

«¿DÓNDE ESTÁN LAS LLAVES?» INVESTIGACIÓN POLITOLÓGICA Y CAMBIO PEDAGÓGICO EN LA EDUCACIÓN CÍVICA

Francesc Pedró

Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

Tan sólo veinte años atrás, la educación cívica hubiera pasado por ser algo fútil en el contexto de las preocupaciones escolares y algo aún menos relevante en el dominio de la investigación politológica. Sin embargo, en pocos años se ha transformado, con razón o sin ella, en uno de los elementos capitales de cualquier proclama acerca de lo que se espera de una buena educación y, sobre todo, de una buena educación escolar y, al mismo tiempo, se ha erigido en la panacea contra la desafección política. Falta por ver si el refuerzo de la educación para la ciudadanía puede contribuir, como parece, a desarrollar un concepto inclusivo de ciudadanía compatible con otras identidades políticas —europea, estatal, nacional, local— y respetuoso con las identidades culturales. En este aspecto reside el que quizás sea el problema más difícil para las escuelas, que constituye la esencia de la ciudadanía democrática en nuestros días. En el creciente pluralismo de las sociedades europeas, educar ciudadanos que comparten una identidad política suficientemente cohesiva empieza a ser una tarea urgente. Sin embargo, no es fácil ver qué tipo de prácticas educativas pueden ser efectivas para desarrollar y salvaguardar una identidad política cohesiva y, a la vez, plural¹. En el contexto de unas sociedades que se enfrentan a problemas que parecen socavar sus valores cívicos, o incluso interpelar su organización política, requerir más y mejor educación cívica parece ser el lema salvífico² que ahora se necesita.

¹ Esta línea de argumentación se desarrolla en mayor grado en Callan (1997: 221).

² Así, se sugiere, por ejemplo, en el excelente análisis de las expectativas acerca de la educación cívica en los Estados Unidos, inmersos en el contexto de una grave crisis escolar, que se encuentra

No es necesario decir que las escuelas se sienten con frecuencia culpabilizadas sin razón, como si, a diferencia de lo que sugiere la conocida canción infantil, las llaves no estuvieran en el fondo del mar sino en el seno de las aulas. Pero, puede que lo importante no sea preguntarse dónde estén las llaves, sino qué puerta hay que abrir. Y esto es lo que sucede con la educación cívica: todo el mundo canta la canción pero pocos son los que se atreven a preguntarse por qué hay que empezar por buscar las llaves y no la cerradura. En definitiva, se ha creado un lema —todos a favor de la educación cívica—, cuya relevancia en la práctica parece en tela de juicio. Poco esfuerzo se ha hecho para garantizar que la educación cívica es, además del eje de una determinada concepción republicana de la educación escolar, un conjunto de prácticas educativas escolares que contribuyen eficazmente a consolidar los valores que cementan una sociedad democrática.

Y ésta es precisamente la finalidad de estas páginas, que intentan poner de manifiesto cuáles son las aportaciones de la investigación politológica acerca de la educación cívica y hasta qué punto estas aportaciones pueden ser consideradas las llaves perdidas para el cambio pedagógico que los tiempos requieren. En primer lugar, se examinan las razones que han llevado a la educación cívica y para la ciudadanía a la palestra en Europa en los últimos años. Esbozado el contexto, se sugiere una definición del concepto y se desarrollan sus componentes básicos así como sus implicaciones pedagógicas. En tercer lugar, se pasa revista al estado del arte en la investigación politológica sobre la educación cívica y, en particular, a sus correspondientes políticas y prácticas. En cuarto lugar, se esbozan los problemas vinculados a la evaluación del aprendizaje de la ciudadanía y se presenta una síntesis de los resultados obtenidos hasta el momento a escala europea. Finalmente, se extraen algunas lecciones generales y se propone, como epílogo, un programa de investigación para el futuro.

La educación cívica, su contexto y sus implicaciones pedagógicas

El cambiante contexto de la educación cívica

Puesto que ser ciudadano es un rol que, tácita y explícitamente, debe aprenderse, la socialización política y, en particular, la educación cívica son herramientas esenciales para hacerlo. Sin embargo, la educación cívica es una tarea más bien difícil para los centros escolares porque, para empezar, no la desarrollan solos. Lo más probable es que el proceso de socialización política y de creación de identidades políticas durante la infancia y la juventud sean el resultado de la combinación de

en Macedo (2000). Arthur, Davison y Stow (2000), por una parte, y Griffith (2000), por otra, hacen lo mismo para el contexto británico. En este sentido es particularmente novedoso el primero, al introducir la necesidad de la alfabetización social (*social literacy*) en el currículo. En un marco de reflexión mucho más amplio, cabe citar igualmente el trabajo editado por Pearce y Hallgarten (2000).

diferentes influencias que proceden de la escuela, la familia, el grupo de iguales y los medios de comunicación social. El papel de la familia parece especialmente relevante. Con todo, en términos generales, es posible afirmar que los sociólogos de la educación no han prestado excesiva atención a la socialización política en la escuela. Está por determinar aún cuál es la participación real de la escuela en la creación de una «cultura política participativa», tal y como la llamaban Almond y Verba (1963). Sin embargo, algunas de las ideas emergentes en la investigación más reciente sugieren que el rol de las escuelas es crucial en los siguientes aspectos:

- a) En lo que respecta a las *identidades*, en todo lo que hace referencia al currículum oficial, principalmente en el área de humanidades y particularmente en historia y geografía. Al final, lo que no se dice importa tanto como lo que en realidad se dice —el poder se ejerce en la selección de los contenidos de los planes de estudio.
- b) *Las competencias de la ciudadanía*: enseñar los contenidos y capacidades (cognitivas, lingüísticas y comunicativas) que son requisitos previos para el aprendizaje político, es decir, aquellos contenidos, actitudes, normas y valores sin los cuales no se puede ejercer la ciudadanía activa. Y estas competencias se pueden aprender a través de las prácticas escolares relacionadas con el ejercicio de la autoridad y de la participación política en la escuela.
- c) *Los valores cívicos*: de forma difusa, por la impregnación de una «cultura escolar» determinada por medio del ejemplo del profesor que es reconocido como la autoridad en la clase. También a través de prácticas escolares, por la consideración dada «a los otros» en el funcionamiento cotidiano de la escuela y, particularmente, en el comportamiento de profesores y alumnos.

