

Competencias ciudadanas y construcción de ciudadanía juvenil *

Gabriel Murillo Castaño y Nathalia Castañeda Aponte

Durante los siglos XX y XXI, especialmente en Latinoamérica, han venido presentándose fenómenos preocupantes que, además de minar el desarrollo democrático, afectan principalmente a los sectores más vulnerables de la población, dentro de los cuales sobresalen los jóvenes. Algunos de estos problemas son el abstencionismo electoral, la apatía política, el surgimiento de nacionalismos, la corrupción, el clientelismo, la desconfianza en el otro, la falta de colaboración y solidaridad, los problemas en la convivencia, los altos niveles de violencia y agresividad, la discriminación de tipo étnica o religiosa y el aumento de la miseria y la desigualdad. Esto se hace alarmante cuando al analizar las condiciones de la niñez y la juventud, población en cuyas manos recae la gran responsabilidad de cambiar estas constantes que vienen presentándose desde el siglo pasado, se revelan las críticas condiciones socioeconómicas, socioculturales y sociopolíticas y la carencia de herramientas de acción, lo cual les impide cambiar el imaginario que han heredado de los adultos y empoderarse de un proceso dinámico y transformador de su entorno.

Los países latinoamericanos se caracterizan por su alta deserción escolar, por una educación que en su mayoría llega sólo hasta el medio nivel, escasa oferta de formación técnica, brechas entre el tipo y la calidad de la educación que reciben los diferentes estratos socioeconómicos e insuficiente cobertura educativa en la ruralía. Así, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, determinó que para el 2003 en América Latina y el Caribe el 94,4% de los niños en edad escolar estuvo matriculado en el primer nivel de enseñanza, y el 65,2% en el segundo nivel; sin embargo, para el tercer nivel los guarismos se reducen significativamente siendo, por ejemplo, tan sólo el 24% en Colombia, el 21% en México, el 19% en Paraguay, el 17,9% en Brasil y el 16,6% en El Salvador (CEPAL, 2004: 101-103). También se observa la diferencia de la asistencia escolar en áreas urbanas según el nivel socioeconómico. La CEPAL realizó este cálculo por quintiles de ingreso *per cápita* del hogar para el 2003 determinando que en Colombia para los jóvenes más pobres entre 20 y 24 años el porcentaje de asistencia escolar llegó al 13,1%, siendo superado notoriamente por el 52,7% de los jóvenes más ricos de la población. El panorama es similar en México y Guatemala, donde la asistencia escolar de los jóvenes más pobres entre 20 y 24 años fue de 16,4% y 11,1%, respectivamente, mientras que la de los jóvenes más ricos de la misma edad fue de 55,1% y 43,9%, para los mismos países (CEPAL, 2004: 106).

Asimismo, se observa la incorporación temprana al ámbito laboral, el creciente nivel de desempleo, la baja experiencia laboral juvenil, la escasa remuneración justa por el trabajo y el tiempo dedicado, la discriminación laboral de género y clase, y la dependencia creciente en el mal llamado sector informal de la economía. El informe de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, sobre las "Tendencias Mundiales de Empleo 2004" indicó que, para el 2003, 88,2 millones de jóvenes en el mundo se encontraban desempleados (OIT, 2004: 1). La tasa de desempleo juvenil para América Latina y el Caribe llegó al 13,9% (OIT, 2004: 4). También se encuentran la desintegración, la violencia intrafamiliar y la ausencia de apoyos afectivos, que se conjugan con una marcada crisis de valores, desorientación, inmadurez, frustración y consumo de drogas. En el mejor de los casos, esta mezcla lleva a la emigración del joven como reflejo de la desesperanza y de los anhelos de una mejor visión de futuro, y en el peor, desembocan en la depresión y el suicidio¹.

La situación se agrava con la tendencia hacia la exclusión política de los jóvenes o por su desafección frente a la política y la democracia, la fragmentación y la dispersión del movimiento

Recibido: 11-08-2006. Aceptado: 08-01-2007.

* Documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

juvenil y de acción colectiva. Esto ha sido sintetizado por la CEPAL y la Organización Interamericana de la Juventud, OIJ, en siete tendencias de participación juvenil, basadas en encuestas nacionales de juventud realizadas en el 2000 en Colombia, México y Chile (CEPAL - OIJ, 2004: 269-274). Éstas reflejan la preocupación por el descrédito de las instituciones políticas y abogan por la redefinición de la idea de sistema democrático. También se preocupan por los bajos niveles de participación juvenil, los cuales no aumentan a pesar de la gravedad de los llamados problemas emergentes (ecología, género, paz...), mientras que la asociatividad se enfoca alrededor de temas más triviales. Lo anterior se refleja en los bajos niveles de credibilidad y confianza en las instituciones como los partidos políticos tradicionales, el Congreso, la administración de justicia y seguridad, y también en los actores que han estado a la cabeza de estos organismos. Sin embargo, su desapego por las dinámicas democráticas se hace aún más evidente en la baja participación juvenil en el desarrollo y el control de los recursos públicos, la falta de aprovechamiento de los espacios para la participación política de los jóvenes y el lento avance de asociacionismo juvenil en el campo de los derechos humanos y ambientales.

Ante este preocupante panorama, resulta impostergable la formulación de políticas públicas aterrizadas y realistas para la formación de niños y jóvenes *competentes* que puedan afrontar y superar exitosamente esta gama de difíciles situaciones. Al señalar que se trata de jóvenes *competentes*, se espera que estos nuevos actores de los procesos políticos reales se involucren, de manera consciente y responsable, en la búsqueda de soluciones a los problemas que los limitan y acechan constantemente. Se trata de jóvenes capaces de desenvolverse como ciudadanos y de hacer que sus acciones se constituyan en el reflejo de la cultura política. Si bien esta deseabilidad político cultural todavía no está afianzada del todo en el concierto latinoamericano y menos aún en el colombiano, su realización es factible dado que, en primer lugar, se dispone de un diagnóstico suficientemente completo y claro. En segunda instancia, existe también un marco institucional participativo y democrático, que por ahora permanece en la inercia discursiva y teórica de pronunciamientos constitucionales idealistas, alejados de acciones y políticas públicas conducentes a la construcción de los ciudadanos que habrán de reflejar la tangibilidad de esa nueva cultura política. Por último, en tercer lugar, cada vez es más extendido y consensuado en los gobiernos de la región el reconocimiento a la urgencia de emprender y/o reforzar las políticas de participación, construcción de ciudadanía y educación cívica. Estos tres puntos son tan contundentes que ya el sistema interamericano, dentro de la División de Educación y Cultura de la Oficina de Educación, Ciencia y Tecnología de la Organización de Estados Americanos, OEA, ha creado un apoyo institucional dirigido a la coordinación, intercambio y promoción regional de los programas y políticas de construcción de ciudadanía, como por ejemplo el Programa de Competencias Ciudadanas.

Teniendo esto en cuenta, el desarrollo de este documento tendrá la siguiente lógica: se comenzará haciendo un seguimiento sobre el origen de las *competencias* y los *estándares* a nivel general, para esclarecer su significado y luego aterrizar estos elementos en la educación ciudadana. Después se hará un recuento de las mediciones y las iniciativas antecedentes a la política pública de competencias ciudadanas en Colombia, y se comentará el proceso que se llevó a cabo para desarrollar el proyecto de competencias ciudadanas en el país. A continuación se explica el modelo que opera en Colombia, su conexión con las llamadas “Pruebas Saber”, y se realiza un análisis sucinto de ambas desde un punto de vista politológico y enfocado en la construcción de una política de ciudadanía juvenil. Por último, se aluden brevemente algunos casos de aplicación del modelo en otros países de América Latina, antes de abordar una conclusión propositiva que, si bien reconoce el valor del modelo, presenta algunas sugerencias desde el punto de vista de la Ciencia Política para fortalecer la construcción de ciudadanía, partiendo de esta política educativa que empieza a aplicarse significativamente en buena parte de la región.

