

Desafíos de la educación cívica y ciudadana

Hugo Díaz Díaz

La educación ciudadana es, en opinión de muchos expertos, el objetivo más importante que debe procurar y garantizar el sistema educativo para que toda persona pueda ejercer sus derechos y obligaciones, participando de manera activa, creativa y responsable en la construcción de la sociedad que aspiramos para el futuro. Y no es equivocado afirmarlo. Si bien los sistemas democráticos avanzan en su maduración, es todavía largo el camino por recorrer en el ámbito de las relaciones interpersonales y cívicas que resulta crecientemente complejo.

Como es de suponer, los avances en la globalización y el desarrollo traen consigo nuevos ámbitos de actuación ciudadana asociados, por ejemplo, a la diversidad cultural, el respeto a los demás, la tolerancia, el cuidado y preservación del medio ambiente, la solidaridad entre naciones. De otro lado, sin descuidar el rol que a cada uno le compete en el contexto nacional y local en el que vive, el avance tecnológico le demanda trascender las fronteras nacionales, actuar y asumir también compromisos con miradas y actitudes de ciudadanos universales. La aspiración del mundo es la formación de ciudadanos plenos y auténticos, tal como se establece el estándar relacionado con la Competencia 16 del Currículo Nacional:

“Convive y participa democráticamente, relacionándose con los demás respetando los derechos humanos y reconociendo la ley como garantía de la libertad y la justicia. Valora la diversidad y se relaciona interculturalmente con las personas de diferentes culturas. Utiliza reflexivamente diversos instrumentos legales para proponer normas aplicables a distintas escalas. Maneja adecuadamente los conflictos en diversos escenarios. Asume un papel protagónico para proponer, organizar y ejecutar acciones que promuevan y defiendan los derechos humanos, la justicia y el reconocimiento de la diversidad cultural. Delibera sobre asuntos públicos a partir del análisis multidimensional, sustentando su postura a través de fuentes confiables y principios democráticos, y estando dispuestos a reajustar su posición a partir de argumentos razonados, para aportar en la construcción de consensos.”¹

Por ser una tarea que implica el abordaje desde diversas miradas, incluida la moral, la educación ciudadana se ubica principalmente entre las competencias del ámbito de las ciencias sociales, pero tiene un carácter transversal; es decir, se integra en las diversas áreas curriculares de formación. Asimismo, responde a la necesidad de apoyarse permanentemente con ejemplos prácticos asociados a hechos de la vida cotidiana, del mundo real, que van más allá de la escuela. En tercer lugar, se trata de una formación realizada a lo largo de la vida, por etapas, desde los primeros años de vida, principalmente en el ámbito familiar, pasando por los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo y luego durante la vida adulta.

¹ Currículo Nacional de la Educación Básica. Ministerio de Educación, 2016.

Al referirse a la necesidad de trascender de simples datos y hechos, J. Sarramona expresa que el énfasis hay que colocarlo en la comprensión del entorno social y natural, advirtiendo los antecedentes y consecuencias que la actividad humana conlleva. Para este experto, en este caso, ser competente “significa dominar las informaciones históricas, geográficas, económicas... para comprender y analizar los problemas presentes y pasados, posicionándose críticamente en sus consecuencias y posibles resoluciones. La complejidad del mundo actual, la necesidad de mantener los principios democráticos que fundamentan nuestra sociedad y permien su evolución positiva hacen necesarios unos planteamientos pedagógicos integradores y socialmente comprometidos; pero también se implica al mundo físico, que hoy está tan condicionado por la acción humana”²

Nudos sociales críticos

Lo que se presenta como una lógica aspiración de las naciones enfrenta diversos problemas que la escuela debe ayudar a enfrentar. Hay una indudable crisis ética y moral; un debilitamiento y hasta decrecimiento de los principios y prácticas democráticas; crecen la intemperancia y las diversas manifestaciones de violencia. Tres sondeos de opinión son parte del respaldo de esta evidencia:

Una encuesta sobre corrupción, publicada por Pro Ética en el 2017, llegó a tres conclusiones: (i) la corrupción, conjuntamente con la delincuencia son las dos principales preocupaciones de los ciudadanos; (ii) los niveles de corrupción no disminuyen, siendo grande la desconfianza en el Poder Judicial; y (iii) las dos terceras partes de los entrevistados no considera como acciones negativas expresiones de microcorrupción, como el pago de sobornos para evitar una multa o acelerar un trámite. Argumentan que si no hay pago las cosas no funcionan³.