Para entender la enorme complejidad y magnitud del esfuerzo que una educación cívica verdadera requiere a las escuelas, se pueden mencionar brevemente algunas de las principales áreas potenciales de tensión. En primer lugar, sería completamente artificial e irresponsable tratar el proceso de ciudadanía y educación cívica como una responsabilidad exclusiva de la escuela de forma aislada con respecto al conjunto de la sociedad y a la experiencia real y cotidiana de la gente como ciudadanos. Los niños y las niñas llegan a ser ciudadanos bajo la influencia de sus padres y de sus iguales, y también en medio de presiones muy considerables de los medios de comunicación y de la industria del entretenimiento. No es necesario decir que particularmente esta última estimula el desarrollo de los niños y niñas como consumidores más que como ciudadanos. En este contexto es importante reconocer que las escuelas no son el único agente de socialización relevante del proceso. Es cierto que el mayor esfuerzo investigador se tiende a dedicar exclusivamente a la educación escolar, pero esto es debido sobre todo a la necesidad de centrar la atención en un ámbito donde el número de variables y las fuentes de información son, por su propia naturaleza, en su mayor formalizadas.

En segundo lugar, la educación cívica se ha preocupado principalmente, en Europa y fuera de ella, de desarrollar *la identidad ciudadana en relación con el hecho*

nacional. Esto pone de manifiesto la existencia de otra área de tensión, la más importante en el caso de las comunidades políticas cuya naturaleza precisa aún no está definida o está en construcción. Desde este ángulo, emergen dos preguntas: cómo pueden las identidades políticas nacionales, consideradas hasta el momento el marco circundante de la integración, ser articuladas con un vínculo de identidad política europea con el fin de proporcionar un marco aún más inclusivo y, cuál es la vigencia del concepto de identidad nacional cuando existe semejante diversidad de valores culturales dentro de las aulas³.

En efecto, en tercer lugar, las identidades políticas tradicionales en Europa están también en tensión con las identidades culturales, sobretudo con las culturas de los inmigrantes cada vez más presentes en la Unión Europea. Los valores cívicos de larga tradición en Europa pueden entrar en conflicto con los valores religiosos procedentes de tradiciones culturales tanto más antiguas y asentadas. En este sentido, parece clara la necesidad de alguna forma de educación intercultural para desarrollar la educación para la ciudadanía⁴.

En cuarto lugar, la identidad es, en realidad, desafiada por el impacto de las nuevas tecnologías en la educación. A pesar de ser una ventana abierta a la oportunidad de una renovación educativa, las nuevas tecnologías también representan una ventana abierta para la penetración de las nuevas referencias culturales y valores generados en el contexto de una economía global.

Finalmente, también existe tensión entre las dimensiones política y económica de la ciudadanía que afecta profundamente a la educación cívica. En un contexto global donde la esfera económica está por encima de la esfera política, una prioridad que muchos juzgan abrumadora, la educación cívica es difícil de combinar con la preparación para el mercado laboral. En este sentido, por ejemplo, no se puede negar que hasta el momento la Unión Europea, en la práctica, se ha preocupado de la construcción de la dimensión económica de la Unión principalmente y, por lo tanto, de la protección de los derechos económicos. Algunos pueden estar en desacuerdo con la idea de buena parte de los discursos de la Unión Europea sobre los derechos de los ciudadanos que son, realmente, sobre los derechos de los trabajadores⁵. De forma similar, la función política que las escuelas supuestamente deben cumplir a través de la educación cívica y para la ciudadanía, aparece como secundaria en un contexto en el cual se pide a las escuelas la preparación de la gente joven principalmente para el mercado laboral y el mundo profesional⁶.

A modo de resumen, cabe mencionar como áreas fundamentales de tensión y potencial conflicto en términos de agentes e identidades las siguientes: ciudadano

³ Ver Elvira (2000), O'Leary y T. Tiilikainen (1998) y, finalmente, Weil y Hansen (1999).

⁴ Cfr. también, Kymlicka y Norman (2000).

⁵ De forma complementaria, el Consejo de Europa ha otorgado prioridad a la protección de los derechos civiles mediante la Convención Europea de Derechos Humanos. Cabe destacar, sin embargo, que estos derechos, reconocidos por el Tratado de Maastricht, son inherentes a una persona en tanto que humana, más que en tanto que ciudadana. Ver Meehan (1993).

⁶ Ver Adeyoyin (1979).

vs. consumidor; ciudadano nacional vs. ciudadano europeo; identidad política y cívica vs. identidades religiosas y otras de tipo cultural; europeo vs. global; ciudadano vs. trabajador. Estas áreas de tensión pueden también ser interpretadas, como probablemente lo son de hecho, como retos para el desarrollo de un espacio educativo cívico europeo en cuyo seno se apoye el desarrollo de un concepto comprensivo de ciudadanía europea, es decir, de un concepto inclusivo y respetuoso con otras identidades políticas y culturales.

Definiendo el concepto y sus componentes

Por consiguiente, en el marco de una sociedad democrática parece claro que la educación cívica debe de ser concebida como el conjunto de prácticas educativas⁷ que conducen al aprendizaje de la ciudadanía democrática, lo cual incluye tanto los conocimientos y las habilidades formales requeridas para el ejercicio de la ciudadanía en el sistema político como, en el terreno de los contenidos, los valores y las actitudes que fundamentan un comportamiento cívico sostenido en cualquier esfera de la vida social y política. Por consiguiente, lejos de ser una pura entelequia, la educación cívica debe conducir a unos resultados educativos ciertamente observables y evaluables, tanto en el microentorno de los espacios sociales y políticos que constituyen, por ejemplo, la esfera de vida habitual de un alumno de enseñanza primaria o secundaria en su centro escolar como, en términos más generales, en el macroentorno de su adscripción al sistema social y político de referencia y en el cual debe ejercer su ciudadanía —ahora como joven y, en poco tiempo, como adulto. En definitiva, una educación cívica eficaz en términos pedagógicos debe traducirse tanto en la asunción de creencias como en la exhibición de comportamientos políticos coherentes y sostenidos en el tiempo.