Generalidades sobre competencias y estándares

Según el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, MEN, la *competencia* es entendida como un “saber hacer”, como el poner el conocimiento a disposición de la realización de acciones o productos que permitan enfrentar los problemas de la vida cotidiana (MEN, 2004: 7). Pero el uso de la palabra *competencia* no es nuevo. Ha sido utilizada por diferentes sociedades en distintos contextos, hasta tomar la forma con la que es conocida en el mundo de hoy y aplicada a diversos ámbitos.

Agon fue el nombre que los griegos le dieron a la personificación de los juegos gimnásticos y a los concursos de todo tipo. Por ello se convirtió en la palabra con la cual los griegos designaron la *competencia*. En aquel tiempo, ésta no se entendía como una práctica deportiva sino como un proyecto para alcanzar la *areté* o excelencia en todos los ámbitos de la vida (Pérez y otros, 2004: 25).

Los más interesados en el término *competencia* fueron y siguen siendo los psicólogos y los lingüistas, quienes lo retomaron y aplicaron a nuevas teorías sobre el lenguaje, el conocimiento y el comportamiento. Algunos autores como el suizo Jean Piaget enfatizaron las teorías de la inteligencia, en contraposición a la idea antecedente de su transmisión genética. Para él, la inteligencia individual no es propiamente connatural sino que se construye de la mano con el lenguaje. Es decir, el ser humano debe aceptar las reglas impuestas por el colectivo al que pertenece y adecuar sus representaciones mentales a las de la lengua materna, incidiendo esto directamente en la atribución de sentido y en las formas de actuar del hablante (Piaget, 1979). Así, esta concepción de inteligencia individual está directamente ligada a las habilidades y destrezas que la persona inmersa en una comunidad específica, provista de estas *competencias*, adquiere para atribuirle sentido a las representaciones de la lengua y también para interactuar con los demás.

El siguiente en retomar la noción de *competencia* fue el lingüista teórico Noam Chomsky, quien a diferencia de sus predecesores no consideró la lengua como el objeto de estudio de la lingüística. Según él, ésta debía enfocarse en la descripción y el análisis de la *competencia* de un hablante para adquirir el conocimiento de su lengua y el respectivo uso que hace de dicho conocimiento en la “actuación lingüística”. En este sentido, según el marco de la gramática generativa de Chomsky, la *competencia* consiste en la capacidad y disposición innatas que desarrolla todo ser humano hablante para apropiarse del conocimiento de su lengua, de las reglas gramaticales universales necesarias para la comunicación, y así tener la posibilidad de interpretar enunciados y significaciones y producir otros nuevos (Chomsky, 1985).

No se hicieron esperar las críticas a las teorías de Piaget y Chomsky, pues la idealización del conocimiento perfecto de una lengua por parte del hablante, así como la idealización de la aplicación de este conocimiento, implicaba su actuación en una comunidad homogénea, ya provista de un sistema gramatical ideal. Por este motivo, para ampliar la idea de *competencias cognitivas* referida a la capacidad de manejar comprensivamente una gramática, surgió la noción de *competencias comunicativas*. Ya el sociolingüista Dell Hymes, en 1971, había formulado la necesidad de reconocer una perspectiva sociocultural para lograr la comprensión integral del sistema de reglas intervinientes en la comunicación (Hymes, 1971). De allí partió la teoría ampliamente acogida de Vigotsky² sobre el aprendizaje como un mecanismo fundamental de desarrollo, centrado en el contexto. Esto quiere decir que el aprendizaje de cada individuo se da por las *competencias comunicativas*, que posibilitan la interacción sociocultural y en las que, por ende, influye el medio en que se desarrollan (Shunk, 1997).

Más adelante, esta idea trascendió los campos de la lingüística y la psicología, y se aplicó al campo del trabajo. Así, Le Boterf aplicó el contexto de la *competencia* al desempeño profesional, el cual requiere de ciertas habilidades, actitudes y conocimientos para alcanzar un resultado que satisfaga unos *estándares* o criterios de calidad esperados por un jefe o un cliente (Le Boterf, 1993). Este postulado fue complementado por Levy Leboyer, quien afirmó además que las *competencias* son observables en la cotidianidad del trabajo y muestran el dominio que las personas tienen sobre situaciones determinadas y, en este sentido, la eficacia de sus actuaciones, teniendo en cuenta sus conocimientos, su personalidad y sus aptitudes (Levy Leboyer, 1997).

En síntesis, la noción de *competencia* radicó en dos ejes: el conocimiento y la capacidad de actuación. Previamente, un conocimiento adecuado de un sistema de reglas gramaticales, ya creado por una comunidad homogénea. Y segundo, el reconocimiento al hecho de que la apropiación y la capacidad de actuación lingüística no sólo dependen de los conocimientos sino que también están influidas por el contexto en que se desenvuelve el hablante. Estos dos ejes han confluído en una sola noción de *competencia*, según la cual para ser competente no basta con poseer el conocimiento; éste se debe utilizar adecuadamente en un contexto determinado, cuyas reglas y herramientas comunicativas le permitan al sujeto adaptarse a las diferentes situaciones que se presenten en su dinámico medio sociocultural.

Retomando la noción de Le Boterf atinente a los *estándares* o criterios de calidad esperados (Le Boterf, 1993), es necesario anotar que esta noción también requiere de una explicación sobre su sentido de complemento a la noción previa de competencias. Según Carlos Eduardo Vasco, un *estándar* es “un criterio claro y público que permite juzgar si una persona, institución, proceso o producto cumple ciertas expectativas sociales de calidad”. Para este autor, la precisión de estas expectativas está en función del conjunto de elementos circunstanciales que un colectivo puede acordar como válido para la definición de un conjunto de nuevos criterios de calidad frente a una competencia específica. Entonces, para la definición de un *estándar* en el campo educativo, Vasco hace un recuento de los estándares que se han venido formulando, entre ellos los estándares básicos de calidad (precisión de elementos fundamentales para la inmersión satisfactoria del individuo en el proceso educativo), los estándares de excelencia (los de la más alta calidad), y los estándares de contenidos temáticos (relacionados con la información que debe manejar el estudiante de acuerdo a su grado de avance en las cuatro áreas básicas del pènsun: matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales y lenguaje), entre otros (Vasco, s.f).

El origen del proyecto de competencias ciudadanas en Colombia

A partir de la evaluación por estándares de calidad, en Colombia se han detectado diferentes vectores que hacen crítica la situación de la educación en el país. Entre ellos se encuentran: la discriminación entre la educación pública y la privada, las difíciles condiciones socioeconómicas de la mayoría de la población que limitan el acceso de los niños de más bajos recursos a la educación, los altos niveles de deserción escolar, el trabajo infantil, la insuficiencia de cobertura educativa en diferentes ámbitos (sobre todo en el campo y en los departamentos más pobres y periféricos del país), el problema de los bajos salarios y el incumplimiento e irregularidad en el pago de los mismos a los miembros del magisterio, entre otros. Adicionalmente, la evaluación realizada por el MEN en 1997 a estudiantes de los grados tercero, quinto, séptimo y noveno para determinar la calidad de la enseñanza en las áreas de lenguaje y matemáticas arrojó resultados preocupantes. Se detectó, por ejemplo, que tan sólo el 20% de los estudiantes de noveno grado comprendía lo que leía y estaba en condición de asumir una posición crítica frente al tema; asimismo, solamente el 2% de los estudiantes lograba resolver problemas matemáticos mediante las estrategias adecuadas. Esto implicaba que los estudiantes ingresaban a la educación media con vacíos cognitivos, lo que hacía impostergable una reforma al sistema educativo para mejorar la calidad de la educación (MEN, 2003: 18).

