

# Reflexiones acerca de la educación ciudadana: Una mirada desde América Latina

**Arlés Caruso Larrainci**

COORDINADORA DEL PROYECTO "ESTADO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE" / CREFAL – CEAL / URUGUAY  
acaruso@pai.gub.uy



Foto: CB

## Introducción

Estamos ante una gran crisis de los modelos de sociedad y de hacer política; están en crisis los modos de pensar las nuevas sociedades, las nuevas formas de hacer política y, sobre todo, las nuevas formas de interrelación humana. Se han agotado los modelos que el siglo pasado creíamos que eran ideales, pero no tenemos todavía respuestas a las nuevas exigencias. En este contexto la educación ciudadana está llamada a transformarse y a cumplir un papel clave en la democratización de nuestras sociedades a partir del reconocimiento de dos asuntos que me parecen

claves: el reconocimiento de la diversidad de nuestras sociedades latinoamericanas y la crisis del medio ambiente.

En este artículo haremos un poco de historia acerca de cómo el concepto de "ciudadano" se ha ido transformando de la mano de las necesidades sociales en América Latina para concluir con algunas pistas acerca de cómo abordar la educación ciudadana desde la educación de jóvenes y adultos, de cara a los retos y las necesidades del momento actual.

## De la mano de la noción de ciudadanía

Para comenzar quisiera aportar algunas reflexiones históricas y conceptuales acerca de los derroteros de la noción de “ciudadano”, y por tanto de “ciudadanía” en América Latina para mostrar cómo estos conceptos han influido en la manera como cada sociedad ha definido la educación ciudadana que considera pertinente.

El concepto de ciudadanía no es sencillo; es polisémico, polivalente, en algunos casos incluso es confuso y está ligado a los objetivos y al marco del pensamiento de las personas o grupos que lo proponen. Un punto de partida sería la definición de ciudadano como alguien que vive o nació o se naturalizó en algún país y que es sujeto de ciertos derechos; esta idea, si bien extremadamente simple, ha sido muy poderosa para definir muchos tipos de exclusión: en la Grecia antigua, por ejemplo, solamente una minoría tenía el estatus de “ciudadana”; actualmente, por citar otro ejemplo, a millones de migrantes latinoamericanos que viven en Estados Unidos se les niega todo tipo de derechos, no sólo los políticos, por el hecho de no ser originarios de ese país.

Esta idea de ciudadanía, sin embargo, es demasiado simple para explicar un fenómeno tan complejo. La noción de ciudadanía existe siempre en función de una relación entre sociedad y Estado. Históricamente la palabra ciudadano viene de ciudad; la ciudadanía, concebida desde la *polis* griega, con su sistema de democracia deliberativa, era, como decíamos, una ciudadanía para unos pocos.

El concepto de ciudadano que ha primado en los últimos siglos, por lo menos a partir de la Revolución Francesa, es el sujeto que tiene derecho a elegir y a ser elegido. Nos referimos al sistema de democracia representativa, que es una democracia que supone que la ciudadanía tiene derechos y la encomienda de elegir quién va a decidir por él, es decir, no elige con quién tomará las decisiones, sino quién las tomará en su nombre.

La idea que cruza el siglo XX, y que viene de esa tradición liberal, es la de este ciudadano de una democracia representativa, portador de todos los derechos. En la segunda mitad del siglo pasado en América Latina, este asunto de votar,

de poder ser elegido, de que las elecciones fueran transparentes y sus resultados confiables, tuvo una gran fuerza en contextos de regímenes autoritarios, represores, donde se negaban, en unos países más, en otros menos, los derechos humanos políticos y civiles.

De la mano de esta realidad social y política de los países de la región el Estado desarrolló una educación cívica cuyos principales componentes eran los contenidos patrióticos: la historia vista desde los hechos heroicos, los símbolos patrios, un conocimiento superficial de las leyes, los derechos y las obligaciones “ciudadanas”, etc. Esta educación cívica oficial era sumamente simple y con poca importancia a nivel curricular: en la educación secundaria, por ejemplo, tenía una carga horaria mínima y en muchos casos ni siquiera se le daba calificación. De esta manera, aunque la educación ciudadana ha estado presente en las leyes de educación, e inclusive en la normativa de la educación para jóvenes y adultos, su implementación ha estado casi ausente en los currículos y en los contenidos de las materias y se ha reducido, como decíamos, a una educación cívica que lejos de pretender formar ciudadanos libres y participativos refuerza una “ciudadanía” pasiva.