De acuerdo con la literatura más relevante, se acostumbra a considerar la ciudadanía como la articulación de las siguientes dimensiones básicas:

- Ciudadanía como *estatus legal*: en este caso se refiere esencialmente a los derechos de ciudadanía, y de forma secundaria a los deberes. Ésta es considerada, con razón, la dimensión pasiva de la ciudadanía.
- Ciudadanía como *identidad política*: ésta es la dimensión de pertenencia a una comunidad política, típicamente, pero no necesariamente, a un estado-nación o a un estado basado en una comunidad política. Sin embargo, el vínculo entre ciudadanía y hecho nacional es cuestionado actualmente, no únicamente por los procesos de globalización. Como hemos expuesto anteriormente, la ciudadanía europea es un caso claro de ciudadanía supranacional.

⁷ A los efectos de este texto vamos a circunscribirnos a la educación escolar, pero es indudable que las prácticas educativas apropiadas a los fines de la educación cívica trascienden con mucho el ámbito restringido de las paredes de los centros escolares para abrazar, en términos mucho más generales, todas las instancias educativas y, muy en particular, los grupos de iguales y la familia.

- Ciudadanía como **participación**: se trata de la dimensión activa por excelencia de la ciudadanía, en tanto que concierne a la implicación activa y la participación directa en la vida de la comunidad.

Existe otro aspecto estrechamente relacionado con la ciudadanía cuya importancia en el contexto actual es cada vez más reconocida en la literatura, es la llamada **cohesión social**. No puede existir una comunidad política organizada democráticamente sin algún grado de cohesión. La cohesión no implica necesariamente homogeneidad; puede existir en un contexto de pluralidad siempre que haya asuntos y preocupaciones comunes entre los ciudadanos. Por lo tanto, además del *estatus de ciudadanía*, la *identidad ciudadana*, y la *participación ciudadana*, la *cohesión ciudadana* puede ser considerada como la cuarta dimensión básica de la ciudadanía. El énfasis fijado en estas dimensiones varía en función de la tradición política, por supuesto. En consecuencia, la tradición liberal subraya la idea de ciudadanía basada en los derechos, es decir, la ciudadanía como estatus legal. La tradición cívica o republicana, por el contrario, establece un fuerte vínculo entre la dimensión de participación y la de identidad política, y pone mucho más énfasis en el aspecto activo de la ciudadanía, y por tanto en los deberes u obligaciones hacia la comunidad.

Por lo que sabemos, el desarrollo de la ciudadanía ha sido históricamente el resultado de tensiones, conflictos y negociaciones entre diversos grupos y clases sociales, más que el producto de un proceso de evolución lineal, como tendía a considerar la obra maestra de Marshall (1992). De hecho, esta situación se refleja, como no podía ser de otra manera, en el inicio de la educación para la ciudadanía, la cual ha sido objeto de debates y recelos a lo largo de toda la historia. A partir de esta realidad histórica se puede esbozar una conclusión que posee una implicación teórica directa y es que *todo modelo de ciudadanía debe ser capaz de tratar con el conflicto*. Hoy en día este hecho es importante, como en cualquier otro periodo histórico, aunque su importancia sea hoy más evidente. Por lo que a esta contribución respecta, puede ser útil reiterar que el desarrollo de la educación cívica se está llevando a cabo en un contexto de efusión de los tipos más diversos de identidades, desde movimientos nacionalistas excluyentes hasta fundamentalismos religiosos, políticas de identidad y reivindicaciones de reconocimiento.

De acuerdo con estas consideraciones, parece claro que los contenidos básicos de un programa de educación cívica deben girar en torno a cinco ejes fundamentales:

1. **Los derechos y los deberes vinculados al ejercicio de la ciudadanía.** Ambos no son sino la formalización normativa de los valores en los que se asienta el concepto de ciudadanía, pero lo cierto es que el abanico de valores a aprender es mucho más amplio que el puede quedar restringido a las normas de funcionamiento social y político.
2. **La identidad nacional.** Resulta inevitable concluir que la educación cívica se enmarca, hoy por hoy, en un proceso amplio y complejo de adquisición

de la identidad nacional. Lo que en cada caso significa este proceso de identificación y cuáles son sus implicaciones en la práctica⁸ es algo harto complejo de precisar, pero resulta inevitable aceptar que la educación cívica actual, heredera aún del nacionalismo decimonónico o de un concepto de patriotismo que quiere ser, por encima de todo, un aglutinador social, incorpora este componente⁹.

3. **La cohesión social.** Es cada vez más característica de las sociedades contemporáneas su composición extremadamente heterogénea en términos raciales, culturales y de creencias. La educación cívica debe perseguir la cimentación de una sociedad cada vez más compleja, poniendo énfasis precisamente en el mínimo común denominador, en términos de valores, y en una formalización consensuada de los mecanismos de funcionamiento social y político. Aunque en una sociedad como la española pueda parecer innecesario, resulta evidente que, como ha sucedido en otros lugares, la educación cívica para la cohesión social debe ser, fundamentalmente, un programa de educación antirracista¹⁰.
4. **El compromiso con respecto a cuestiones universales o planetarias.** Se trata de desarrollar la comprensión de fenómenos que son, en la actualidad, preocupaciones que simbolizan el progreso social como, por ejemplo, la igualdad entre géneros, las cuestiones medioambientales o las desigualdades sociales. Por supuesto, la comprensión debe incluir la corresponsabilización, a escala personal, en la resolución de la traducción local o próxima de los conflictos que estas cuestiones universales plantean.
5. **El compromiso con respecto a cuestiones locales o próximas.** Como con las cuestiones de ámbito más universal, se trata también de que las preocupaciones estrictamente locales —que, como ya se ha indicado, pueden ser la traducción local de otras universales, o no—, en todo aquello que tiene que ver con los conflictos sociales o políticos, sean igualmente objeto de un compromiso.