De forma paralela, en la década del 90 se presentó la preocupación por la educación cívica. Esto debido a que el marco legal de la nueva Constitución de 1991 reconoció la pluralidad en todos los aspectos (religiosa, social, racial, política, etc.), e instituyó la democracia participativa y el modelo del Estado Social de Derecho. Se promovió, así, el respeto de valores como la libertad, la justicia, la igualdad y la solidaridad, y se presentó la preocupación por reivindicar valores económicos y sociales. Con referencia específica a la educación, el artículo 67 de la Constitución la enuncia como un derecho y un servicio público con función social, que no sólo debe facilitar el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a otros bienes de la cultura, sino también educar a los colombianos en el respeto a los derechos humanos, la paz y la democracia. La responsabilidad de la educación con este enfoque reside tanto en la familia como en el Estado. Asimismo, el artículo 41 enuncia el deber de todas las

instituciones educativas, tanto oficiales como privadas, de “fomentar las prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana”, y promover el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica (Constitución Política de 1991).

En este ámbito se proclamó la Ley 115 de 1994, más conocida como Ley General de Educación. Dentro de los fines de la educación contemplados en el artículo 5 de dicha ley, merecen resaltarse algunos puntos atinentes a la educación cívica y ciudadana. Los primeros puntos de este artículo aluden al deber de formar ciudadanos con pleno desarrollo de su personalidad, en un ámbito de formación integral (física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética y cívica), en el que prime la enseñanza por el respeto a los derechos humanos, la vida, la paz y los principios democráticos y de convivencia. Esta formación debe promover la participación del estudiante en la toma de decisiones de la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación y de su comunidad, en el respeto de la autoridad legítima, de los símbolos patrios y del marco legal que impone la Constitución Nacional. Por último, el fin cívico de la educación debe ser promover el estudio y la comprensión de la diversidad cultural de la nación, para la creación de una conciencia sobre la identidad y la soberanía nacional, y su integración con la comunidad latinoamericana y del Caribe (Ley General de Educación).

Adicionalmente, para facilitar la consecución de estos fines, la Ley General de Educación de Colombia implantó la obligatoriedad de algunos espacios en los cuales las dinámicas participativas y ciudadanas consignadas en la Constitución pueden ser llevadas a la práctica por los estudiantes. La primera de ellas es el gobierno escolar, en el que son consideradas las iniciativas de toda la comunidad educativa (estudiantes, profesores, administradores y padres de familia) sobre aspectos como el reglamento escolar, y las actividades sociales, deportivas, artísticas y comunitarias (artículo 142). Según la dinámica del gobierno escolar, también es fundamental la figura de un personero estudiantil, que recae en un alumno de último grado elegido por sus pares y es el encargado de defender y promover los derechos y los deberes del colectivo (artículo 94). Igualmente, cada institución debe tener un reglamento que sirva de guía a la comunidad educativa, en tanto contempla sus derechos y sus obligaciones. Este reglamento es conocido como el *manual de convivencia* (artículo 87). Complementariamente a esto, en el Decreto 1860 de 1994, se estipularon el servicio social estudiantil y el servicio de orientación estudiantil. El primero, con el fin de integrar a los estudiantes con la comunidad, y formarlos en el desarrollo de proyectos que contribuyan al mejoramiento social, económico y cultural de la misma (artículo 39). El segundo, con el fin de orientar a los estudiantes en la toma de decisiones, la solución de conflictos individuales, grupales y familiares, involucrarlos en el desarrollo de los valores y en la participación en la vida académica, social y comunitaria (artículo 40).

Sin embargo, los resultados de las mediciones sobre la comprensión y el manejo de valores cívicos y ciudadanos en los estudiantes sugirieron que las propuestas de esta normatividad no eran suficientes. El estudio promovido por la Alcaldía Mayor de Bogotá “Evaluación de comprensión, sensibilidad y convivencia ciudadana”, realizado en el 2001 a los estudiantes de séptimo y noveno grados de los colegios de Calendario A de la ciudad capital colombiana, y el informe “Educación Cívica en Colombia. Una comparación internacional”, promovido en el mismo año por el MEN, el ICFES³ y la IEA⁴, mostraron que a pesar de que los jóvenes tienen una buena disposición hacia la democracia y la participación cívica carecen de conocimientos suficientes sobre el tema. Dentro de los tópicos más notorios se incluyen: la poca preocupación juvenil por las consecuencias de las acciones individuales en la sociedad, el bien común y la cultura política, en parte debido a las inconsistencias en estas áreas y a la falta de estructuración en las mismas; la desconfianza en el otro, pero principalmente frente a las instituciones políticas, sus funcionarios y los partidos políticos; el desconocimiento del funcionamiento de las dinámicas estatales; el análisis de las situaciones en ámbitos aislados de la realidad, que no les permite a los estudiantes abarcar cognitivamente la magnitud de cualquier situación; y el conocimiento de las normas, pero sí su tendencia a quebrantarlas (MEN, 2003: 20)⁵.

Entonces, con la pretensión de educar en competencias ciudadanas, tradicionalmente los colegios han incluido dentro de sus asignaturas una destinada a la formación ciudadana, que ha tomado el

nombre de Constitución y Democracia, Ética o Valores Humanos. Sin embargo, con razón se consideró que una reunión semanal para discutir los temas relacionados no puede ser suficiente. Otras instituciones utilizan el “currículo oculto” o el aprendizaje de normas y valores por parte de los estudiantes pero de forma implícita en prácticas cotidianas desarrolladas en el aula, sin que muchas veces los adultos sean conscientes de la enseñanza que están difundiendo. Esto tiene desventajas, pues de los comportamientos represivos de los adultos surge en el niño y el joven una conciencia oculta sobre la subvaloración de sus opiniones y sus acciones; es imprescindible una reflexión sobre el aprendizaje que se da en la práctica. Contrariamente, se encuentra el caso de las instituciones que se limitan a la teoría y ponen su énfasis en los conocimientos de las normas, pero la práctica también es fundamental en el desarrollo de competencias. Por último, están los colegios que se enfocan en la difusión y promoción de valores (uno semanal o mensual, por ejemplo), pero que no logran que los estudiantes los pongan en práctica sino que simplemente los reconozcan como importantes, y muchas veces el enfrentamiento entre distintos valores en una misma situación les genera un dilema moral para cuya resolución no han sido debidamente preparados (Chaux y otros, 2004).

Frente a esa problemática y teniendo presente la urgencia de enfrentarla exitosamente, diferentes instituciones educativas privadas⁶ de Bogotá decidieron unir fuerzas para trabajar por una educación de alta calidad en Colombia y promover los principios y los valores de la democracia. Se creó, entonces, la Asociación Alianza Educativa, AAE, la cual desde sus inicios priorizó a los niños de los estratos más bajos de la ciudad. La Secretaría de Educación de Bogotá, en 1999, le entregó por concesión a esta Asociación cinco centros educativos pertenecientes a los más bajos estratos⁷. Teniendo en cuenta la misión de educación democrática, la AAE formuló en el 2003 un currículo especial para dichos centros, llamado “Democracia, moral y convivencia”, elaborado por especialistas y dirigido y coordinado por el Centro de Investigación y Formación en Educación, CIFE, de la Universidad de los Andes. El currículo plantea para cada grado y por cada área académica las metas de comprensión, desempeño y contenidos que el estudiante debe saber según su etapa de aprendizaje, y el tipo de habilidades que el estudiante está desarrollando (emocionales, cognitivas, interpersonales, abarcadoras y de conocimientos). Además, se incluyen ejemplos y materiales recomendados, que el profesor puede utilizar como guía para el desarrollo de sus clases. Sin embargo, una de las características más importantes es que todas las áreas están atravesadas transversalmente por tres de las áreas específicas: lenguaje, informática, y convivencia democrática y desarrollo moral (AAE, 2006).

Esta última trata específicamente temas de desarrollo emocional, moral y social, y los relaciona con los contenidos académicos de las otras áreas. Así, según el grado, algunos de los temas que se trabajan son: el autoconocimiento y la relación con los demás, el cuidado de sí mismo y de los demás, los conflictos en el aula y con personas cercanas, los conflictos a nivel nacional e internacional, las actuaciones sobre lo que sucede en entornos cercanos y en el país, y la mediación de conflictos en entornos cercanos. Según las capacidades estudiantiles y su nivel de aprendizaje, la complejidad de los contenidos varía, pero la actualidad de las problemáticas tratadas y su pertinencia en el ámbito en el que se desenvuelven los niños y los jóvenes de hoy es una constante. Los temas tratados van, por ejemplo, desde el cuidado del cuerpo, el manejo de las emociones y las relaciones con los compañeros de curso y la familia, para los más pequeños, hasta la identificación de problemas en el colegio o barrio y la planeación y ejecución de estrategias de solución, para los más grandes (AAE, 2006).