Durante las décadas de los años 60, 70 y hasta el 80 asistimos al gran momento de la educación popular, sobre todo en los países bajo regímenes de fuerza. En esa época florecieron agrupaciones de la sociedad civil que se organizaron y, alimentándose entre ellas a través principalmente de redes, publicaciones, etc., generaron propuestas de educación ciudadana ligadas a la participación y orientadas a la transformación de la relación sociedad – Estado. Esta educación ciudadana hacía énfasis en la organización para la presión política.

## Ciudadanía y Estado

La ciudadanía implica una relación entre personas, entre personas y grupos, entre grupos, etc., pero también, necesariamente, con el Estado. Y éste no es un asunto menor, porque existen muchas formas de participación, de organización, de

solidaridad que durante mucho tiempo fueron las que la educación popular tomó como modelos, pero que tendían a cerrarse entre los mismos ciudadanos. En las décadas posteriores, desde los 80, la mayor parte de los Estados se reestructuraron desde una concepción neoliberal y al mismo tiempo se recolocaron en la vida de la gente, es decir que el Estado dejó de ser ese espectro del cual uno se esconde para convertirse en un actor al cual uno le reclama, le exige, le plantea cosas, etc.

Ésta es la ciudadanía que nos importa hoy, la que crea un triángulo de manera que cada ciudadano y cada ciudadana se relaciona con un conjunto de grupos y personas, es decir, con un conjunto de actores sociales, y al mismo tiempo se relaciona con el Estado. Nos referimos a una ciudadanía activa, en la que tomamos parte en las decisiones, independientemente de si nos quedamos en nuestras casas y aparentemente no hacemos nada, porque este “no hacer nada” también implica una influencia en las decisiones: como ciudadanos o ciudadanas podemos actuar asertivamente o podemos optar por “no meternos”, pero, independientemente de si lo hacemos con una conciencia clara de la decisión que estamos tomando o si nada más lo hacemos por omisión, el caso es que de todas maneras estamos influyendo, de alguna manera, en la política. Existe entonces una relación de múltiples influencias entre el Estado, la ciudadanía y el contexto social en el que esa ciudadanía se ejerce, y de esa relación compleja surge, se define, la educación ciudadana.

En América Latina durante mucho tiempo el Estado fue rehén de los políticos y esto generó ciudadanías débiles, pasivas, reforzadas por una educación cívica con las características que ya hemos descrito. Con la imposición del modelo neoliberal y la necesaria reducción del Estado, que asumió el mandato de “sanear” las finanzas públicas, uno de los rubros que se redujo drásticamente fue el del desarrollo social. Y esto se dio, y se sigue dando, a través de dos procesos: la descentralización o municipalización de las res-



Foto: NIF

pensiones, que no de los presupuestos, y la transferencia a la sociedad civil y a empresas privadas de tareas de desarrollo social, entre ellas la educación, que antes eran responsabilidad del Estado. Otras medidas que se han tomado para reducir el Estado son las privatizaciones de las empresas estatales y paraestatales más rentables, fenómeno que también ha influido en la modificación de las relaciones con la sociedad.

Paralelamente a estos procesos de reacomodo de los Estados latinoamericanos identificamos un nuevo protagonismo de la sociedad civil relacionado con el proceso de ampliación del espacio público más allá del Estado. Hablamos ahora de una ciudadanía mucho más entrelazada con lo público, y por ende con lo político, pero no necesariamente con lo político electoral, o lo político partidario, sino con las propias políticas públicas. Todo esto tiene que ver con lo que se ha dado en llamar el “empoderamiento” de la sociedad civil, que quiere decir que la sociedad se organiza para constituirse como interlocutor del Estado en el ámbito público, con influencia en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. En este punto, la educación ciudadana se entiende como un proceso con diversos momentos: análisis de la realidad, diagnóstico o autodiagnóstico; elaboración de propuestas para las políticas públicas; cabildeo o negociación de dichas propuestas con diversos actores políticos, que pueden ser funcionarios, candidatos, etc.; firma de acuerdos como resultado de las negociaciones;

vigilancia y evaluación del cumplimiento de los acuerdos. Esta nueva forma de ejercicio de la ciudadanía que introduce la interlocución y la incidencia en las decisiones públicas rompe con el esquema de la educación cívica tradicional y también con la educación ciudadana de la sociedad civil de los 60, 70 y 80 que solamente se relacionaba con el Estado a través de la presión en un sentido reivindicativo.