Además, en el caso europeo no debemos dejar de lado la cuestión del significado de la ciudadanía europea y sus implicaciones para la educación cívica. En estos momentos, la educación para la ciudadanía europea se encuentra en un estado preliminar no falto de incertidumbres ni de cierta confusión. Los profesores en los estados miembros tienen ante sí una empresa compleja y más bien nueva. Deben explicar a sus alumnos que son a la vez ciudadanos de sus estados y de la

⁸ Es decir, hasta qué punto la identidad nacional es relevante para la vida social y política del joven o del adulto y, más allá, para su vida cotidiana.

⁹ Véase, si no, la obra de Janowitz (1985) sobre la reconstrucción del concepto de patriotismo.

¹⁰ Expresión que debe entenderse aquí en su sentido más amplio, donde las actitudes racistas deben interpretarse como el rechazo a la diferencia, no necesaria ni exclusivamente representada por el color de la piel.

Unión Europea, tarea relativamente fácil si se refiere exclusivamente al dominio de los conocimientos. El problema no radica en explicar la duplicidad sino en transformarla en un conjunto de valores que orienten el comportamiento en contextos cada vez más complejos, porque lo cierto es que los profesores tienen que tratar con muchas situaciones complejas frecuentemente, por ejemplo, situaciones donde están presentes una variedad de identidades políticas y culturales en las escuelas. En estos casos, la escuela constituye una especie de microcosmos de la sociedad en su conjunto. No obstante, éste no siempre es el caso; por supuesto existen grandes diferencias entre escuelas, desde aquellas que educan a una élite selecta y más bien homogénea, hasta aquellas donde prevalece la diversidad social y cultural.

La Unión Europea es consciente de estas dificultades y retos. En una Comunicación formulada en 1989, la Comisión Europea ya afirmaba «la importancia de preparar a la gente joven para la ciudadanía, que implica la dimensión comunitaria además de las filiaciones nacionales, regionales y locales» (cit. en Heater, 1992: 15). Sin embargo, la contribución de la Unión Europea al mundo de la educación se ha volcado principalmente en áreas tales como la enseñanza de las lenguas, pero «es insignificante cuando se ocupa de la educación para la ciudadanía» (Heater, 1999: 169). Esto puede ser debido esencialmente a la naturaleza extremadamente delicada de los temas relacionados con las susceptibilidades nacionales, elemento respecto del cual la Unión es altamente sensible. No obstante, hay que tener muy presente la conclusión esbozada por Davies, a partir de sus investigaciones iniciadas cuatro años atrás, en la que establece que «el grado de actividad relativo a la educación para la ciudadanía en Europa es sorprendentemente difuso»¹¹.

Las implicaciones pedagógicas

Suponiendo que estos sean los componentes básicos de la educación cívica, parece claro que no se trata de algo que pueda ser objeto de una enseñanza estrictamente académica o, en otros términos, de un aprendizaje exclusivamente conceptual. En efecto, todos los componentes mencionados deben ser tratados pedagógicamente para descomponer los objetivos a conseguir por lo menos en tres dominios distintos, igualmente decisivos: los contenidos, las habilidades y las actitudes y valores¹².

Sin necesidad de entrar en el detalle del abanico de posibilidades que ofrece cada uno de estos tres dominios, resulta muy evidente que la primera implicación pedagógica de este concepto de educación cívica es que el aprendizaje de cada uno de estos dominios requiere actividades y procesos didácticos distintos. Los conte-

¹¹ Davies y Sobisch (1997: 115).

¹² Existen, por supuesto, otras denominaciones alternativas como, por ejemplo, hechos, procedimientos y valores, etc., pero a nuestros efectos basta con destacar que apuntan a esferas distintas tanto del conocimiento como del comportamiento.

nidos se memorizan, las habilidades se practican y, finalmente, las actitudes y valores se adoptan y, generalmente, se traducen en una conducta sostenida y coherente. De este modo, en la educación cívica ningún planteamiento pedagógico puede tener éxito si no reconoce que, junto a las actividades dirigidas a la adquisición de conocimientos, deben plantearse otras no menos importantes: aquellas que permiten la práctica de las habilidades en contextos reales o, en términos más amplios, el contraste con las exigencias que la defensa de los valores democráticos plantea en la vida cotidiana del centro escolar.

Del mismo modo, para la psicología de la educación parece sobradamente demostrado que sólo se aprende verdaderamente aquello que es significativo para la propia vida porque, por ejemplo, contribuye a ordenar mejor nuestra comprensión del mundo, a organizar nuestras relaciones con los demás o nuestra identidad personal o, en última instancia, porque nos ayuda a resolver problemas, ya sean éstos de orden cognitivo o práctico. En un dominio como el de la educación cívica, resulta evidente que si no se consigue que su aprendizaje sea significativo, el resultado será una memorización temporal de contenidos destinados a ser olvidados una vez se haya superado el correspondiente examen o una adopción estrictamente formal, si no litúrgica, de comportamientos que dejan de tener sentido una vez se abandona el aula en el que son considerados relevantes.

Una tercera implicación pedagógica es que buena parte de los aprendizajes relacionados con la educación cívica son extremadamente complejos y no pueden circunscribirse a los límites estrictos de un horario, cosa que no ocurre con los aprendizajes relacionados con los contenidos académicos. El aprendizaje cívico es, en más de un sentido, transversal a todas las materias y a todas las actividades escolares, aunque pueda realizarse de forma más patente en algunas de ellas¹³.

La última implicación, que no es ni mucho menos la más fácil de asumir, es que el aprendizaje escolar de la educación cívica debe ser consistente con los aprendizajes realizados en otros entornos. Las contradicciones, a veces extremadamente evidentes en el terreno de los valores, entre la cultura escolar y la familiar o la que se cultiva en el grupo de iguales —particularmente a partir de la preadolescencia— acostumbran a ser saldadas generalmente en contra de la cultura estrictamente escolar, y las más de las veces a favor del grupo de iguales —el cual no es sino la expresión más cercana de la sociedad a la que el joven quiere pertenecer. Por esta razón, resulta imprescindible que todo programa de educación cívica escolar considere que el aprendizaje a diseñar no sólo afecta al joven en tanto que individuo que aprende, sino, tanto o más, al joven en tanto que miembro de un grupo social de referencia donde, en términos muy laxos si se quiere, de hecho está ejerciendo su ciudadanía. Si se acostumbra a dar por hecho que el aprendizaje cooperativo es realmente relevante como estrategia escolar, es difícil que se encuentre mejor oportunidad para demostrarlo que en la educación cívica.