La Encuesta Ciudadanos al Día, realizada por IPSOS el año 2017, por encargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, revelaba que solo tres de cada diez peruanos confían mucho o confían, siendo cuatro de cada diez los que desconfían o desconfían mucho. Una tercera referencia la ofrece el INEI, esta vez analizando la situación de la seguridad ciudadana a nivel nacional. El 26.3% de la población de 15 y más años declara haber sido víctima de un hecho delictivo y 12% que fue víctima de más de uno. El 83% de las víctimas no hizo la denuncia existiendo un tercio de ellos que reconoce no hacerlo porque lo considera una pérdida de tiempo⁴.

Respuestas del sistema educativo

En el área de formación social del currículo se incluyen principalmente los contenidos de educación cívica y ciudadana. Una referencia sobre su implementación la da el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana, ICCS 2016, en donde el Perú fue

² Sarramona, Jaume. El currículum competencial (para la educación básica). Cuadernos de Educación 80. ICE - Horsori. Universidad de Barcelona. España. Diciembre, 2017.

³ Encuesta Nacional sobre Percepciones de Corrupción en el Perú. 2017

⁴ INEI. Informe Técnico 01. Estadísticas de Seguridad Ciudadana. Principales indicadores de seguridad ciudadana a nivel regional. Semestre móvil: setiembre 2018-febrero 2019.

uno de los 24 países participantes. Se trata de una evaluación a los estudiantes de escuelas públicas y privadas, que cursan el segundo de secundaria, con el objeto de conocer el nivel de desarrollo de las competencias ciudadanas, las brechas de su adquisición al interior de los países y entre los países. Además, destaca el necesario carácter transversal de las competencias ciudadanas en el currículo y valora la importancia de la participación activa de los estudiantes en las instituciones educativas. Sus resultados contribuyen a tomar decisiones que fortalezcan estos aprendizajes y a desarrollar estrategias en base a las evidencias que provee.

El estudio comparado distribuye a los estudiantes evaluados en cinco niveles de rendimiento: A, B, C, D y Debajo de D. En el nivel A se ubican los que pueden demostrar conocer y comprender los conceptos cívicos y ciudadanos de manera integrada; por lo tanto, están en capacidad de justificar y evaluar posiciones, políticas o leyes en función de principios y desde diversas perspectivas. Aquellos ubicados Debajo del Nivel D son estudiantes que presentan dificultades para resolver la prueba. Por tanto, no se tiene evidencia suficiente para describir sus aprendizajes.

Tabla 1. Resultados comparados de la prueba de Educación Cívica y Ciudadana en países latinoamericanos y promedio en países de la ICCS. 2016						
Nivel de desempeño	Chile	Colombia	Perú	México	Rep. Dominicana	Promedio ICCS
A	21.4%	17.4%	8.8%	13.1%	1.2%	34.7%
B	31.7%	35.4%	26.0%	32.8%	11.0%	31.5%
C	27.2%	31.3%	32.2%	33.1%	36.1%	21.2%
D	16.0%	13.8%	23.5%	17.7%	31.7%	9.8%
Debajo de D	3.7%	2.1%	9.4%	3.2%	19%	2.7%
Puntaje promedio	482	482	438	467	381	519

Fuente. UMC-Ministerio de Educación. Resultados de la participación de Perú en el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana. ICCS 2016.

Los resultados del Estudio no dejan bien parados a los estudiantes de Perú. Alcanzaron un promedio de 438 puntos; el 8.8% se ubicó en el Nivel A y 9.4% debajo del Nivel D. En promedio, el puntaje de los estudiantes de Perú es menor en

81 respecto de todos países que participaron en el Estudio, 44 puntos menos que Chile y Colombia y 29 menos que México. En América Latina únicamente superamos a República Dominicana, cuyos estudiantes alcanzaron 381 puntos.

Es relevante destacar que cuando se descomponen los resultados de Perú según el tipo de gestión, se encuentran grandes brechas en favor de las escuelas no estatales, que incluso logran ubicar en los niveles A y B al 59.2% de estudiantes; es decir, más del doble de los que van a escuelas estatales. Brechas estadísticamente significativas se encuentran cuando se comparan resultados según áreas urbana y rural, asistencia o no a un centro de educación inicial y repetición previa en algún grado de la educación básica. No se encuentran diferencias significativas cuando la variable de comparación es el sexo.

