidos antes de reconocer las condiciones reales de existencia de los mismos; es decir, se diseña un formato “moral y políticamente adecuado” al cual éstos deben adaptarse para recibir una evaluación positiva o negativa en torno a su formación política y ciudadana. Antes que reconocer las características propias de los procesos de formación de los sujetos, asistimos a la enunciación de una especie de ciudadanía ideal, establecida a partir de los razonamientos morales de los estudiantes, que no da cuenta de las dinámicas políticas y culturales de la construcción de ciudadanía en contextos específicos.

La tendencia a basarse en un solo modelo para comprender la naturaleza de la persona moral, en este caso en el modelo de desarrollo cognitivo de Kohlberg, ha sido criticada por investigadores destacados en este campo como Berkowitz, quien retoma un argumento contundente de Walter (1995):

Pero resulta evidente que esta influencia omnipresente ha dado una visión más bien restringida del funcionamiento de lo moral, que ahora deberemos esforzarnos por superar. Esta visión... surgió de la noción “a priori” y por tanto restringida de la moralidad de Kohlberg (siguiendo con la tradición platónica y kantiana en la filosofía moral, que subraya la justicia y el individualismo), y de su paupérrima descripción del agente moral¹⁶.

Sobre estas limitaciones también se pronunció Henry Giroux en los siguientes términos:

La pedagogía de Kohlberg no nos da una comprensión, o muy poca, de la forma en que la voz y

¹⁴ Gabriel Restrepo, “Hacia un nuevo modelo de socialización democrática: un estado del arte en las innovaciones e investigaciones en formación de valores en el distrito de Bogotá”, en *Educación en ética y valores. Investigaciones e innovaciones del IDEP*. Bogotá: IDEP-Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001, p. 19.

¹⁵ Jairo Gómez Esteban, “La construcción de ciudadanía: ¿Más allá del aprendizaje cívico?”, en *Aula Urbana*, No. 40. Bogotá, IDEP, abril-mayo de 2003, p. 12.

¹⁶ L. J. Walter, “Whither moral psychology?”, en: *Moral Education Forum*, 20 (1-8), citado en M. Berkowitz, “Educar la persona moral en su totalidad”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 8. Madrid, 1995, pp. 73-101.

la historia se unen dentro de las constantes relaciones asimétricas de poder que caracterizan al rejuego entre las culturas dominantes y las subordinadas. La argumentación práctica, en este caso, pasa a ser la base de una pedagogía y teoría de la ética que ignora el modo en que se forman los individuos por medio de las condiciones materiales que constituyen la otra cara de la cultura. Para Kohlberg, así como para quienes comparten su postura, la virtud de la racionalidad científica y el funcionamiento de la lengua se convierten en la base para encarar los dilemas morales abstractos y mejorar el razonamiento moral. Conforme a este punto de vista, a la historia se la separa del razonamiento moral y se deja olvidado el lado oscuro de la racionalidad científica. Además, este enfoque concede una alta prioridad al consenso, cercenando así la posibilidad de desarrollar una política de diferencia que admita la especificidad de los grupos desposeídos¹⁷.

Evaluación Censal de Competencias en el grado obligatorio de Preescolar

Tomando como referente los aportes del modelo señalado anteriormente, en el año 2004 se aplicó una prueba en Bogotá a más de 80.000 niños del nivel de Transición, tanto en el área de valores cívicos y ciudadanos, como en lenguaje, ciencias, matemáticas y estilos de trabajo. En relación con el área de Valores cívicos y ciudadanos, se evaluaron siete desempeños (sociabilidad, respeto del derecho del otro, resolución dialogada de conflictos, recuerdo del otro, participación en el trabajo colectivo, participación en la toma de decisiones colectivas y juicio moral), a partir de los cuales se intentó determinar el grado de desarrollo cívico de los niños¹⁸.

¹⁷ Henry Giroux, *La escuela y la lucha por la ciudadanía*, 2ª ed. México: Siglo XXI Editores, 1998, p. 96.

¹⁸ *Evaluación Censal de Competencias en el grado obligatorio de Preescolar: Transición. Fundamentos, protocolo y registro de aplicación 2004*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación, enero de 2004, p. 10.

Los autores de la prueba proponen que la evaluación se aplique a los niños que apenas van a ingresar en el sistema educativo, por lo cual “deben evaluarse aquellos elementos que representan las condiciones antecedentes, en el sentido evolutivo, para el logro de los estándares establecidos. Por lo tanto, queda el problema, no resuelto por los estándares, de señalar los desempeños esperados en un niño que apenas empieza su vida escolar”.

Al respecto surge una primera preocupación en relación con la factibilidad y los alcances de la evaluación de los niños que apenas van a ingresar en el sistema escolar, ya que el objetivo de la misma deja sin respuesta interrogantes como ¿qué desempeños se pretende evaluar en los niños que apenas inician su vida escolar?, ¿desde qué lugar epistemológico se construye el “perfil” del estudiante deseable en el grado de preescolar?, ¿cómo articular las dinámicas contextuales de formación de la infancia teniendo en cuenta el alto grado de diversidad socioeconómica y cultural existente en el país, y en particular en Bogotá?