¹³ Como se muestra más adelante, en algunos países predomina la organización del aprendizaje cívico en torno a una asignatura concreta.

Las aportaciones de la investigación politológica

Pero, ¿qué nos enseña la investigación politológica acerca de la relevancia y del impacto de la educación cívica? ¿Podemos extraer alguna lección con implicaciones reales para mejorar los procesos y resultados que se están consiguiendo? Lo cierto es que existe una fructífera tradición de estudios sociológicos y políticos acerca del aprendizaje de los valores de la ciudadanía y del papel de la escuela en la configuración de las identidades políticas y culturales. Sin lugar a dudas, los estudios sobre el papel de la escuela en el aprendizaje de la democracia y, en general, de los conocimientos, comportamientos y valores cívicos exceden en mucho el número de estudios empíricos sobre su papel en la configuración de identidades políticas y culturales.

Escuela y aprendizaje del sistema político

En efecto, la mayor parte de los estudios existentes sobre aprendizaje político se basan en la afirmación de que los futuros ciudadanos aprenden a participar en una democracia y a practicar y respetar sus valores mediante su práctica en la vida social y, muy especialmente, en el entorno escolar, donde además deben aprender los contenidos imprescindibles acerca de las reglas de funcionamiento del sistema y su reflejo legal y normativo. Esta afirmación se inserta plenamente en la tradición de los estudios sociales acerca de la preparación para la ciudadanía democrática iniciados por John Dewey en 1922¹⁴, pero desde Dewey hasta hoy han aparecido dos líneas distintas de investigación con respecto al aprendizaje político y la educación cívica: la que se interesa fundamentalmente por los procesos de socialización política, por una parte, y, por otra, la que prefiere centrar la atención en el impacto del desarrollo cognitivo sobre el aprendizaje político.

La tradición dominante en la década de los años 60 y 70 fue la de la socialización política. Las investigaciones acerca de los procesos de socialización política, asociada originariamente con el funcionalismo estructuralista y con la teoría de sistemas, se acostumbran a centrar en estudios de macronivel acerca de los procesos empleados para transmitir a los individuos conceptos, creencias, actitudes y valores que, en su conjunto, sostienen el sistema político vigente. Desde la perspectiva de esta tradición ha sido fácil llegar a identificar los principales agentes de socialización política y sus particulares estrategias y limitaciones: la familia, los medios de comunicación social y, particularmente, la escuela son los agentes fundamentales en el proceso de transmisión de conjuntos normativos de actitudes y de conductas desde una generación hasta las siguientes. De todos modos, esta aproximación, ya tradicional, sufre de la limitación de suponer que

¹⁴ En su famosa *Democracy and education*. Este es su trabajo señero en este ámbito. Para una interpretación de su visión de la educación para la democracia en su contexto, las obras más recomendables son las de Westbrook (1992) y la más reciente de Casparly (2000).

niños y jóvenes asumen pasivamente, sin más, los mensajes que reciben de su propio entorno.

Por el contrario, la segunda tradición se basa en un modelo de desarrollo cognitivo que se centra, fundamentalmente, en el micronivel, es decir, en el examen de los procesos por medio de los cuales los individuos van construyendo el significado que le confieren al universo político en el que viven. Y este significado se edifica sobre un conjunto de hipótesis que permite interpretar la realidad política y, en cierto modo, adoptar las estrategias más útiles y económicas para el individuo en función de sus objetivos. Los investigadores que han seguido esta línea acostumbra a emplear no tanto cuestionarios cerrados como entrevistas con niños y adolescentes para demostrar hasta qué punto cada individuo construye su particular mundo de significados relativos a lo que es ser ciudadano de un país y los valores por los que debe regirse su comportamiento cívico y político. Desde una perspectiva constructivista¹⁵, se parte de la convicción de que cada persona construye, de forma interactiva con el mundo que le rodea y las personas con que se relaciona, sus propios conocimientos, creencias y valores con relación a la política. En este proceso de construcción, cada individuo relaciona los nuevos aprendizajes con lo que previamente conocía o creía, ya sea por medio de la asimilación de nueva información en su estructura mental preexistente o, cuando esto es necesario, reestructurándola completamente para acomodar esta nueva información. En suma, las personas retienen de forma selectiva los mensajes que reciben de sus padres, sus profesores, los medios de comunicación social y cualesquiera otras fuentes de su entorno más inmediato para construirse una síntesis coherente y, sobre todo, útil para comprender el mundo político y actuar en él.

Escuela y configuración de identidades políticas

La revisión de la literatura específica sobre educación cívica, socialización política y construcción de identidades sugiere, a su vez, dos líneas distintas de investigación: la relacionada con los estudios empíricos acerca de los procesos de sociali-

¹⁵ El constructivismo puede ser considerado, hoy por hoy, el marco teórico predominante en la psicología de la educación y de la instrucción. No puede decirse en absoluto que sea un término unívoco y, por el contrario, puede hablarse de varios tipos de constructivismo. De hecho, es una posición compartida por diferentes tendencias de la investigación psicológica y educativa. Entre ellas se encuentran las teorías de Piaget, Vygotsky, Ausubel y la Psicología Cognitiva actual. Sus dos principios fundamentales son que el conocimiento es construido por el que conoce —y no se puede recibir pasivamente del entorno— y, en segundo lugar, que el proceso de conocer es un proceso de adaptación del sujeto al mundo de su propia experiencia. Por lo tanto, no es posible descubrir un mundo independiente y pre-existente fuera de la mente del que conoce. Una visión sintética de este marco teórico se ofrece en Larochelle, Bednarz *et al.* (1998). De todas maneras, también es objeto de numerosas controversias, en buena medida por lo difícil que resulta su aplicación en el aula, dadas las condiciones en las que se imparte enseñanza. Estas controversias están bien recogidas en Phillips (2000).

zación política y de transmisión de valores políticos, por una parte, y la relacionada con la configuración de la identidad política¹⁶ entre los escolares de distintos países, desde una perspectiva comparativa, por otra.