Con estos antecedentes fundamentales a nivel de medición, propuestas y resultados, como lo son las mediciones sobre lenguaje, matemáticas y ciudadanía, la Ley General de Educación, y el Currículo Democracia, moral y convivencia y, adicionalmente, una serie de talleres, conferencias y acompañamientos a colegios promovidos por la Secretaría de Educación en su programa de competencias ciudadanas en Bogotá, comenzó el proceso de desarrollo e implantación de la política de competencias ciudadanas en el país, encabezado por el MEN. Inicialmente, se ejecutó la elaboración de un marco conceptual para sustentar la propuesta⁸. El equipo de trabajo estuvo conformado por la Asociación de Facultades de Educación y 20 investigadores y docentes de diferentes instituciones

educativas del país. La construcción de los estándares que enmarcarían las competencias ciudadanas en Colombia implicó, a grandes rasgos, un análisis y discusión del marco conceptual por equipos, la revisión y comentarios por parte de investigadores, docentes y funcionarios de todo el país, la creación de un borrador, el análisis con la ministra de Educación y un grupo de asesores expertos, y la introducción de nuevos cambios y ajustes finales (Chaux, 2005).

El proyecto de competencias ciudadanas en Colombia

Una de las particularidades del modelo de las competencias ciudadanas en Colombia es que hace hincapié en la formación ciudadana, y por ello se ha buscado la forma de superar los enfoques tradicionales de abordar los temas, en su mayoría *adultocentristas*, en los que prima el control social y en los que las relaciones entre profesores, padres y alumnos es de obediencia, sometimiento y castigo. Opuestamente, en tanto las competencias ciudadanas se fundamentan en el enfoque de *ciudadanía juvenil*⁹ pues propenden por un desarrollo más democrático, plural y participativo, la nueva fórmula se sustenta en relaciones horizontales, en las que prima más la cohesión social, la comprensión e interiorización de la regla, el desarrollo de la autonomía y de la capacidad crítica, para que el resultado sea el acatamiento voluntario de la norma. Para que esto se dé en la práctica, las competencias se han enmarcado en una propuesta integral, que abarca diferentes *tipos de competencias ciudadanas*. Los *conocimientos*, que aluden a la información que niños y jóvenes deben saber y comprender para el ejercicio de la ciudadanía. Las *competencias cognitivas*, referentes a la capacidad de realizar diferentes procesos mentales concernientes al ejercicio ciudadano, como la toma de perspectiva, la interpretación de intenciones, la generación de opciones, la consideración de consecuencias, la metacognición o reflexión sobre sí mismo y el pensamiento crítico. Las *competencias emocionales*, o capacidades necesarias para identificar y responder constructivamente a las emociones propias y ajenas, por medio de la empatía, la identificación y el manejo de las propias emociones y la identificación de las emociones de los demás. Las *competencias comunicativas*, o habilidades necesarias para lograr una comunicación efectiva y constructiva, comunicar puntos de vista propios y comprender los de los otros ciudadanos, para lo cual se necesita desarrollar escucha activa, asertividad y argumentación. Por último se encuentran las *competencias integradoras*, que en la acción articulan todas las demás competencias (Ruiz y Chaux, 2005).

A su vez, las competencias ciudadanas se han repartido en *tres grandes grupos* que representan dimensiones fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía. El primero se enfoca en el buen manejo de los conflictos, sin el uso de la agresión pero sí del diálogo, la negociación pacífica y el consenso de los diferentes intereses, y ha sido llamado *Convivencia y paz*. El segundo grupo, llamado *Participación y responsabilidad democrática*, se caracteriza por dirigirse a la promoción de la participación democrática a nivel micro, mediante la búsqueda de consensos, el diálogo directo y la construcción de acuerdos, y a nivel macro, o participación mediada por personas o instituciones pero de la cual el ciudadano debe exigir una rendición de cuentas. Por último, las competencias enmarcadas en la *Pluralidad, identidad y valoración de las diferencias*, destinadas a la formación de ciudadanos que identifiquen y respeten su propia identidad y la de los demás, rechacen todo tipo de discriminación, y valoren la pluralidad y la diferencia dentro del marco de los derechos fundamentales. En estos tres grupos están inmersos los *estándares*, que como se anotó arriba citando a Vasco, son los criterios claros y públicos para establecer los niveles básicos de calidad de educación de los que deben gozar todos los niños y jóvenes del país, fundamentados en lo indispensable y con intenciones retadoras pero posibles de alcanzar (MEN, 2004: 14-15). Estos se enmarcan en todas las áreas (matemáticas, lenguaje, ciencias sociales, naturales y ciudadanas) e incluyen los diferentes tipos de competencias (conocimientos, cognitivas, emocionales, comunicativas e integradoras). Cada grupo está encabezado por un estándar general, del cual se desprenden otros estándares enfocados al cumplimiento de la competencia ciudadana planteada para un grado académico específico.

En Colombia, los *estándares generales de competencias ciudadanas* aparecen reflejados en el Cuadro N° 1; fueron establecidos por el MEN y el grupo de trabajo en competencias ciudadanas, con sus respectivos grupos y grados (MEN, 2004). La elaboración de dicho cuadro es propia, basada en la Guía de estándares del MEN, con el fin de sintetizar los principales estándares de competencias ciudadanas para cada área.

Cuadro N° 1
Estándares generales de competencias ciudadanas

Grupo de competencias	Grados	Estándar general de competencia ciudadana
Convivencia y paz	Primero a tercero	Comprendo la importancia de valores básicos de la convivencia ciudadana como la solidaridad, el cuidado, el buen trato y el respeto por mí mismo y por los demás, y los practico en mi contexto cercano (hogar, salón de clase, recreo, etc.).
	Cuarto a quinto	Asumo, de manera pacífica y constructiva, los conflictos cotidianos en mi vida escolar y familiar y contribuyo a la protección de los derechos de las niñas y los niños.
	Sexto a séptimo	Contribuyo, de manera constructiva, a la convivencia en mi medio escolar y en mi comunidad (barrio o vereda).
	Octavo a noveno	Construyo relaciones pacíficas que contribuyen a la convivencia cotidiana en mi comunidad y municipio.
	Décimo a undécimo	Participo constructivamente en iniciativas o proyectos a favor de la no-violencia en el nivel local o global.
Participación y responsabilidad democrática	Primero a tercero	Participo en mi contexto cercano (con mi familia y compañeros), en la construcción de acuerdos básicos sobre normas para el logro de metas comunes y las cumplo.
	Cuarto a quinto	Participo constructivamente en procesos democráticos en mi salón y en el medio escolar.
	Sexto a séptimo	Identifico y rechazo las situaciones en las que se vulneran los derechos fundamentales y utilizo formas y mecanismos de participación democrática en mi medio escolar.
	Octavo a noveno	Participo o lidero iniciativas democráticas en mi medio escolar o en mi comunidad, con criterios de justicia, solidaridad y equidad, y en defensa de los derechos civiles y políticos.
	Décimo a undécimo	Conozco y sé usar los mecanismos constitucionales de participación que permiten expresar mis opiniones y participar en la toma de decisiones políticas tanto a nivel local como a nivel nacional.
Pluralidad, identidad y valoración de las diferencias	Primero a tercero	Identifico y respeto las diferencias y semejanzas entre los demás y yo, y rechazo situaciones de exclusión o discriminación en mi familia, con mis amigas y amigos y en mi salón.
	Cuarto a quinto	Reconozco y rechazo las situaciones de exclusión o discriminación en mi medio escolar.
	Sexto a séptimo	Identifico y rechazo las diversas formas de discriminación en mi medio escolar y en mi comunidad, y analizo críticamente las razones que pueden favorecer estas discriminaciones.
	Octavo a noveno	Rechazo las situaciones de discriminación y exclusión social en el país; comprendo sus posibles causas y las consecuencias negativas para la sociedad.
	Décimo a undécimo	Expreso rechazo ante toda forma de discriminación o exclusión social y hago uso de los mecanismos democráticos para la superación de la discriminación y el respeto a la diversidad.