Con base en lo anterior, antes de describir los resultados en los diferentes desempeños del área de Valores cívicos y ciudadanos, es pertinente abordar algunos problemas centrales de la prueba en relación con la mirada que se hace sobre la ciudadanía y la infancia, y sobre los procesos pedagógicos y políticos implicados en la formación de los sujetos sociales en la escuela.

En primer lugar, anotemos que las diferentes evaluaciones censales de los últimos años han centrado su mirada sobre el desarrollo de *competencias* en diferentes áreas, las cuales son entendidas como un saber-hacer en contexto, argumentando “que el enfoque de las competencias básicas se basa en una perspectiva conceptual que considera ‘competente’ a una persona cuando tiene la capacidad de aplicar aquello que conoce y sabe para solucionar nuevos problemas y transformar su entorno por esa vía”¹⁹. No obstante, en la prueba aplicada a

¹⁹ *Ibid.*, p. 11.

Transición, la evaluación de competencias se reduce a la relación entre el niño evaluado y el modelo de *niño ideal* creado por la guía de aplicación de la prueba (el que obtiene el máximo nivel en cada uno de los desempeños). En relación con los valores cívicos, la valoración dada en cada desempeño (de cero a tres) en los ejes que atraviesan el perfil del niño/ciudadano virtuoso es: respeto y acatamiento de la norma, pasividad –leída en términos de adaptabilidad– frente a las dinámicas del grupo, dependencia de la figura de autoridad más cercana (el maestro) para resolver los conflictos, capacidad de argumentación a la hora de tomar/acatar una decisión y facultad para tomar una opción (buena o mala) frente a una situación en la que se vinculen valores. En este sentido, a pesar de la importancia dada al contexto en la definición de competencia antes mencionada, en la prueba aplicada a Transición los elementos contextuales quedan ocultos, o reducidos a las apreciaciones que el docente hace sobre la dinámica de sociabilidad de los niños en la institución.

En el documento que sustenta la prueba se sugiere que, con base en los resultados de la misma, los docentes deben “diseñar y poner en práctica estrategias cuyo fin sea lograr que todos, *independientemente de sus condiciones*, desarrollen las competencias básicas esenciales para obtener nuevos aprendizajes, con niveles de complejidad creciente”²⁰. Si las competencias se definen como un saber-hacer en contexto, ¿por qué se busca desarrollarlas “independientemente” de las condiciones de los niños? Frente a lo anterior, consideramos que un aspecto clave para el desarrollo de competencias está en la posibilidad de reconocer las particularidades de la cotidianidad de los niños y las formas como ellos crean estrategias para vivir esa cotidianidad. Es a partir de esa experiencia mundano-vital que el maestro debe diseñar y orientar proyectos pedagógicos para el mejoramiento de la formación social y cognitiva de los niños, y no desde

los resultados de una prueba que, además, tuvo numerosos inconvenientes metodológicos para su aplicación (tales como la deficiente capacitación de los docentes para el desarrollo de la prueba, las condiciones del funcionamiento propio de las instituciones educativas, la dificultad para registrar los comportamientos y las actitudes de los niños durante la jornada escolar, entre otras).

Un segundo problema del área de valores cívicos y ciudadanos es la reducción de la formación ciudadana al desarrollo del juicio moral, privilegiando, además, una determinada concepción de moralidad centrada en la dimensión cívica, es decir, en relación con lo que se consideran buenas costumbres y virtudes ciudadanas de los niños. Por esta razón, en la prueba se prefiere la mirada sobre las actitudes y comportamientos de los niños frente a determinada situación, o frente a un dilema moral, antes que tratar de hallar explicaciones a las respuestas dadas por los niños. Reducir la formación ciudadana a uno solo de sus aspectos fortalece el individualismo en materia de educación en valores –pues la ciudadanía dependería más de las virtudes individuales que se desarrollen en el niño que de las particularidades cotidianas de la vida en comunidad–, en tanto se desconocen los contextos socio-políticos en los cuales se forman los niños y las maneras como éstos influyen en sus opiniones. Precisamente, una de las críticas que se han hecho al uso de dilemas hipotéticos es que estos dilemas están alejados de la vida y la experiencia de los sujetos.

Como consecuencia de lo anterior, un tercer problema derivado de la prueba es la reducción del ejercicio docente a dos actividades, principalmente: registro de las actitudes y comportamientos del niño en cada uno de los desempeños, y diseño y aplicación de estrategias pedagógicas que permitan aumentar el índice de desempeño de los niños en las diferentes pruebas. En este sentido, el saber pedagógico se minimiza a la posibilidad de clasificar a los niños de acuerdo con las escalas predefinidas y, a partir de los resultados que arroje la sistematización de dicho registro cuantitativo, al

²⁰ *Ibid.*, p. 18 (la cursiva es nuestra).

desarrollo de actividades orientadas a superar las deficiencias de los niños en la prueba. Lo anterior, además de legitimar la existencia de un sistema de discriminación a partir del cual establecer quiénes son los niños sobresalientes y quiénes los que tienen problemas de aprendizaje y desarrollo, puede fortalecer la tendencia de que los maestros orienten sus labores a desarrollar en el niño habilidades que le permitan desenvolverse con efectividad en las evaluaciones censales, ya que, en buena parte, de tales resultados dependerá la evaluación que se haga a los mismos maestros.