En la primera línea deben destacarse los trabajos pioneros de Coles (1986), Connell (1974) y Stevens (1985). Los tres, en una perspectiva mucho más psicológica que política, presentan modelos que intentan explicar el proceso de adquisición de nociones y valores políticos durante la infancia. Pero, sin lugar a dudas, las mayores contribuciones las ha realizado Torney-Purta a través de distintos trabajos en torno al concepto de socialización política y de la contribución de la escuela a este proceso¹⁷. Merece especial atención la aparición de una línea más reciente de investigación comparativa en la que sobresalen los trabajos de Hahn (1998) y, nuevamente, de Torney-Purta (1999 y 2001). El estudio de Hahn es un análisis comparativo sobre los procesos de socialización política en la escuela en cinco países. La investigación de Hahn demuestra fehacientemente los problemas relacionados con la investigación comparativa en el terreno de los valores políticos y la extrema complejidad subyacente al análisis de los conocimientos, las creencias y los valores políticos de alumnos de corta edad. En cambio, los trabajos coordinados por Torney-Purta son estudios comparativos con un mayor número de países (hasta veintiocho) a partir del análisis de lo que los alumnos de enseñanza secundaria pueden acreditar a través de un examen.

La segunda línea, relacionada con la configuración de las identidades políticas, se caracteriza, en cambio, por la relativa pobreza metodológica y un carácter fuertemente retórico. En efecto, muchos de los trabajos europeos que versan acerca de la educación cívica acaban por limitarse a la denominada «dimensión europea de la educación», es decir, al estudio de la presencia de contenidos orientados a la conciencia de ciudadanía europea; pero, en su mayor parte se caracterizan por ser ensayos y no estrictamente investigaciones. De todos modos, existe un importante capital de datos cuantitativos, a partir de encuestas realizadas a jóvenes de distintos países europeos y publicadas en la serie de estudios Eurobarómetro. Pero, más allá de esta visión estrictamente descriptiva, destacan los trabajos de Osler, Rathenow y Starkey (1995) acerca de la influencia de los procesos de enseñanza en estas percepciones, por una parte, y de Convery, Evans, Green, Macaro y Mellor (1997), por otra, acerca de las percepciones que los alumnos de enseñanza secundaria de distintos países europeos tienen de la Unión Europea —probablemente una de las pocas referencias en este ámbito que resiste una crítica metodológica seria.

¹⁶ En lo que respecta a los países europeos, existe una tendencia creciente a investigar hasta qué punto los escolares llegan a salir de la escuela obligatoria convencidos de ser ciudadanos europeos, a todos los efectos, y qué implicaciones puede tener en la génesis de una pretendida identidad europea cuyas características fundamentales aparecen reflejadas en más de un documento oficial de la Comisión como, por ejemplo, el publicado en 1998 con el título *Education and active citizenship in the European Union*.

¹⁷ Ella misma realiza una síntesis de sus investigaciones en Torney-Purta (1990).

Por último, también debe citarse la colección de trabajos editados por Winther-Jensen (1996) acerca de los conflictos entre valores locales o nacionales y las necesidades derivadas de los procesos de integración europea y, en suma, de la globalización. Los problemas relacionados con estos conflictos no parecen haber sido objeto, hasta el momento, de investigaciones políticas sino, como ya se indicó, sobre todo de ensayos de los cuales puede encontrarse una buena muestra tanto en Bárcena (1997) como en Mayordomo (1998).

Políticas y prácticas escolares en los países europeos

Tampoco el terreno de la política comparada parece haber sido especialmente fructífero en el dominio de las políticas y prácticas acerca de la educación cívica en la escuela hasta bien recientemente¹⁸. De todas formas, las cosas han cambiado en gran medida desde la década de los noventa gracias al impulso de la IEA (*Association for The Evaluation of Educational Achievement*). De hecho, el objetivo fundamental de la línea de investigación abierta por la IEA en este dominio no es otro que examinar desde una perspectiva comparativa hasta qué punto todas las consideraciones pedagógicas con respecto a la educación cívica —como, por ejemplo, las que se presentaron en los primeros párrafos de este mismo capítulo— son tenidas en cuenta en el diseño de políticas curriculares apropiadas. En lo que respecta a los países europeos, el resultado, tomando en consideración los datos de diversos estudios realizados desde 1999 hasta hoy, es que cabe distinguir dos modelos curriculares bien diferenciados.

En primer lugar, aquél que confiere a la educación cívica el estatuto de una materia escolar ordinaria, con la particularidad de que se le otorga un estatuto escolar bajo con respecto a las restantes materias. Este es, por ejemplo, el caso de Francia. Desde luego, podría argumentarse que la cualificación de estatuto escolar bajo o no depende de consideraciones estrictamente subjetivas y lo que, en definitiva, cuenta es que la educación cívica tenga un reconocimiento como materia de estudio, es decir, que aparezca en el curriculum. Pero a nadie se le escapa que una materia que no es objeto de examen y que carece de profesores especialistas, es decir, formados fundamentalmente para su impartición, difícilmente puede resistir una comparación con las materias consideradas más tradicionales —como la lengua, las matemáticas o la historia. En los países en los que este modelo predomina, el número de horas lectivas que tiene asignada la materia acostumbra a ser de entre una y dos para los alumnos de 14 años de edad.

En segundo lugar, existe un modelo alternativo que considera la educación cívica como una materia transversal y no, propiamente, como una asignatura. Este el modelo mayoritario en los países de la Unión Europea y el propio de España.

¹⁸ Quizás la obra más reciente y sobresaliente, que presenta un análisis comparativo sobre el estado de la cuestión, es la compilada por Limage (2001).

Considerarla una materia transversal tiene ventajas y, al mismo tiempo, inconvenientes. La principal ventaja es que, si realmente pasa a ser una cuestión prioritaria en el proyecto educativo del centro escolar, sería tanto como decir que la educación cívica está presente en todas y cada una de las actividades que se desarrollan en él, en todas las asignaturas pero también en la misma organización del centro. Y esta misma ventaja es también, paradójicamente, su principal inconveniente puesto que al ser transversal acostumbra a suceder que no cuenta con un responsable docente claro —cosa que no ocurriría si se tratara de una asignatura—, ni tampoco con una secuenciación específica de objetivos ni con su correspondiente programa de contenidos.