Las *Pruebas Saber* coordinadas por el ICFES son el complemento necesario del programa de competencias ciudadanas en Colombia. Están dirigidas a los estudiantes de los grados quinto y noveno de todas las instituciones educativas del país, y se constituyen como el recurso de recolección de

información, que posibilita una buena medición sobre el impacto de la nueva política pública. Así, esta prueba de competencias ciudadanas se enfoca en las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales y competencias ciudadanas, pero no sólo pretende medir los conocimientos y logros de los alumnos, sino también la calidad de la enseñanza y de los docentes, la eficacia de los métodos pedagógicos y de los materiales, y todo aquello que permita evaluar la calidad y eficiencia del servicio educativo.

Hasta el momento son dos las pruebas realizadas, una en el año 2003 y otra en el 2005. En el área de las competencias ciudadanas, la primera evaluó siete componentes que no arrojaron buenos resultados. El primero de ellos fue el de *conocimientos en ciudadanía*, que pretendió medir los conocimientos de los estudiantes sobre aspectos de la ciudadanía como la convivencia, la participación, la identidad, los derechos y la pluralidad; con una medición de un promedio de 0 a 10, para este componente el promedio de los estudiantes de quinto grado fue de 5,06 y el de los de noveno grado de 5,17. El segundo componente fue el de *actitudes hacia la ciudadanía*, enmarcadas en los tres grandes grupos de competencias formulados; los promedios para este componente fueron igualmente desalentadores, con 6,10 para el quinto grado y 5,77 para el noveno grado. Las *acciones ciudadanas* fueron el tercer componente y, según la medición, tan solo para el 6,05 del promedio de los estudiantes de quinto grado y el 5,56 de los de noveno es común realizar acciones encaminadas hacia la convivencia pacífica, la participación democrática, el respeto a los derechos y a la diversidad. El componente *ambientes democráticos* se formuló con la pretensión de evaluar percepciones de los estudiantes sobre la situación de los ambientes en que se desenvuelven diariamente (familia, amigos, colegio, barrio) y no competencias, que igualmente arrojaron resultados preocupantes: un promedio de 5,46 para los estudiantes de quinto grado y de 5,65 para los de noveno. El quinto componente, los *procesos cognitivos*, buscó evaluar la habilidad para tomar perspectiva e interpretar adecuadamente las intenciones de los demás; en ésta no se presentó diferencia de los guarismos, pues fueron de 6,07 y 6,86, para los estudiantes de los grados quinto y noveno, respectivamente. El *manejo de las emociones* tampoco presentó mayores cambios, ya que los estudiantes de quinto grado presentaron un promedio de 5,65 y los de noveno grado uno de 5,79, cercanos al 5,75 y 6,32 que los mismos estudiantes presentaron para el último componente, la *empatía*¹⁰.

Estos primeros resultados reflejaron la realidad de la situación de la niñez y la juventud frente a la ciudadanía y la democracia. El hecho de que los promedios en esta área de evaluación oscilaran entre el 5,06 y el 6,86, indicó que los conocimientos, las percepciones y las actuaciones de los estudiantes frente a estos temas no eran tan completos y claros como se pensaba. Asimismo, los resultados reflejaron la apatía de los alumnos en la reflexión sobre los temas pertinentes, y su pasividad para ejecutar, defender y promover los valores de la ciudadanía democrática, haciendo de los ambientes cotidianos un escenario de proclividad hacia el conflicto y el fracaso democrático. Esto evidenció la gran paradoja en la que está inmersa la población colombiana en relación con la convivencia de una Constitución muy ambiciosa frente a la progresión democrática y, paralelamente, un modelo neoliberal acompañado de un entorno político deteriorado por el arraigo clientelista y una guerra sucia que abarca todos los ámbitos nacionales. Además, con esta prueba se hizo notorio el escepticismo de los estudiantes frente a las dinámicas adultocéntricas de construcción ciudadana pero, al mismo tiempo, se evidenció su desconocimiento y la falta de iniciativa juvenil para empoderarse apropiadamente de los mecanismos que contempla la Constitución para propiciar una acción política y ciudadana desde el ámbito juvenil.

Ante estos resultados, para la Prueba Saber del 2005 se desagregaron los siete componentes iniciales en otros más específicos y relacionados con la realidad cotidiana del joven estudiante, y se obtuvieron los siguientes resultados (el Cuadro N° 2, que compara entre los resultados de los grados quinto y noveno, es de elaboración propia con base en los resultados presentados por el MEN¹¹).

Cuadro N° 2
Resultados de la Prueba Saber 2005

Componentes	Promedios 5°	Promedios 9°
Acciones	6,07	6,37
Actitudes	6,15	5,92
Confianza	5,83	5,61
Intimidación	5,38	5,57
Copia	5,77	5,01
Empatía	5,99	6,80
Manejo de la rabia	5,65	6,03
Toma de perspectiva	4,80	5,07
Interpretación de intenciones	4,90	4,75
Ambiente familiar	6,14	5,82
Ambiente colegio	5,70	5,26
Ambiente barrio-vereda	5,94	5,57

Los resultados fueron más críticos aún que los del 2003, pues en esta ocasión el mínimo promedio fue de 4,75 y el máximo sólo llegó a 6,80, sin llegar a ser óptimo. Así, mientras que en la primera medición los guarismos más bajos correspondieron al componente de *conocimientos en ciudadanía*, en la segunda medición fueron los concernientes a la *toma de perspectiva* y a la *interpretación de intenciones*, es decir, para el 2005 las dificultades más evidentes estuvieron en ausencia de facilidad para comprender los puntos de vista de las demás personas y para evitar la sensación de que las intenciones de los demás siempre son perjudiciales para el sujeto.

La pertinencia del modelo de competencias ciudadanas frente a la necesidad de formar una ciudadanía juvenil democrática

Si bien las pruebas basadas en competencias ciudadanas han sido exitosas en tanto permiten evaluar la injerencia de los determinantes de la ciudadanía y la democracia en los ámbitos cotidianos de niños y jóvenes, así como la calidad de la educación y de los métodos pedagógicos frente a estos temas, es preciso detenerse a reflexionar si realmente el modelo de competencias ciudadanas y su instrumento de medición se erigen como impulsores de la condición de ciudadanía democrática y evalúan cabalmente qué tan competentes son los jóvenes para desenvolverse como ciudadanos en un medio que refleja la problemática actual.

También, es importante recordar los tres grandes grupos en los que se ha subdividido el área de competencias: convivencia y paz; participación y responsabilidad democrática; y pluralidad, identidad y valoración de las diferencias. El enfoque en estas áreas hace necesario que, para una mejor evaluación de los estudiantes como ciudadanos, las competencias incluyan un componente cognitivo sobre aspectos relacionados con la política, lo público, las instituciones y los mecanismos formales de participación, entre otros. Algunos estándares que ejemplifican esta necesidad son:

- *Comprendo qué es una norma y qué es un acuerdo* (para los grados primero a tercero).
- *Conozco la Declaración Universal de los Derechos Humanos y su relación con los derechos fundamentales enunciados en la Constitución* (para los grados sexto a séptimo).
- *Comprendo las características del Estado de Derecho y del Estado Social de Derecho y su importancia para garantizar los derechos ciudadanos* (para los grados octavo a noveno).

La tangencia con estos temas es apenas notoria, y se le ha dado prioridad a las dinámicas de los alumnos en sus ámbitos más cercanos, como lo son la familia, el colegio y el barrio. Por ejemplo:

- *Colaboro activamente para el logro de metas comunes en mi salón y reconozco la importancia que tienen las normas para lograr esas metas* (para los grados primero a tercero).
- *Escucho y expreso, con mis palabras, las razones de mis compañeros/as durante discusiones grupales, incluso cuando no estoy de acuerdo* (para los grados sexto a séptimo).
- *Entiendo la importancia de mantener expresiones de afecto y cuidado mutuo con mis familiares, amigos, amigas y pareja, a pesar de las diferencias, disgustos o conflictos* (para los grados octavo a noveno).