Evaluación de competencias ciudadanas

Para complementar la información relacionada con las evaluaciones masivas, anotemos que el Ministerio de Educación Nacional, en cabeza del Icfes a través de las pruebas *Saber*, aplicó durante el mes de noviembre de 2003 una prueba a nivel nacional denominada *Evaluación de competencias ciudadanas. Formar para la ciudadanía*. Esta prueba, aplicada a 1'029.146 niños y jóvenes de todo el país de grados quinto y noveno, buscó evaluar en qué medida los estudiantes “son capaces de contribuir a la convivencia pacífica, de participar democráticamente y de respetar y valorar la diversidad y los derechos de los demás en su vida cotidiana”²¹. Los aspectos evaluados fueron los siguientes: conocimientos sobre ciudadanía, actitudes frente a la ciudadanía, acciones ciudadanas, ambientes democráticos, procesos cognitivos, manejo de las emociones y empatía.

En relación con los conocimientos sobre ciudadanía, en la tabulación de los resultados se muestra que los estudiantes están en un nivel bajo de competencia (5,06 para grado quinto y 5,18 para grado noveno, sobre una escala de 10). Esta situación tiende a “mejorarse” levemente con respecto a las actitudes, pues para grado quinto tuvieron un pro-

²¹ Tomado de: www.icfes.gov.co

medio de 6,10 y para grado noveno de 5,77. Con respecto a los otros aspectos evaluados, los resultados de la tabulación son los siguientes: Acciones ciudadanas, 6,05 y 5,56; Ambientes democráticos, 5,46 y 5,65; Procesos cognitivos, 6,07 y 6,86; Manejo de emociones, 5,65 y 5,79, y, finalmente, Empatía, 5,75 y 6,32. Frente a estas cifras, y conociendo los antecedentes analíticos de las pruebas anteriormente mencionadas, es posible presagiar una suerte de “angustia” por los bajos niveles de desarrollo ciudadano de nuestros niños y jóvenes, y anticipar la promoción de estrategias pedagógicas y evaluativas tendientes a estandarizar los procesos de formación ciudadana, esto es, a moldear la figura del ciudadano de acuerdo con las concepciones, actitudes y gustos de los autores de las pruebas y de los documentos oficiales. Así, se reafirma la tendencia de que las políticas educativas, antes que obedecer a acuerdos sociales, principalmente con la comunidad educativa, siguen dominadas por los expertos.

Las vías de la construcción de ciudadanía

Las apuestas actuales por la ciudadanía emergen a mediados de los noventa por dos vías distintas. La vía de las políticas urbanas²², por la prioridad que adquirió el propósito de formar una *cultura ciudadana* en la población de la capital colombiana a partir de la primera administración del alcalde Antanas Mockus (1995-1997) y la vía de las políticas educativas, mediante el diseño y la aplicación de pruebas masivas en materia de formación ciudadana y, consecuentemente, con la elaboración y difusión de competencias y estándares ciudadanos.

²² Hacemos referencia al programa desarrollado en Bogotá por sus dimensiones e impacto masivo, pero debemos aclarar que en Medellín también se viene desarrollando, desde la década de los noventa, una serie de programas gubernamentales, apoyados por diversas ONG, orientados a la construcción de ciudadanía.

La vía de las políticas urbanas

Desde el primer gobierno de Mockus se evidenció un cambio en la mirada sobre la ciudad de Bogotá que rebasó los tradicionales marcos pragmáticos, físicos y económicos que caracterizaron el manejo y la administración del poder de la ciudad, asumiéndola como problemática cultural. En el plan de desarrollo *Formar Ciudad: 1975-1977* la cultura ciudadana se convirtió en prioridad y en el eje que estructuró la acción pública sobre las agudas problemáticas urbanas. El argumento central de que la construcción colectiva de una imagen de ciudad compartida es la condición de posibilidad para la formación de la cultura ciudadana se viabilizó con la propuesta de constituir el tiempo y el espacio ciudadanos, asentado en los acuerdos básicos sobre la normatividad que rige la vida cotidiana, como alternativa plausible para dirimir las contradicciones de la vida urbana. La ciudad aparece, entonces, como sujeto ordenador y vinculante, tanto de las acciones y proyectos de los ciudadanos, como de una administración que legitima su acción en el ciudadano.

El propósito central del *Programa de Cultura Ciudadana*²³ era promover comportamientos adecuados para la convivencia urbana, basados en el acatamiento de las reglas mínimas que hacen posible la interacción pacífica entre los habitantes de la ciudad. Según la hipótesis preliminar planteada por Mockus, los agudos problemas de convivencia que padece la sociedad colombiana obedecen, en parte, a contradicciones, desconexiones o vacíos entre los tres sistemas que regulan el comportamiento humano en las sociedades modernas: la ley, la moral y la cultura. Es en estos tres sistemas reguladores de los comportamientos de los individuos, relativamente in-

²³ Para un análisis detallado de este programa, véase Liliana López Borbón, *Construir ciudadanía desde la cultura. Aproximaciones comunicativas al Programa de Cultura Ciudadana (Bogotá, 1995-1997)*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Instituto Distrital de Cultura y Turismo-Clasco, 2003.

dependientes, en los que se encuentra la clave para transformar la cultura ciudadana, concebida como “el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”²⁴.