Así, pues, en cierto modo la formalización de la educación cívica es, en sí misma, una cuestión ambivalente puesto que, por una parte, en contextos escolares muy tradicionales, la creación de una materia específica supone un paso importante en la dirección de la valoración de la educación cívica que, por medio de esta formalización, se transforma en un contenido curricular relevante. Pero, por otra parte, la formalización puede que sea también una estrategia inadecuada puesto que parece circunscribir la educación cívica a los límites de un programa de contenidos, lo cual, como se vio anteriormente es un reduccionismo inapropiado, porque la educación cívica debe contemplar elementos como las actitudes y valores cuya enseñanza difícilmente puede limitarse a lo que un único docente puede enseñar en el marco de una asignatura concreta.

De la distancia que separa ambos modelos da también idea la mera mención de los riesgos de uno y otro. Así, el modelo de la asignatura específica puede acabar dando como resultado una mera «escolarización» de la educación cívica, es decir, su asimilación a cualquier otra asignatura de orden académico cuya relevancia para la vida cotidiana, a los ojos del joven, es prácticamente nula. Como la escolarización de la educación cívica no se acompaña de un reconocimiento académico, la valoración que de ella pueden hacer las familias y los alumnos —por no hablar de los propios profesores— tiende a ser nula, considerándola un aspecto periférico del currículum. Tampoco hay que olvidar que, particularmente en los países europeos con una historia reciente de regímenes políticos dictatoriales¹⁹, la escolarización de la educación cívica puede aparecer como una pura substitución de unos contenidos por otros, sin que haya cambiado la finalidad última de la materia: la indoctrinación política.

En el otro extremo, el modelo que propone dar un carácter transversal a la educación cívica tiene como principal riesgo, precisamente, la informalización de sus aprendizajes, es decir, la dificultad de articularlos en forma de una secuencia coherente y apropiada de actividades orientadas a la consecución de objetivos previa-

¹⁹ Por ejemplo, recuérdese el caso de la asignatura FEN (formación del espíritu religioso y nacional) en la enseñanza secundaria del tardofranquismo. Ahora su equivalente ha desaparecido, pero ¿qué habría ocurrido de haberse mantenido una asignatura equivalente, aunque con contenidos apropiados a un régimen democrático? ¿Qué efectos reales habría tenido sobre la educación cívica? Pero también es el caso de todos los regímenes de los países del Este de Europa.

mente diseñados. Sin duda, esta falta de articulación no es sinónimo de que el aprendizaje no llegue a producirse, sino más bien que se lleve a cabo sin control pedagógico. Y sin control y regulación del proceso pedagógico, es realmente improbable que pueda hablarse de una eficacia pedagógica. Desde luego, aún por omisión, siempre se aprende algo de educación cívica en un centro escolar; la cuestión radica en cómo, sin una articulación formal —y sin unos responsables claros—, es posible conseguir que los alumnos logren unos objetivos apropiados en este ámbito. Y esto apunta, en última instancia, a si realmente la educación cívica es evaluable²⁰ según los cánones escolares al uso. Y, si no es evaluable, ¿cómo juzgar las políticas públicas que se diseñan para reforzarla?

La evaluación de las políticas sobre educación cívica y sus resultados

¿Cómo evaluar la educación cívica?

Una de las fórmulas más simples de examinar la importancia de una materia escolar y de qué forma se aborda su enseñanza es preguntarse cómo es evaluada. Sean cuales sean las proclamas teóricas acerca de la relevancia de los objetivos de la educación cívica o acerca de que no hay mejor enseñanza que un aprendizaje experiencial, lo que en definitiva da idea de cómo se abordan los procesos de enseñanza y aprendizaje es de qué forma se evalúa el logro de sus correspondientes objetivos. Si todo se limita a un examen de acuerdo con un programa previamente establecido de contenidos, entonces no hay proclama ni teoría que valga, porque la enseñanza se orienta hacia la memorización.

Hechas estas consideraciones, existe una gran coincidencia sobre qué aspectos deben ser objeto de evaluación en los programas escolares de educación cívica y en las políticas públicas que los impulsan²¹. Y son los siguientes:

1. *Conocimientos relativos a contenidos cívicos y políticos*: organización y funcionamiento de la democracia, derechos y deberes de los ciudadanos, papel de los partidos políticos, etc.
2. *Interpretación de información cívica y política*: qué significan los resultados de unas elecciones, cuál es la relevancia de una manifestación pública,..., en suma se trata de garantizar que el joven es capaz de interpretar adecuadamente los fenómenos ciudadanos y políticos.
3. *Comprensión de las fortalezas y debilidades de la democracia*: cuáles son los límites de las mayorías y los derechos de las minorías, dónde radica la debilidad de la democracia representativa, etc.

²⁰ Esta cuestión está muy bien abordada en el trabajo de Martin (1995) sobre las dificultades intrínsecas a la evaluación de la adquisición de valores.

²¹ Estos están tomados del proyecto Civics de la IEA.

4. *Descripción de las actuaciones propias de la ciudadanía activa*: qué comportamientos o compromisos cabe esperar de un ciudadano activo a escala social y política.
5. *Actitudes positivas o críticas con respecto a las instituciones democráticas y los derechos individuales*.
6. *Predisposición a participar activamente*: voto, compromiso político o social, participación en la vida de asociaciones u organizaciones, etc.

Es fácil comprobar que sólo algunos de estos elementos pueden ser objeto de una evaluación centrada en la adquisición de contenidos —es decir, que podrían ser objeto de un examen tradicional— y que, probablemente, los objetivos más relevantes son aquellos más difíciles de evaluar²². Por consiguiente, parece claro que si todos los elementos anteriores deben y pueden ser objeto de evaluación, nada sería menos apropiado e ineficiente que restringir la educación cívica a un mero programa de contenidos que es objeto de examen. Más bien al contrario, un programa apropiado debería ser objeto de evaluación fundamentalmente a través del comportamiento exhibido por el alumno en la vida cotidiana en el centro escolar, lo cual exige no sólo mecanismos apropiados —y aún infrecuentes en el contexto escolar— de evaluación²³ sino, por encima de todo, que en la vida cotidiana y en la gestión del centro escolar se den oportunidades apropiadas de aprendizaje. Volvemos más adelante sobre esta cuestión.