Ya que el modelo de competencias ciudadanas pretende formar individuos competentes para el ejercicio de la ciudadanía en su vida cotidiana, es cierto que debe involucrar aspectos sobre los comportamientos, sentimientos y actitudes del sujeto, de su familia, de su grupo de amigos, compañeros de estudio y vecinos, además de ser ésta una forma fácil y efectiva de lograr que el estudiante comprenda los contenidos del estándar. Pero al mencionar los aspectos formales de la política nacional como algo de simple conocimiento, indirectamente se les está enviando un mensaje a los estudiantes en el sentido de que los espacios de participación y ciudadanía en la política formal son lejanos para ellos y aptos sólo para los adultos. Así, el objetivo de construcción ciudadana se estaría separando de las urgencias y los principios políticos que fundamentan el ejercicio cabal de la ciudadanía y la participación, y el estudiante asumiría que estos principios evidentemente existen y se deben conocer, pero que no forman parte de su cotidianidad inmediata. Con esto se corre el peligro de desaprovechar la posibilidad de utilizar la estructura del gobierno escolar como un recurso de primera mano para orientar a los estudiantes y ofrecerles una posibilidad real y cercana para practicar y ejercer la participación ciudadana.

En el mismo sentido, es preciso anotar que, curiosamente, los tres grandes tipos de competencias y los estándares generales involucran aspectos como la convivencia, la paz, la participación, la responsabilidad, la democracia, la pluralidad, la identidad, la diferencia, la ciudadanía, el Estado Social de Derecho, la norma y la Constitución, entre otros, pero en los cuadernillos de las *Pruebas Saber* aplicadas a los estudiantes de grados quinto y noveno estos términos no figuran explícitamente¹², aunque sí se trabajan con preguntas relacionadas. Por ejemplo, para tratar la pluralidad y el respeto a la diferencia se le pregunta al estudiante, *En el último mes, ¿cuántas veces has visto que tus compañeros(as) han hecho sentir mal a alguien por su color de piel?*, o para el tema de la participación se le pregunta, *En el último mes, ¿cuántas veces has visto que los vecinos se han organizado para hacer eventos en los que todos participan?* Sin embargo, este tipo de preguntas no alcanzan a reflejar el verdadero carácter ciudadano del estudiante, pues el hecho de que el niño o el joven vean en su entorno ciertos comportamientos y los compartan o rechacen no significa necesariamente que comprenden a plenitud el significado de nociones como pluralidad, identidad, participación, convivencia y responsabilidad democrática. Siendo éstas los pilares de las competencias ciudadanas, como mínimo deberían estar desarrolladas explicativamente en los cuadernillos o ser aclaradas por quien aplica la prueba, para que así el estudiante no sólo tenga claro el significado del concepto sino que, además, posea las herramientas de juicio crítico indispensables para responder una pregunta que involucra implícitamente dichas nociones.

Entonces, las *Pruebas Saber* aún no se han involucrado directamente con el acceso cabal al conocimiento de los elementos de la política, de los valores que soportan la teoría democrática y de los fundamentos que soportan la noción del Estado Social de Derecho. Tampoco lo han hecho con aspectos relacionados con la autoridad y la legitimidad, pues éstas se desarrollan por medio de su aplicación frente a las relaciones interpersonales, pero no se les ha dado una verdadera aproximación para entender el sentido de las instituciones políticas. Lo ideal sería que antecedentes importantes estipulados en la Ley General de Educación como el gobierno escolar, la personería estudiantil y el manual de convivencia, no se quedaran en preguntas críticas como si los alumnos representantes de curso cumplen o no con sus promesas y tienen en cuenta las opiniones de sus pares, qué tanto influye el

gobierno estudiantil en las decisiones que se toman en el colegio, o si ser miembro del consejo estudiantil es o no una pérdida de tiempo. Lo ideal es que las *Pruebas Saber* permitan que el alumno establezca una conexión entre estos mecanismos estudiantiles y sus replicaciones en la vida real, con los elementos de la política como son la representación, la democracia, el voto, la Constitución, los funcionarios públicos y las instituciones del organigrama estatal.

Precisamente, la conjunción de las apreciaciones realizadas anteriormente se constituiría en un verdadero ejercicio de análisis crítico para el estudiante, pues no sólo reflejaría la verdadera percepción de la ciudadanía por parte de los jóvenes sino que, a su vez, los invitaría a reflexionar (con las herramientas conceptuales necesarias) sobre la situación de su familia, su colegio, su barrio y su país, pero no como niveles micro y macro que permanecen separados y se les presentan en este sentido, sino como ámbitos que confluyen simultáneamente en la dinámica de toda comunidad política de la cual el estudiante forma parte como ciudadano en pleno proceso formativo. Sin embargo, estas experiencias, así como el impulso de los valores democráticos que vienen presentándose en diferentes países de la región, se constituyen en los primeros pasos que permitirán evaluar, complementar y reformar las políticas de competencias ciudadanas para que, cada vez, cumplan mejor su labor de formación ciudadana juvenil. En el siguiente apartado se mencionan algunas de estas prácticas en otros países de América Latina.

La aplicación del modelo en otros países de América Latina

Al igual que Colombia, casi todos los países de Latinoamérica también han reconocido la necesidad de formar a los jóvenes como ciudadanos, y asimismo destacan la importancia del sistema educativo en la consecución de este objetivo.

A continuación aludiremos brevemente y a grandes rasgos a las políticas que algunos de los países de la región han tomado al respecto. En Argentina, por ejemplo, fue impulsado un Programa nacional de convivencia escolar, que involucró a todos los miembros de la comunidad educativa, entre los que se encuentran los supervisores, los directores, los equipos de orientación escolar, los alumnos, las familias y personal no docente. Su objetivo principal fue priorizar el carácter educativo de las normas y las sanciones (Programa Nacional de Convivencia Escolar, 2005).

En Guatemala, el Ministerio de Educación inició el proyecto “Construyendo ciudadanía”, que forma parte de la Estrategia de Mejoramiento de Calidad de la Educación, en el marco de los Acuerdos de Paz, la Reforma Educativa y el Plan Nacional de Educación 2004-2007. Se priorizó la educación en valores democráticos, principalmente en responsabilidad, respeto, solidaridad y honestidad. El objetivo fue educar integralmente a los niños y jóvenes guatemaltecos, incluyendo una enseñanza en el ámbito del civismo y la convivencia pacífica, con el fin último de formar ciudadanos cuyos valores morales y éticos contribuyeran a la promoción de la identidad nacional y el fortalecimiento de la unidad en la diversidad. Para ello, se sugirieron las siguientes líneas de acción: una serie de entrevistas llamadas “contactos enlace” que se enfocan en promover la práctica de valores en el ámbito educativo, alianzas con organismos cooperantes que promueven los valores de la práctica ciudadana, seminarios sobre construcción de ciudadanía y la conformación de un Consejo Asesor en Valores (Ministerio de Educación de Guatemala, 2004).