Tabla 2. Perú: Niveles de desempeño en la prueba de Educación Cívica y Ciudadana ICCS. 2016 por tipo de gestión, repetición de grado y si se curso educación inicial						
Nivel de desempeño	Gestión		Repetición de grado		Siguió Educ. Inicial	
	Estatal	No Estatal	No	Si	No	Si

A	5.3	18.9	11.2	1.8	1.6	10.3
B	21.0	40.3	28.9	13.7	10.3	28.6
C	33.8	27.8	32.8	29.8	32.5	31.9
D	28.1	10.6	19.7	36.1	39.4	21.0
Debajo de D	11.8	2.4	6.4	18.6	16.2	8.2
Fuente. UMC-Ministerio de Educación. Resultados de la participación de Perú en el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana. ICCS 2016						

Con relación al desarrollo de actitudes y comportamientos cívicos y ciudadanos, del Estudio se desprende la insuficiente comunicación que se produce entre el Estado y los estudiantes, lo que influye en su percepción de sentirse poco valorados y tenidos en cuenta. Ello explica que la confianza o no en la Policía y el Gobierno Nacional esté repartida en partes iguales, y que la desconfianza en el Poder Judicial y en el Congreso sea aún mayor.

Si bien poco más de la mitad de los estudiantes declara haber votado para la elección de un delegado de clase, municipio o consejo escolar, solo uno de cada cinco reconoce haber sido candidato para ese puesto. Proporción similar desearía, cuando sea adulto, pertenecer a una organización social, partido político o ser candidato en elecciones municipales.

Las respuestas que brindan tampoco son muy alentadoras cuando se les plantea su opinión respecto de algunas situaciones que podrían ser buenas o no para la democracia. Por ejemplo, un tercio de los estudiantes está a favor de que el Gobierno influya en decisiones del Poder Judicial, que los líderes políticos den trabajo a sus familiares en organizaciones del Gobierno y que no se pueda criticar públicamente al Gobierno. Lo sorprendente es que el porcentaje quienes están en contra de estas postular es similar, en la mayoría de los casos.

En relación con cuestiones relativas al género, el Estudio destaca que es casi unánime (97.5%), la opinión de los estudiantes sobre dar igualdad de oportunidades de participación en el Gobierno a varones y mujeres. No obstante, está respuesta se contradice con otras cuando dos de cada diez estudiantes opina que las mujeres no deberían participar de la política, cuatro de cada diez dice que los hombres están mejor calificados para hacer política y un tercio cree que cuando los empleos son escasos hay que dárselos a los varones.

Los problemas asociados al acoso y la violencia al interior de la escuela afectan a un promedio de dos a tres estudiantes. Se trata de agresiones físicas, amenazas verbales y otras manifestaciones de bullying. Según el Siseve, que registra denuncias sobre violencia escolar, entre el 15 de setiembre de 2013 y 28 de febrero de 2019 se registraron 26,446 denuncias, principalmente de violencia física, verbal y psicológica. Le siguen las denuncias sobre violencia sexual y a través de la Internet y el celular⁵.

Posibles estrategias de acción

⁵ Mayores referencias pueden encontrarse en: <http://www.siseve.pe/Seccion/Estadisticas>

En los últimos años se ha venido insistiendo en el **clima escolar** entendido como la cualidad del ambiente escolar en todas sus manifestaciones, percibido y experimentado por los estudiantes, docentes y directivos y que determina sus conductas. El buen clima escolar es un factor clave en el funcionamiento de las escuelas y el logro del objetivo final que es lograr una formación integral del estudiante, no únicamente en lo conceptual; también en el desarrollo de valores, habilidades socioemocionales y todo aquello que favorezca la adquisición de actitudes favorables a una sana convivencia democrática en los planos familiar comunal, regional, nacional y global. Para lograr este propósito no es suficiente lo que el docente pueda hacer en el aula, por más efectivas que sean las metodologías que aplique. Se requiere que la escuela sea ejemplo de prácticas armónicas de relación horizontal entre todos los miembros de la comunidad escolar, de erradicación de toda forma de discriminación a estudiantes, de aplicación de marcos disciplinarios y de evaluación formativos y no sancionadores, así como de toma de conciencia sobre la responsabilidad en tan importante misión: no solo en los educadores, también en los padres de familia y la sociedad en su conjunto. Se trata de impedir escenarios de irrespeto que conducen a la generación de conflicto escolar, tales como enfrentamiento entre pares, egoísmo, ofensas verbales, apodos, burlas y agresiones físicas, hurto, extorsión, amenaza y daño en el bien ajeno. El tiempo que viven los estudiantes en las escuelas es insuficiente para brindarles todo aquello que necesitan como formación, además que el entorno muestra un potencial educativo cada vez mayor que debe ser aprovechado.