La nueva educación ciudadana requiere la inclusión de contenidos acerca de cómo está organizado el Estado, cuáles son las potestades de los distintos órganos, y de manera muy importante qué son y cómo pueden ejercerse los derechos humanos; aunque esto no implica, desde luego, que la nueva participación ciudadana haya dejado de hacer presión, por ejemplo a través de la movilización.

En la medida en que la noción de ciudadanía se ha hecho más rica y más compleja, participe de lo público en toda su amplitud, exige una educación ciudadana que otorgue a los ciudadanos y ciudadanas herramientas para intervenir en las decisiones de lo público. Eso requiere de contenidos y metodologías específicos que apunten a la democratización de todos los espacios de toma de decisión.

### **Algunas pistas para pensar la educación ciudadana de hoy**

A partir de los resultados preliminares de la investigación sobre el Estado de la Situación Actual de la Educación de Jóvenes y Adultos en América Latina y el Caribe, que llevaron a cabo el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL) y el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) en 20 países de la región, bajo la coordinación de un grupo de investigadoras del cual formo parte, identificamos algunas características de la educación de jóvenes y adultos en la región que influyen, o deberían influir muy fuertemente, en la definición de la educación ciudadana en nuestros países.

En primer lugar, es evidente en todos los países del estudio la llegada de jóvenes, casi podrí-

mos decir que de manera masiva, a los espacios de educación de adultos. Sin embargo, la oferta educativa para ellos se reduce a la educación ocupacional, en muchos casos relacionada con los sistemas formales de educación básica. Esta población emergente en la educación de jóvenes y adultos debiera tener a mano una educación ciudadana con una fuerte intencionalidad ética y participativa, con currículos y metodologías específicas.

Otro aspecto que surge del estudio, con relación al sujeto de la educación de adultos, es que éste ya no lo es solamente por su edad o por el hecho de no haber estudiado, sino también por su condición vital (de pobreza, salud, trabajo, vulnerabilidad, etc.).

A partir de los grandes fenómenos que están impactando al mundo de hoy: por un lado el deterioro ambiental y la insostenibilidad energética del modelo económico-social, y por otro lado la inequidad y exclusión social; y tomando en cuenta la diversidad social a la que dan origen todos estos hechos, en las líneas que siguen se delimitan algunas pistas para pensar la educación ciudadana:

- La educación ciudadana es, ante todo, una construcción de cultura democrática, que es una cultura de participación, de reconocimiento del otro, de reconocimiento de la diversidad, de aceptación de otras identidades, de participación en el giro hacia un desarrollo sustentable.
- Es imposible hablar de la construcción de una cultura ciudadana sin la intervención de los espacios educativos, tanto formales como no formales. La educación ciudadana, además, es educación en derechos humanos. Es necesario superar esta especie de reducción de la educación ciudadana a una u otra de sus partes (por ejemplo la educación para la paz, o para la equidad de género) que si bien toman en cuenta temas clave no abordan a la educación ciudadana de manera integral, desde el enfoque de los derechos humanos.
- La educación ciudadana implica una postura ética, y por ende una cuestión valórica. Durante mucho tiempo la educación en valores fue identificada o bien con la educación reli-