Por su parte, en México, para el período 2001-2006 el objetivo fue la formación integral del estudiante que, una vez más, incluye la formación de ciudadanía como uno de los componentes principales: “Impulsar la formación ciudadana y el desarrollo de una cultura de la legalidad en el aula y en la escuela, mediante acciones como la siguiente: introducir prácticas educativas en el aula y en la escuela que contribuyan a la formación de un ambiente educativo que propicie las mejores condiciones para que los alumnos aprendan a convivir y a interactuar con los demás; que las relaciones que establezcan en el ámbito escolar se basen en valores como el respeto, la tolerancia, la igualdad y la justicia” (Castellanos, s.f). Para alcanzar este objetivo se tomaron diferentes acciones. La primera de ellas fue el impulso de una educación cívica y ética para la educación básica, la cual incluía una

formación en valores democráticos que orientaran el proyecto de vida del estudiante. Así, se enunciaron ocho *competencias* que éste debería tener en dicho ámbito: conocerse y cuidarse a sí mismo, ejercer responsablemente su libertad, valorar la diversidad, tener sentido de para con su comunidad y su nación, manejar y resolver conflictos, participar social y políticamente, tener sentido de legalidad y de justicia, y apreciar la democracia. De la misma forma, para la educación secundaria se incluyeron contenidos de formación cívica y ética, enfocados hacia el desarrollo personal y una sana convivencia, enmarcados en la cultura democrática y en un modelo de ciudadanía comprometida y participativa. Vale anotar, también, que esta aplicación de competencias para el ámbito de la ciudadanía fue complementada con una asignatura optativa en formación ciudadana y una cultura de la legalidad para desarrollar en la educación secundaria, la actualización del personal docente en esta área, la creación de una especialidad para funcionarios sobre cultura de la legalidad y, por último, la vinculación con otras instancias del gobierno y entidades federativas (Castellanos, s.f). Además, no sobra decir que el último seminario realizado recientemente para discutir la política de competencias ciudadanas en este país reafirma el compromiso serio frente a la formación de una ciudadanía juvenil participativa y responsable.

En el mismo sentido y teniendo en cuenta la reforma educativa de la Ley 1565, en Bolivia la participación popular, la interculturalidad y la democracia emergieron como temas que atravesarían transversalmente las prácticas educativas. El trabajo realizado con la finalidad de promover una educación para la democracia incluyó un diseño curricular y un plan de programas de estudios, módulos de aprendizaje a nivel primario, guías didácticas y el inicio del diseño para la secundaria. Los propósitos se enfocaron en la promoción de una cultura de paz, en la participación, la resolución pacífica de conflictos, el respeto por los principios de la soberanía nacional, la diferencia y el impulso de una democracia sólida y estable. Para ello se formularon algunas competencias educativas para primaria en tres ciclos, que involucraron las actuaciones responsables en los ámbitos familiares y escolares, el conocimiento de formas de organización y participación activa de su comunidad, y la propuesta de acciones tendientes a fortalecer la vida democrática y el respeto por los derechos (Ministerio de Educación y Culturas de Bolivia, 2005).

Es notorio el impulso que en América Latina se le está dando a la educación ciudadana, gracias al reconocimiento de la responsabilidad de la Escuela en la formación de ciudadanos responsables y participativos. Si bien actualmente en algunos países los modelos de competencias ciudadanas se encuentran en emergencia y diseño, se observa cómo los pocos que ya han sido formulados están encaminados hacia la educación ética y cívica de los estudiantes y hacia la promoción de los valores democráticos (como la pluralidad, el respeto y la participación), y que además se encuentran complementados con proyectos que involucran al resto de la comunidad educativa. Así, por ejemplo, en Brasil los principios básicos que orientan el programa Ética y Ciudadanía son dos. El primero, para los estudiantes, consiste en “fortalecer el liderazgo de los alumnos en la construcción de valores, de conocimientos personales, sociales y políticos, que objetiven la ciudadanía”. Por otro lado, para los docentes, está el principio de “contribuir para la formación de los educadores, a fin de que puedan actuar con la intencionalidad necesaria en la construcción de una sociedad más justa, solidaria y feliz” (Ministerio de Educación de Brasil, 2005). Esto es importante en tanto es preciso comprender que la política pública de las competencias ciudadanas debe involucrar el apoyo de todas las instancias de la comunidad educativa y, además, de aquellas centradas en la educación cívica y política. Asimismo, es fundamental educar en valores y actitudes hacia una ciudadanía sana y proactiva, pero es indispensable incluir el componente cognitivo y de conocimientos. En este sentido, el modelo colombiano se convierte en un ejemplo integral a seguir por aquellos países que comienzan a implantar la política en América Latina, pero siendo cuidadosos de los vacíos y las debilidades que a nivel político sugerimos en este documento.

A manera de conclusión, una propuesta para la potenciación de las políticas públicas de competencias ciudadanas en la dirección de una construcción de ciudadanía realista y cabal

Las dinámicas del mundo actual tienden a complejizar significativamente la situación de los jóvenes en todos los ámbitos de su cotidianidad. Los jóvenes de hoy están llamados a ser más competentes a nivel académico, laboral y profesional, pero su inmersión -total o parcial- en estos ámbitos y bajo condiciones severas de carácter distractivo y competitivo, ha dificultado el que las relaciones de la vida cívica, la participación democrática, la convivencia y el respeto por la pluralidad se manifiesten de acuerdo con las altas expectativas de cultura cívica que conlleva el modelo de competencias ciudadanas¹³. Por ello, las políticas educativas sobre competencias ciudadanas deben concebirse como mecanismos indispensables en la formación de jóvenes competentes para un desempeño ciudadano claramente proactivo y participativo en todos los países de la región latinoamericana. Esto debido a la urgencia de propugnar por la apropiación juvenil de comportamientos políticos fundamentados en valores democráticos que no pueden seguir en crisis, dentro de los cuales sobresalen la participación consciente y responsable, el apego a la convivencia pacífica, el respeto a la diferencia (alteridad) y el reconocimiento a la importancia del sentido de pertenencia. Sin embargo, para que el resultado de esta deseabilidad sea exitoso, los modelos de competencias y las pruebas complementarias que evalúan su aplicación deben fortalecer los contenidos del espectro político formal, que no sólo llenarán los vacíos conceptuales de los términos propios de la ciudadanía democrática sino que los convertirán en herramientas útiles para que, en la práctica del día a día, el joven replantee la lógica de su articulación e interdependencia con los ámbitos más inmediatos en los que se desenvuelve (familia, colegio y barrio) y, además, aplique en esa cotidianidad su verdadero sentido democrático y su consecuencia con las metas de comportamiento ciudadano esperadas. Es necesario, entonces, establecer alianzas con la gama de actores comprometidos con la promoción de la educación cívica y que trabajan en torno a la enseñanza de lo político y de lo público que, por fortuna, es cada vez más amplia y diversa, aplicando programas de capacitación y otras metodologías novedosas que gravitan alrededor del reto inherente a la construcción de ciudadanía¹⁴. Lo anterior, si se quiere ser consecuente con el hecho de que en la actualidad la mayoría de las políticas, planes y programas de desarrollo sostenible que se aplican en América Latina, no en balde son direccionamientos de cambio que tienen como eje transversal principal el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana activa, ante la preocupante erosión que se refleja en la percepción que sobre la democracia manifiesta la opinión pública de la región. No obstante, para que una política pública de construcción de ciudadanía sea realmente consecuente con el grave problema de la insuficiencia de ciudadanos que reflejen en sus prácticas y conductas el sentido de la ciudadanía republicana, estos esfuerzos y retos deben reenfocarse de manera que, en un futuro no muy lejano, políticas tan pertinentes y factibles como el modelo de las competencias ciudadanas aterricen en la esencia idiosincrática del sistema político democrático -tan claro en la dimensión del deber ser pero tan esquivo en la contingencia del ser-, para que se pueda avanzar en pos del logro de un impacto creciente en la cotidianidad de los jóvenes, y este cambio les permita empoderarse y apropiarse de los mecanismos de la política a los que tienen derecho en tanto ciudadanos y, de este modo, se erijan como los verdaderos protagonistas de la acción transformadora del medio social al que pertenecen.

Notas

¹ Estos aspectos de la problemática juvenil latinoamericana han sido tratados en los materiales para el curso virtual *Análisis de la condición juvenil de América Latina*, que viene ofreciendo el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES, del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

² Según Hernández, Rocha y Verano (1998: 27), estas mismas ideas sobre el carácter contextualizado de la producción de conocimiento y de la construcción de la realidad social las comparten algunos filósofos del lenguaje como Wittgenstein, Austin, Searle y Habermas.

³ El ICFES es el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.

⁴ La IEA es la Asociación Internacional para la Evaluación de la Educación.