En este contexto, la construcción de la ciudadanía es entendida menos como un ejercicio político abstracto, y más como una diversidad de prácticas cotidianas en permanente negociación, que emergen de continuo en el espacio público urbano, comprendido en su sentido más amplio. Este abordaje de la ciudad y la ciudadanía como problemática cultural y comunicativa coincide con las reflexiones de Rosalía Winocur, para quien la condición de ser ciudadano se inscribe dentro de un universo simbólico que no se restringe al ejercicio político, sino que involucra, además, la diversidad de prácticas cotidianas y representaciones sociales de distintos grupos de una sociedad. No es en la abstracción del ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos que los sujetos dirimen los conflictos y las diferencias que subyacen al orden social, sino en la vida cotidiana²⁵.

Dada la carencia de información confiable y sistemática sobre los fenómenos de violencia, delincuencia y otros problemas que afectaban las relaciones de convivencia en la ciudad, la administración distrital creó el Observatorio de Cultura Urbana y

²⁴ Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto Número 295, junio 1 de 1995, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, 1995-1998, *Formar Ciudad*. Esta perspectiva, en su concepción estratégica, buscó desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas para generar sentido de pertenencia y apropiación de la ciudad. La pertenencia se define como el reconocimiento de contextos y el respeto a las reglas que cada contexto implica. La apropiación es la forma como los ciudadanos aprenden a usar la ciudad, respetando su ordenamiento y su carácter de patrimonio común. En este marco, las acciones deben incidir en la forma como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos sociales y urbanos, y en las relaciones que ellos establecen entre sí en cada uno de estos entornos.

²⁵ Citado por L. López, *op. cit.*, p. 56.

un sistema de medición de la cultura ciudadana, además de fomentar la investigación sobre problemas de interés para la administración, la comunidad académica y la ciudadanía. Estos estudios fueron la base que fundamentó el plan de desarrollo del segundo gobierno de Mockus, *Bogotá para vivir todos del mismo lado: 2001-2003*, y para reformular el propósito de las estrategias pedagógicas, cuyo cambio más visible fue el paso de la prioridad exclusiva que se le dio al cambio cultural en el primer gobierno, a estrategias que apuntaban a armonizar ley, cultura y moral, con un mayor énfasis en la dimensión jurídica de la ciudadanía expresada en nuevas tácticas para lograr el cumplimiento de las normas básicas de convivencia, acompañadas por estrategias de mejoramiento de la seguridad urbana, ampliándolo luego a nuevos campos como la cultura tributaria, la comunicación entre los ciudadanos y el fortalecimiento de la cultura democrática en la ciudad²⁶.

Una característica particular de este proceso de construcción de ciudadanía consistió en concebir la ciudad sin escuelas. Dado que el ámbito cultural fue el contexto escogido para formar ciudadanos, se pensó que esto se lograría mejor en espacios de interacción y convivencia no institucionalizados. Las estrategias de intervención y las prácticas desarrolladas se llevaron a cabo por fuera de la institución educativa formal, privilegiando *pedagogías desescolarizadas* mediante un conjunto de prácticas que Sáenz²⁷ ha definido como de pedagogización de la sociedad y de la vida urbana, que buscan generar aprendizajes en los ciudadanos y ciudadanas, de manera *indirecta*. Al respecto, este autor nos recuerda que:

²⁶ Es importante aclarar que el gobierno de Peñalosa, 1998-2000, no mantuvo la formación ciudadana como elemento central de su gestión, aunque le dio continuidad a algunos programas y proyectos de esta estrategia, tales como la promoción de las artes y la cultura popular, el uso educativo de los medios masivos de comunicación y la autorregulación ciudadana.

²⁷ Javier Sáenz, "La pedagogización de la ciudad", en *Magazín Aula Urbana*, No. 48. Bogotá, IDEP, julio-agosto de 2004.

En el plan de desarrollo del primer gobierno de Mockus se planteó una hipótesis que se mantendría en los dos gobiernos siguientes y cuyo peso fue significativamente mayor en el gobierno de Peñalosa: que cierto tipo de acciones de construcción, adecuación, limpieza y embellecimiento de la infraestructura y el espacio público de la ciudad producirían, por sí mismas, aprendizajes ciudadanos deseables. Se trata de un enunciado que forma parte de los modos más contemporáneos de gobierno de los sujetos y la población, en los cuales se considera que el gobierno más efectivo no es el que se ejerce de manera directa y personal, sino el que se ejerce mediante prácticas indirectas de disposición de los espacios, tiempos y cuerpos para producir aprendizajes y conductas específicas e involuntarias (en el sentido en que operarían directamente sobre las percepciones, actitudes y comportamientos del individuo y la población sin que éstos se percaten, necesariamente, de ello)²⁸.