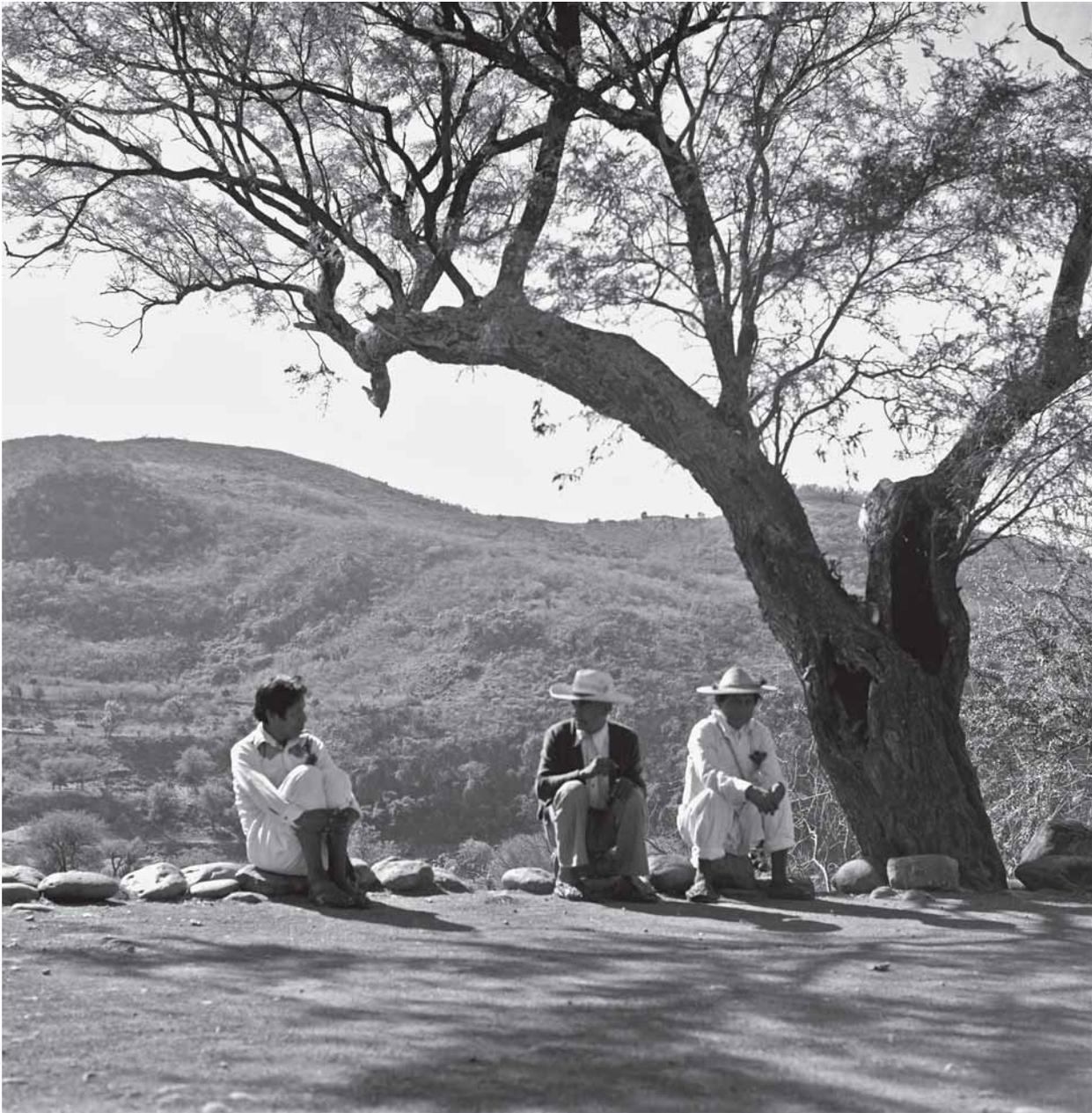


Foto: CB

giosa o bien con las posiciones conservadoras opuestas a los cambios, por ejemplo en la constitución de las familias o en el papel de las mujeres. En estos casos la educación en valores tenía el propósito de resistir dichos cambios. Pero más allá de estas connotaciones, debemos reconocer que se requiere de un ciudadano con una ética en su vida personal, social y política. Esta formulación se apoya en las dos partes de la balanza: en los derechos, sin duda, y en las responsabilidades que generan esos derechos. Un currículo para la educa-

ción ciudadana debe abordar los valores que se requiere formar o reforzar en cada ciudadano y ciudadana y que tienen que ver, como decíamos, no sólo con el mundo de la política, sino también, cada vez más claramente, con la vida cotidiana.