⁵ De J. Restrepo (2006) realiza un recuento completo sobre el concepto de competencias en la legislación educativa colombiana. También hace una conexión analítica entre los diferentes tipos de ciudadanía y las competencias y los estándares, para así determinar la calidad del sujeto político que se pretende lograr con esta política.

⁶ Las instituciones educativas privadas de las que se hace mención son la Universidad de los Andes, el Colegio Nueva Granada, el Colegio San Carlos y el Colegio Los Nogales, que son los miembros del programa Alianza Educativa, creado para trabajar por una educación de calidad en cinco colegios de estratos 1 y 2 en Bogotá.

⁷ Estos cinco centros educativos son: Colegio Argelia (Bosa Centro), Colegio Santiago de las Atalayas (Bosa Laureles), Colegio Jaime Garzón (Kennedy), Colegio Miravalle (Usme-la Mariechuela) y Colegio La Giralda (Las Cruces).

⁸ La elaboración del marco conceptual que sustentaría la propuesta estuvo a cargo del profesor Enrique Chauv y de la asesora del MEN, Rosario Jaramillo.

⁹ Lo atinente al enfoque adultocentrista y al de ciudadanía juvenil se ha desarrollado en el curso virtual *Análisis de la condición juvenil de América Latina*, que viene ofreciendo el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES, del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

¹⁰ Estos resultados se encuentran en la página *web* del MEN, en la sección relacionada con las Pruebas Saber 2003. Consulte http://menweb.mineduccion.gov.co:8080/saber/cc_index.php?AREA=CC.

¹¹ Estos resultados se encuentran en la página *web* del MEN, en la sección relacionada con las Pruebas Saber 2005. Consulte http://menweb.mineduccion.gov.co:8080/saber/areas_index.php?AREA=CC.

¹² Pueden verificarse los cuadernillos de competencias ciudadanas en la sección relacionada con documentos de la página *web* del MEN. En <http://menweb.mineduccion.gov.co:8080/saber>.

¹³ Mejía y Perafán (2006) demuestran rigurosamente cómo la concepción que el modelo de competencias ciudadanas colombiano tiene sobre una cultura política y un Estado democrático ideal no se compadece con la situación de la sociedad actual.

¹⁴ La acción del MEN colombiano se constituye, a nuestro juicio, en un ejemplo del interés gubernativo de un país dispuesto a coordinar, promover y facilitar la oferta de todas estas iniciativas creadas por la gama de actores involucrados en la generación y aplicación de estas metodologías orientadas hacia la construcción de ciudadanía. Para conocer el resultado de esta labor, vea el *Portafolio de programas e iniciativas en competencias ciudadanas*, cuya referencia se encuentra en la bibliografía de este documento. Allí, el MEN no sólo incluye este acervo de proyectos ciudadanos, sino que los ordena sintetiza y clasifica según sus respectivas afinidades con los tres tipos generales de competencias preestablecidos.

Bibliografía

AAE (2006), Currículo para los colegios de la Asociación Alianza Educativa, Bogotá, Asociación Alianza Educativa, <http://www.alianzaeducativa.edu.co>, 03-08-2006.

Castellanos, Ernesto (s.f.), Formación ciudadana y cultura de la legalidad, México, mimeo.

Chauv, Enrique ...[et al] (2004), *Competencias ciudadanas: de los estándares al aula*, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, Universidad de Los Andes.

Chauv, Enrique (2005), “Estándares básicos de competencias ciudadanas: estructura y proceso de construcción”, documento presentado en el Taller Internacional de Formación en Competencias Ciudadanas, Ministerio de Educación Nacional; OEA. Oficina de Educación, Ciencia y Tecnología, Bogotá, 25 al 28 de abril.

Chomsky, Noam (1985), *Reflexiones sobre el lenguaje*, Barcelona, Planeta Agostini.

- CEPAL, OIJ (2004), *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias*, Santiago, CEPAL, Organización Iberoamericana de Juventud.
- CEPAL (2004), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/21230/p1_1.pdf, 01-08-2006.
- Congreso de la República de Colombia (1996), *Constitución Política de 1991*, Bogotá, Panamericana Editorial.
- De J. Restrepo, Juan Cristóbal (2006), “Estándares básicos en competencias ciudadanas: una aproximación al problema de la formación ciudadana en Colombia”, en *Papel Político*, Vol. 11 N° 1, Bogotá, enero-junio.
- Hernández, Carlos; Rocha, Alfredo; y Verano, Leonardo (1998), *Exámenes de Estado: una propuesta de evaluación por competencias*, Bogotá, Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.
- Hymes, Dell (1971), “Competence and Performance in Linguistic Theory”, en *Acquisition of Languages: Models and Methods*, Renira Huxley y Elisabeth Ingram (eds.), New York, Academic Press.
- Le Boterf, Guy (1993), *Cómo gestionar la calidad de la formación*, Barcelona, Gestión 2000.
- Levy Leboyer, Claude (1997), *Gestión de las competencias*, Barcelona, Gestión 2000.
- Mejía, Andrés y Perafán, Betsy (2006), “Para acercarse al dragón, para amansarlo, es necesario haberlo amansado primero: una mirada crítica a las competencias ciudadanas”, en *Revista de Estudios Sociales*, N° 23, Bogotá.
- MEN (1994), Ley 115 de febrero 2 de 1994: Ley General de Educación, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, <http://menweb.mineducacion.gov.co/normas/concordadas/Decreto115.htm>, 01-08-2006.
- _____ (1994a), Decreto 1860 de agosto 3 de 1994, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, http://menweb.mineducacion.gov.co/normas/concordadas/jeronimo/ley%20115%20OK/hipervinculos%20115/Decreto_1860_1994.pdf, 02-08-2006.
- _____ (2003), Situación de la educación media en Colombia, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85777_archivo_pdf3.pdf, 01-08-2006.
- _____ (2004), “Formar para la ciudadanía... ¡sí es posible! Lo que necesitamos saber y saber hacer”, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional (Serie de Guías, N° 6).
- _____ (2005), Resultados Prueba Saber 2003 y 2005, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, http://menweb.mineducacion.gov.co:8080/saber/cc_index.php?AREA=CC, 01-08-2006.
- _____ (2006), *Portafolio de programas e iniciativas en competencias ciudadanas*, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación de Brasil (2005), Programa Ética y Ciudadanía: construyendo valores en la escuela y en la sociedad, Brasilia, Ministerio de Educación, <http://www.oest.oas.org/colombia/presentaciones/Día%201/Presentación%20Brasil.ppt>, 03-08-2006.
- Ministerio de Educación de Guatemala (2004), *Lineamientos del proyecto “Construyendo ciudadanía”*, Guatemala, Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación y Culturas de Bolivia (2005), Educación para la democracia en Bolivia, La Paz, Ministerio de Educación y Culturas, <http://www.oest.oas.org/colombia/presentaciones/Día%201/Presentación%20Bolivia.ppt>, 02-06-2006.
- OIT (2004), *Tendencias mundiales del empleo*, Ginebra, OIT, <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/trendssp.pdf>, 01-08-2006.
- Pérez Miranda, Royman ...[et al] (2004), *Las competencias: interpretar, argumentar y proponer en*

- Química. Un problema pedagógico y didáctico*, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional.
- Piaget, Jean (1979), *El mecanismo del desarrollo mental*, Madrid, Editora Nacional.
- Programa Nacional de Convivencia Escolar (s.f.), Renovación y mejoras de las normativas de convivencia escolar para Argentina, Buenos Aires, Programa Nacional de Convivencia Escolar, <http://ww.oest.oas.org/colombia/presentaciones/Día%201/Presentación%20Argentina2.ppt>, 02-08-2006.
- Ruiz, Alexander y Chau, Enrique (2005), *La formación de competencias ciudadanas*, Bogotá, Asociación Colombiana de Facultades de Educación.
- Schunk, Dale (1997), *Teorías del aprendizaje*, México, Pearson.
- Vasco, Carlos Eduardo (s.f.), *Estándares básicos de calidad para la educación: introducción*, Bogotá, mimeo.