Estas estrategias de pedagogización de la vida urbana eran consecuentes con las concepciones de ciudad y ciudadanía subyacentes a los planes de desarrollo distritales, donde se planteaba que "el mejoramiento del espacio público favorece el buen comportamiento ciudadano". Por ello, se propuso crear espacios de orden por medio de la recuperación del "espacio público en donde se comparte socialmente la ciudad y devolver un elemento primario al hombre para que pueda iniciar un proceso de resocialización con el entorno y sus conciudadanos"²⁹. Ahora bien, aunque se desarrollaron algunas actividades de interacción escuela-ciudad, las prácticas predominantes antes que abrir la frontera escolar a la ciudad y ampliar las posibilidades de la formación ciudadana, intensificaron el aislamiento de la vida escolar del entorno urbano³⁰.

²⁸ *Ibid.*, p. 9.

²⁹ Alcaldía Mayor de Bogotá. *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santafé de Bogotá 1998-2001*, Bogotá, 1998 (artículos 13, 25-26).

³⁰ Para un análisis más detallado sobre las estrategias pedagógicas del plan de desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado 2001-2003", véase Javier Sáenz Obregón, *Cultura ciudadana y pedagogización de la práctica estatal*. Bogotá, IDEP-Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004.

A pesar de estas limitaciones, consideramos que entre los logros de la política de cultura ciudadana se encuentra el haber consolidado un proyecto de ciudad, transformando positivamente la imagen de la ciudad entre los habitantes, que empiezan a considerarla “un buen sitio para vivir”, a la vez que se mejoró cualitativamente la cultura administrativa de Bogotá, transformando las relaciones y los comportamientos entre ciudadanos, y entre funcionarios y ciudadanos. Al respecto se ha planteado que “el énfasis en los deberes ciudadanos, más que en los derechos y en las responsabilidades que los funcionarios tienen con los particulares, permite establecer dos rasgos centrales: la construcción de una ciudadanía activa y la legitimidad institucional”³¹. Por último, consideramos que el aspecto más destacable de este programa político consistió en haber logrado introducir la ciudadanía como un discurso público en la cotidianidad de la vida urbana.

La vía de las políticas educativas

El papel marginal asignado a la escuela en la política de cultura ciudadana de las últimas administraciones distritales fortalece aún más la inversión a que ésta ha sido sometida por las políticas educativas, concentradas, como vimos anteriormente, en los problemas “internos” de la institucionalidad del sistema de educación formal, privilegiando una gestión tecnocrática que prioriza las funciones administrativa y financiera frente a la función educativa propia de la escuela. Por otra parte,

el énfasis puesto en la evaluación del logro de los alumnos en competencias básicas..., ha tendido a dejar por fuera de las escuelas aquellas prácticas que harían posible su mayor articulación con la cultura urbana. Las prácticas pedagógicas orientadas al desarrollo de las matemáticas y el lenguaje –dos formas de comunicación prototípicamente académicas– tienden a ser las más escolarizadas, en la medida en que pueden

ser implementadas de forma endógena dentro de las paredes del aula escolar. Y aunque no tiene que ser así, lo mismo ha sucedido, en gran medida, con la enseñanza de las ciencias naturales³².

Como hemos visto, este modelo de prácticas pedagógicas derivadas de las evaluaciones censales se está generalizando en todas las áreas, incluida la de ciencias sociales y en lo que corresponde a la educación ciudadana, que en nuestro entender se debe plantear en un campo de praxis que se configura ineludiblemente en las relaciones escuela-ciudad.

Las pruebas masivas a las cuales hicimos alusión en la primera parte evidenciaban un interés por medir los niveles de desarrollo ciudadano de los niños y jóvenes, con el fin de elaborar las competencias mínimas que ellos deben tener en estas materias. Estas pruebas, además de estandarizar el problema de la ciudadanía, reducen lo político básicamente a dos dimensiones: conocimientos sobre el Estado (ciudadano informado) y actitudes positivas frente a la democracia (ciudadano virtuoso). A partir de la evaluación de estas dos dimensiones se acusa una suerte de “crisis moral” en la sociedad colombiana, perspectiva que, según Norbert Lechner, puede conducirnos “no a una renovación de los principios ético-normativos, sino a la explosión de actitudes irracionales [ya que] cuando los criterios de orientación usuales fallan y devienen insoportables las tensiones, resulta atractivo replegarse a la trinchera moral, para suplantar la compleja elaboración y decisión de alternativas por convicciones simples y puras”³³.

Seguramente, los bajos resultados de los estudiantes en la prueba de competencias ciudadanas (recordemos que los promedios de calificación estuvieron en el rango 5,06 - 6.86, en una escala de 1 a 10), se utilizarán para ratificar la tesis, promovida

³¹ L. López, *op. cit.*, p. 62.

³² J. Sáenz, (2004), *op. cit.*, pp. 11-12.

³³ N. Lechner, “El malestar con la política y la reconstrucción de los mapas políticos”, en Rosalía Winocur (comp.) *Culturas políticas a fin de siglo*, México, Juan Pablos Editor, 1997, p. 18.

de manera acrítica por los organismos gubernamentales, de un déficit ciudadanía y de democracia en la sociedad y en la escuela y, a su vez, para responsabilizar a los docentes de dicho vacío, evadiendo así el papel que ha desempeñado el Estado en dicha situación.