Los **diseños curriculares** ofrecen orientaciones para el desarrollo de la educación cívica y ciudadana. Para los docentes uno de los desafíos es seleccionar el tipo de contenidos, didácticas y recursos contextualizados y motivadores que más favorezcan la adquisición y asimilación de actitudes y códigos de conducta que les servirán en el ejercicio pleno y responsable de sus derechos y deberes cívicos y ciudadanos. Se insiste en que siendo transversales, es mejor que la programación de esas actividades sea trabajada en equipo por los docentes, que incluya actividades de investigación en el campo y la discusión de situaciones en donde los estudiantes puedan evaluar y debatir opciones frente a situaciones que plantean ciertos dilemas. A través del desarrollo de proyectos se puede investigar la realidad social, específicamente referida a las instituciones públicas y privadas que cumplen roles relevantes y diversos en la sociedad. Pero estudiar solo el presente será insuficiente para comprender la diversidad de problemas y los retos del futuro; se necesita comprender las raíces, cambios y cómo éstos operaron en el pasado. Además, será clave tener en cuenta que se vive en un mundo global y cambiante y, por lo tanto no pueden descuidarse temas referidos a la etnia, la cultura y la convivencia global.

Este artículo ha destacado algunos estudios que muestran la gravedad de la crisis social y que se relacionan con la confianza en las instituciones, la corrupción, la seguridad ciudadana, la violencia en las escuelas. No obstante, hay que señalar que la educación cívica y ciudadana abarca otros componentes que también deben integrar la formación de los estudiantes. Se hace referencia al desarrollo de competencias que hagan de las personas consumidores responsables, que valoren su cultura y patrimonio histórico, que participen en la construcción de entornos de convivencia más justos y tolerantes, así como en la consolidación de un sistema democrático más fuerte, sin discriminaciones de diversa índole.

Metodologías basadas en proyectos y estudios de casos serán herramientas fundamentales en el análisis de la realidad social y el desarrollo de un pensamiento crítico. En ese objetivo, las tecnologías pueden aportar mucho al favorecer la interactividad, la colaboración entre pares, la personalización, el trabajo creativo y la introducción de metodologías que promueven una mayor responsabilidad del estudiante en su formación. La **participación** es un derecho y un proceso que, en tanto formativo y formador, debe ser conocido y guiado, con el fin de fortalecer y promover su ejercicio en el espacio escolar.

La promoción en los estudiantes de **competencias** cívicas y ciudadanas **para la democracia**, vinculadas al diseño y participación en proyectos con soluciones a un problema comunitario permitirán la **convivencia democrática** y su relación con la tolerancia y educación para la paz, como elementos constitutivos de un enfoque consistente con exigencias plurales hacia la convivencia escolar.

La práctica de una buena educación ciudadana requiere, en una realidad como la peruana, de **educadores** bien formados, con suficiente bagaje cultural, actualizados permanentemente en lo que son los acontecimientos que pueden servir de referentes para la formación de sus estudiantes. Es un campo en el que se ha avanzado muy poco al no haberse implementado una formación docente, inicial y en servicio, que responda a esas necesidades. En general, las estrategias de formación docente deberían ser replanteadas sustantivamente teniendo como uno de sus referentes, los diversos estudios y evaluaciones que a lo largo de estos años se han venido realizando en relación con el aprendizaje de los estudiantes y las habilidades que muestran los profesores.

La complejidad del desarrollo de la educación cívica y ciudadana exige roles compartidos entre **la escuela, la familia y los otros actores** de la sociedad. Por un lado la organización de la escuela requiere reforzarse con otros profesionales pues se incrementan situaciones que tienen que ver con la salud mental de estudiantes y docentes, el incremento de familias incompletas, los niveles de agresión física, verbal, psicológica y a través de recursos tecnológicos. Se necesita incorporar más psicólogos, asistentes sociales, tecnólogos, hasta policías en los casos necesarios, tal como sucede en escuelas de entornos altamente violentos en otros países. Por otro lado, el diálogo y trabajo conjunto entre la escuela y los padres de familia tiene que reforzarse y ser efectivo. Poco podrá hacer la escuela si se le quiere atribuir esta importante responsabilidad solo a ella. Como ha sido la experiencia en Moquegua, si es necesario hay que recurrir a medios como las Defensorías del Niño que obliguen a una mayor presencia de los padres en la formación de sus hijos.

Finalmente, está el ejemplo de los **actores de la sociedad y el papel que los medios** de comunicación y los virtuales pueden jugar. La difusión y estímulo a las buenas prácticas, así como una lucha frontal en contra de la corrupción, la violencia y otros comportamientos negativos es impostergable.

Los siguientes links presentan propuestas de actividades diversas relacionadas con la formación ciudadana y cívica en las escuelas.

<https://aprendiendocivicyetica.jimdo.com/formaci%C3%B3n-c%C3%ADvica-y-%C3%A9tica/estrategias-y-recursos-did%C3%A1cticos-fce/>
<https://es.slideshare.net/ibarrarivas/cuaderno-de-actividades-29003960>
[https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad Manual formacion ciudadana.pdf](https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_Manual_formacion_ciudadana.pdf)