- La participación es un componente indispensable de la educación ciudadana. Y no vista solamente como presión política reivindicativa, como en las últimas décadas del siglo pasado, ni tampoco solamente desde la propuesta y la interlocución con el Estado, como la

vemos ahora. Me refiero a una participación que pasa por la responsabilidad frente al mundo concreto que rodea al ciudadano. Se trata de *tomar parte*, responsablemente, de las relaciones con los otros y de la posibilidad de hacer juntos. Sin embargo, el término “participación” ha sido muy prostituido. Todos los gobiernos y hasta el Banco Mundial hablan de participación. Es por ello que se hace necesario revisar, sin miedo y sin pausa, la relación entre la participación y la educación ciudadana. La participación ciudadana de los setenta, entusiasta y militante, ya no es la de hoy. Hay una ruptura del paradigma de participación y de los modos de vida, de las concepciones y de las formas de relación entre las personas. El militante heroico parece casi extinto. Se niega a gastar su vida entera y a dejar de ser persona con los otros para estar siempre en la militancia. Nos movemos ahora en una nueva estela de aspiraciones colectivas, individuales y grupales que generan nuevos tipos de participación no enmarcados en la militancia.

- La ampliación de los espacios públicos no estatales implica que hay, al menos potencialmente, un fortalecimiento del poder ciudadano para la incidencia en las políticas públicas.

## Los propósitos

1. La educación ciudadana debe orientarse a la promoción del desarrollo de una visión realista del mundo y de una visión al mismo tiempo holística que permita ver los derechos y obligaciones de los ciudadanos y ciudadanas ante sí mismos y frente a los demás. Esto implica pensar los derechos humanos como derechos individuales y como derechos colectivos.
2. La educación ciudadana debe ser, íntegramente, educación ambiental. Lo que vemos generalmente es que el “tema” ambiental, cuando se incluye en los programas de educación ciudadana, queda así, como un tema tangencial. La educación ambiental debiera ser una parte central de este proceso de construcción de cultura ciudadana al que nos hemos referido.
3. Es necesario que la ciudadanía desarrolle ha-

bilidades sociales para actuar responsablemente, tanto a nivel individual como colectivo, frente al entorno, desde una nueva ética basada en la responsabilidad como solidaridad; que sea capaz de reconstruir los lazos rotos y de reconstruir el tejido social con los vecinos, la familia, en el trabajo, etc.

4. La educación ciudadana debe responder a la diversidad que hoy reconocemos. No solamente a la diversidad étnica, de género, de nacionalidad, sino a aquella diversidad dada por la segmentación social de nuestras sociedades marcadas por la inequidad y la pobreza. En este tema la migración plantea un escenario que hay que tomar especialmente en cuenta porque en la actualidad todas las sociedades están experimentando migraciones de diverso tipo y signo: internas y externas, por razones económicas y/o culturales y por razones de guerra, de persecución política, etc. Esto nos plantea el reto de convivir respetuosamente entre muy diversas identidades.

La construcción de procesos educativos no es aséptica. Responde a sistemas de valores y metas, a marcos teóricos de comprensión de la sociedad y, necesariamente, a una visión del futuro esperado. La educación ciudadana en nuestras sociedades latinoamericanas está llamada a ser una educación para el cambio en relación con los grandes problemas que enfrentamos; para que la educación ciudadana de personas jóvenes y adultos se convierta en una propuesta pedagógicamente solvente debe partir de los problemas más cotidianos y específicos de cada realidad y cada contexto, es decir, debe tener significado en la vida cotidiana de las personas.



### Lecturas sugeridas

**Caruso, Arlés**, 2001. “Educar para la participación social”, en: Núñez H., Carlos (ed.), *Educar para construir el sueño*, ITESO, México, pp. 273-284.  
[http://www.udgvirtual.udg.mx/biblioteca/bitstream/20050101/1088/2/Educar\\_para\\_la\\_participacion\\_social.swf](http://www.udgvirtual.udg.mx/biblioteca/bitstream/20050101/1088/2/Educar_para_la_participacion_social.swf)