También en la evaluación realizada en Preescolar, antes que reconocer la experiencia cotidiana de los niños en la construcción de su subjetividad, promueve un modelo de ciudadano ideal a partir del cual se los evalúa. La cercanía o distanciamiento con este modelo da como resultado una buena o una mala evaluación. Es así que el niño que cumpla con todas las virtudes cívicas definidas en la prueba obtendrá su clasificación en el nivel tres, mientras quien no cumpla con ninguna de ellas, estará excluido al nivel cero. En este último caso tendremos un niño que cuestiona la norma, es renuente a participar en las actividades que deciden los adultos, no acude a las autoridades de la institución para resolver sus problemas, y se centra en su experiencia individual para dar respuestas a las preguntas de la cotidianidad.

Teniendo como referente estas pruebas censales, y en el marco de la evaluación de estándares para la educación básica y media, el Ministerio de Educación Nacional elaboró el documento *Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas*, con el fin de dar a conocer las habilidades específicas para el ejercicio y la formación de ciudadanía, entendiendo que éste es un proceso que puede ser diseñado, implementado y evaluado, con el fin de articularlo a los planes de mejoramiento de las distintas instituciones educativas del país. Una versión adaptada de este documento, publicado conjuntamente por el MEN y la Asociación Colombiana de Facultades de Educación, fue dada a conocer ampliamente durante el mes de marzo de 2004 a través de distintos diarios y semanarios del orden nacional³⁴.

³⁴ *Formar para la ciudadanía... ¡Si es posible! Lo que necesitamos saber y saber hacer*. Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, Serie Guías No. 6, 2004.

En este documento se sugiere que la idea de competencia, antes que estar relacionada con competitividad, hace referencia a ser competente, es decir, a saber y a saber hacer. En esta perspectiva, los estándares de competencias ciudadanas definen los niveles básicos de calidad que deben cumplir las instituciones educativas para asegurar los aspectos fundamentales e indispensables en materia de formación ciudadana. Así se anota que “las competencias ciudadanas son el conjunto de conocimientos y de habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas que, articulados entre sí, hacen posible que el ciudadano actúe de manera constructiva en la sociedad democrática”³⁵.

Para efectos organizativos, las competencias ciudadanas fueron clasificadas en tres grandes grupos temáticos: a) convivencia y paz, b) participación y responsabilidad democrática, y c) pluralidad, identidad y valoración de las diferencias. Para facilitar su proceso de desarrollo y evaluación las competencias fueron distinguidas en cuatro tipos, de la siguiente forma: conocimientos (información que los estudiantes deben tener sobre el ejercicio de la ciudadanía), competencias cognitivas (capacidad para realizar diversos procesos mentales fundamentales para el ejercicio ciudadano), competencias emocionales (habilidades necesarias para la identificación y respuesta constructiva ante las emociones propias y las de los demás) y competencias comunicativas (habilidades necesarias para establecer un diálogo constructivo con las otras personas). Con base en este marco, se exponen los estándares que deben cumplir los niños y jóvenes de los grados de la educación básica y media.

Digamos que la organización de los estándares por grados de escolaridad (1° y 2°, 3° y 4°, y así sucesivamente hasta grado 11°), parece corresponder con la lógica de la perspectiva cognitiva del desarrollo moral de Kohlberg, por cuanto para acceder a un tipo de competencias es necesario haber cumplido con las del nivel anterior. En tal senti-

³⁵ *Ibid.*, p. 8.

do, consideramos que los estándares básicos de competencias ciudadanas continúan privilegiando una mirada instrumental del ciudadano, en tanto que éste se entiende, exclusivamente, como un sujeto portador de derechos y con obligaciones civiles connaturales a su experiencia de vida en sociedad. A pesar de las discusiones que se dieron en diferentes círculos académicos sobre este documento, la estructura y sentido propuestos pueden resultar reduccionistas si no se consideran las particularidades de los procesos de formación ciudadana en contextos socioculturales y educativos específicos. En tal sentido, consideramos que la atención de la comunidad educativa debe centrarse en el análisis crítico de las competencias y estándares de ciudadanía y en la búsqueda creativa de propuestas alternativas que hagan frente a la tendencia homogeneizadora de las prácticas educativas y de la conducta humana.

A manera de conclusión

Producto de la incursión de términos como competencias y estándares, convertidos en “categorías oficiales” que buscan reorientar el contenido de los procesos educativos en las instituciones escolares, la mirada sobre la formación ciudadana ha tendido a privilegiar las evaluaciones masivas para diagnosticar el grado de desarrollo cognitivo-político de las niñas, los niños y los jóvenes, derivando conclusiones generales que, en muchos casos, desconocen la complejidad de la formación social y política de los mismos. En relación con esta mirada reduccionista sobre la cultura política, veamos los siguientes comentarios de Norbert Lechner:

Frecuentemente, la cultura política puede ser confundida con (o, al menos, “medida” por medio de) las creencias y preferencias expresadas en las encuestas de opinión pública. El análisis de tales datos puede ofrecer, en efecto, antecedentes relevantes acerca de la percepción que las personas encuestadas tienen de la democracia y, en general, de la política. Pero ello no abarca sino la

punta de aquel *iceberg* que es la cultura política. En cambio, poco sabemos de las capas más profundas, como los (diferenciados) sistemas de valores, las representaciones simbólicas y los imaginarios colectivos. Un aspecto importante, quizá decisivo de la cultura política, radica precisamente en aquellas “evidencias” que la gente no verbaliza ni explicita por considerarlos algo “normal y natural”. A este ámbito de lo autoevidente suelen pertenecer los prejuicios con que percibimos y evaluamos los problemas diarios y sus soluciones, incluyendo aquel ‘credo’ profundo que subyace en los cálculos de una ‘elección racional’ y de una acción estratégica. En esta esfera de lo no consciente también echan sus raíces las representaciones simbólicas mediante las cuales hacemos inteligible la realidad y otorgamos sentido a las relaciones sociales³⁶.

Para el caso específico de la escuela colombiana, se ha evidenciado un *ambiente híbrido* en el cual se combinan elementos del discurso democrático “moderno” con prácticas políticas y pedagógicas autocráticas y verticales. Según Rodrigo Parra³⁷, el poder autocrático y el autoritarismo del conocimiento son facetas que se complementan y se esconden detrás de discursos democráticos que enarbolan la importancia de la creatividad, a pesar de que en la práctica reducen las posibilidades del manejo y de la solución pacífica de conflictos, pues, la mayoría de las veces, éstos son resueltos por quienes ostentan el poder, restringiendo, de paso, la participación política a la posibilidad de elegir o ser elegido en las diferentes instancias del gobierno escolar.

Así mismo, esta especie de moda sobre lo ciudadano generó ambigüedad en el uso del término, dejando al descubierto la ausencia de referentes comunes sobre lo que en las políticas urbanas y en las políticas educativas se entendía por ciudadanía, suscitando, además, una yuxtaposición de concepcio-

³⁶ N. Lechner, *op. cit.*, p. 19.

³⁷ Rodrigo Parra, “El tiempo mestizo. Escuela y modernidad en Colombia”, en “*Viviendo a toda*”. *Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*. Bogotá: Universidad Central, Siglo del Hombre Editores, 1998.

nes sobre la misma, pues bajo el epíteto de formación ciudadana se incluyeron las más diversas estrategias relacionadas con la elaboración del manual de convivencia, la conformación y el funcionamiento del gobierno escolar, la resolución de conflictos en la escuela, la promoción y defensa de los derechos humanos, la formación de mediadores escolares, la educación para la democracia, la educación en valores y el problema del desarrollo moral y cognitivo de los estudiantes. Cabe anotar que a pesar del incremento de proyectos de investigación, innovaciones pedagógicas, proyectos de aula y otras estrategias orientadoras de la formación ciudadana en la escuela, existe un vacío en la sistematización de las mismas que permita dar cuenta de sus alcances y aportes en este campo. Esta mirada retrospectiva y analítica sobre las experiencias realizadas en las dos últimas décadas puede ayudar a tomar conciencia y a posicionarse mejor frente a la realidad que se quiere interpretar y transformar, para poder reconfigurar los supuestos y las bases normativas de la construcción de la ciudadanía del siglo XXI.

Además, al igual que ocurre con la educación moral donde, según Berkowitz, no existe un planteamiento integrado para abordarla, por la “ausencia de un modelo globalizador de la persona moral en las ciencias sociales”, por la escasa diferenciación analítica de los términos que se usan y por la insuficiente explicitación del modo en que se utilizan; la educación ciudadana necesita también un planteamiento integrado, en la teoría y en la práctica, que oriente la formación del sujeto político en la escuela y en la ciudad, es decir, que aporte elementos teóricos, pedagógicos y didácticos para responder las preguntas sobre qué tipo de ciudadano se quiere formar, en qué tipo de democracia, en qué tipo de escuela, y cómo formar ciudadanos en la escuela y en la ciudad, cuyas respuestas requieren el concurso de diversas disciplinas sociales y la *participación reflexiva* de la comunidad educativa, entendiendo por tal, como señala Giddens³⁸, “la

³⁸ A. Giddens, *Consecuencias de la modernidad*, Madrid: Alianza, 1993.

posibilidad de que la sociedad pueda pensarse a sí misma y optar por su propio destino, dado que éste queda en las manos de los ciudadanos”, y no exclusivamente en las manos de los expertos, como viene ocurriendo en la actualidad.

Consideramos, finalmente, que las experiencias acumuladas en estos últimos años pueden dar pistas para profundizar la reflexión sobre la ciudadanía en la escuela y en la ciudad y, a su vez, reorientar las estrategias gubernamentales en esta materia con el fin de que la ciudadanía deje de entenderse como una condición a la que llegan los niños y jóvenes después de ser “sometidos” a determinados dispositivos aparentemente democráticos, y empiece a ser concebida como un principio articulador, que tiene un carácter histórico, y por ello adquiere sentido de acuerdo con las tensiones político-culturales de un momento específico³⁹. Así las cosas, la construcción de la ciudadanía en la escuela no debe buscarse sólo en el nivel de los conocimientos o competencias que tengan los niños y jóvenes frente al sistema democrático, sino también en la experiencia cotidiana con lo político y lo cultural que estos sujetos tienen en sus contextos reales de existencia. En este sentido retomamos, para concluir, las siguientes reflexiones de Martín-Barbero.

Construcción de ciudadanos significa que la educación tiene que enseñar a leer ciudadanamente el mundo, es decir, tiene que ayudar a crear en los jóvenes una mentalidad crítica, cuestionadora, desajustadora de la inercia en que la gente vive, desajustadora del acomodamiento en la riqueza y de la resignación en la pobreza. Es mucho lo que queda por movilizar desde la educación para renovar la cultura política, de manera que la sociedad no busque salvadores, sino genere sociabilidades para convivir, concertar, respetar las reglas del juego ciudadano...⁴⁰.

³⁹ Chantal Mouffe. *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós, 1999.

⁴⁰ Jesús Martín-Barbero, “Una escuela ciudadana para una ciudad-escuela”. Memoria de la Cátedra de Pedagogía: Bogotá, una gran escuela, 2004, publicada por el IDEP en la Revista *Educación y Ciudad*, No. 6, diciembre de 2004, pp. 121-122.

Bibliografía

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (Enero de 2004). *Evaluación Censal de Competencias en el grado obligatorio de Preescolar: Transición. Fundamentos, protocolo y registro de aplicación 2004*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital.
- _____. (1998). Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá 1998-2001, Bogotá.
- CORZO, J.; BERMÚDEZ, A.; ESCOBEDO, H.; JARAMILLO, R.; LANZIANO, C. (Mayo de 2002). *Evaluación de comprensión, sensibilidad y convivencia ciudadana. Análisis de resultados. Calendario A, Octubre 2001*. Bogotá, SED.
- GIROUX, H. (1998). *La escuela y la lucha por la ciudadanía*, 2ª. ed. México: Siglo XXI Editores.
- GÓMEZ ESTEBAN, J. (Abril-mayo de 2003). “La construcción de ciudadanía: ¿Más allá del aprendizaje cívico? En: *Aula Urbana*, No. 40, Bogotá, IDEP.
- JARAMILLO, R. y BERMÚDEZ, Á. (Febrero del 2000). *Comprensión y sensibilidad ciudadana de los alumnos de 5º grado del Distrito Capital*. Estudio Exploratorio. Bogotá: SED.
- JARAMILLO, R.; BERMÚDEZ, Á.; ESCOBEDO, H. (Junio de 2001). *Comprensión y sensibilidad ciudadana, Interpretación de resultados. Evaluación aplicada a 7º y 9º grados*. Bogotá: Corpoeducación.
- _____. (2001). *Prueba de comprensión y sensibilidad ciudadana. Informe de resultados. Calendario B. 2001. Grados quinto, séptimo y noveno*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación, Unibiblos.
- KIMLICKA, W. y NORMAN, W. (Octubre de 1997). “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. En: *La Política* (3). Barcelona, Paidós.
- LECHNER, N. (1997) “El malestar con la política y la reconstrucción de los mapas políticos”. En: Rosalía Winocur (comp.) *Culturas políticas a fin de siglo*. México: Juan Pablos Editor.
- LÓPEZ BORBÓN, L. (2003). *Construir ciudadanía desde la cultura. Aproximaciones comunicativas al Programa de Cultura Ciudadana (Bogotá, 1995-1997)*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.: Instituto Distrital de Cultura y Turismo-Clacso.
- MARTÍN-BARBERO, J. (Diciembre 2004). “Una escuela ciudadana para una ciudad-escuela” Memoria de la Cátedra de Pedagogía: Bogotá, una gran escuela, 2004. IDEP, Revista *Educación y Ciudad*, No. 6.
- MEJÍA, M. R.; RESTREPO, G. (1997). *Formación y educación para la democracia en Colombia*. Unesco, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán, Bogotá.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. (2004). *Formar para la ciudadanía... ¿Si es posible! Lo que necesitamos saber y saber hacer*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Serie Guías No. 6.
- MOUFFE, C. (1999). *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós.
- ORTIZ, J. G.; VANEGAS USECHE, I. (2001). *Educación cívica en Colombia: una comparación internacional*. Ministerio de Educación Nacional – Icfes – IEA.
- PARRA, R. (1998). “El tiempo mestizo. Escuela y modernidad en Colombia”. En: “*Viviendo a toda*”. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades. Bogotá: Universidad Central, Siglo del Hombre Editores.
- RODRÍGUEZ RUEDA, Á. (1998). *Formación democrática y educación cívica en Colombia. Un estudio nacional de caso*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- SÁENZ, J. (Julio-agosto de 2004). “La pedagogización de la ciudad”. En: *Magazín Aula Urbana*, No. 48. Bogotá: IDEP.
- SÁENZ OBREGÓN, J. (2004). *Cultura ciudadana y pedagogización de la práctica estatal*. Bogotá: IDEP-Alcaldía Mayor de Bogotá.
- TORNEY-PURTA, J.; SCHWILLE, J., y AMADEO, J. (eds.) (Julio de 2000). *Cívica & Democracia*. La educación cívica a través de los países: veinticuatro estudios de casos nacionales del proyecto de Educación Cívica de la IEA. Bogotá: MEN-Icfes-IEA.
- TOURAINÉ, A. (1997). *¿Podremos vivir juntos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.