Los resultados

Veamos ahora qué resultados se obtienen si se examina comparativamente el estado de la educación cívica en una muestra de países europeos. En definitiva, se trata de examinar cuáles son los objetivos de aprendizaje logrados por los alumnos de enseñanza secundaria a los 14 y 16 años de edad, y cómo los valoran sus correspondientes profesores²⁴. Y los resultados son, resumidamente, los siguientes:

1. Los alumnos de enseñanza secundaria acreditan una suficiente comprensión de los conceptos fundamentales y básicos relacionados tanto con la democracia como con la ciudadanía, pero sus conocimientos son superficiales, es

²² Aunque puede hacerse mucho más de lo que parece, tal y como se defiende bajo el paradigma de la denominada «valoración auténtica» y de la cual, aplicada a este ámbito, se encuentra una buena recopilación de esta metodología en Miller y Singleton (1997).

²³ Como las plantillas de observación. De las dificultades asociadas a la evaluación de los resultados de las políticas públicas de educación nos hemos ocupado en otro lugar (Pedró y Puig, 1999).

²⁴ Los resultados que se muestran son un resumen de distintas investigaciones recientes, y singularmente del proyecto Civics de la IEA que abarca veintiocho países, incluyendo casi todos los de la Unión Europea, con la notable excepción de España. Puede obtenerse mayor detalle en la reciente publicación de Steiner-Khamsi *et al.* (2002).

- decir, son incapaces de formular objeciones o críticas a los conocimientos adquiridos.
2. A más conocimientos mayor predisposición a actuar: parece claro que existe una correlación significativa entre los alumnos que acreditan mayores conocimientos y aquellos que parecen más dispuestos a comprometerse en el trabajo social, asociativo o incluso político.
 3. Parece irrefutable para la gran mayoría de los alumnos de enseñanza secundaria que el ejercicio de la ciudadanía incluye la participación en las elecciones y el ejercicio del voto.
 4. La confianza en su correspondiente gobierno varía enormemente entre los jóvenes de la Unión Europea. Hoy por hoy, los jóvenes que menos confianza exhiben son los de los países meridionales.
 5. Hay escepticismo con respecto al sistema político, pero no desafección entre los jóvenes.
 6. No hay diferencias significativas en ninguna de las anteriores cuestiones por causa del género.
 7. Las escuelas eficaces son escuelas de democracia, es decir, que aquellos centros donde se consiguen mejores resultados educativos tienden a ser lugares donde los mecanismos de gestión y el propio clima escolar favorecen la transmisión de valores democráticos.
 8. Los jóvenes valoran más las organizaciones y las asociaciones a las que pertenecen que las escuelas como medio de educación cívica. En definitiva, afirman que les es más fácil intervenir en la gestión democrática de las asociaciones que no en la de los centros donde están escolarizados.
 9. Los docentes reconocen la importancia de la educación cívica, pero no tienen tiempo para dedicarse a ella ni ninguno de ellos acepta ser más responsable que el resto de sus colegas en su enseñanza.

Conclusiones

¿Cómo debería ser una buena educación cívica?

Si éste es el estado de la cuestión, a todas luces mejorable, entonces cabe preguntarse qué características debería tener la educación cívica escolar para conseguir sobrepasar un estadio, como el actual, caracterizado en la mayoría de países europeos por una aproximación académica y formalizada. Probablemente, las características deseables²⁵ serían, entre otras, las siguientes:

1. **Interdisciplinaria/transversal:** es decir, con un programa de objetivos que sea responsabilidad del conjunto del claustro docente, sin descartar que algunas materias puedan ser más apropiadas que otras.

²⁵ Puede encontrarse una excelente evaluación de las prácticas de enseñanza y aprendizaje que son verdaderamente significativas para los alumnos, y por ende eficaces, en Niemi y Junn (1998).

2. **Participativa, no meramente instructiva:** si la finalidad última de la educación cívica es el aprendizaje de la ciudadanía habrá que construir espacios sociales y políticos apropiados en los centros escolares donde pueda ejercitarse el correspondiente aprendizaje.
3. **Interactiva, no sólo discursiva:** es cierto que resulta imprescindible que el alumno llegue a construir su propio discurso cívico pero no puede confundirse esta construcción, que es un proceso que requiere la interacción y el intercambio con el adulto y con los iguales, con la transmisión de contenidos.
4. **Significativa, en relación al alumno y al entorno:** no hay mejor manera de contribuir a la desafección que promover una cultura cívica que no se traduce nunca en actuaciones significativas sobre el entorno, ya sea el más próximo del alumno —su grupo-clase, su centro escolar— o su entorno más cercano —el barrio, el pueblo. El alumno debe percibir que la educación cívica es significativa para él porque le ayuda a mejorar sus propias condiciones de vida o las del grupo social al que pertenece.
5. **Prestigiada escolarmente:** no es fácil conseguir que un programa transversal, que no tiene asignado un horario ni un docente específicos, ni admite exámenes, llegue a ser prestigiado. Y es evidente que esto sólo puede conseguirse si la educación cívica llega a ser tomada como un compromiso colectivo del claustro y sus resultados son sujetos a la oportuna evaluación —aunque no se trate de una evaluación académica.
6. **Coordinada socialmente:** aunque la escuela puede ser el lugar más apropiado para un aprendizaje formalizado de la educación cívica, resulta innegable que los centros deben facilitar que en la definición y el desarrollo del programa participen entidades y asociaciones en cuyo marco los alumnos puedan desarrollar actividades realmente relevantes para ellos o para lo que ellos consideren sus preocupaciones cívicas más inmediatas o próximas²⁶.

Como conclusión, probablemente haya dos lecciones fundamentales que podemos aprender del análisis anterior y que permiten formular un cierto número de recomendaciones a distintas escalas.

La primera de estas lecciones es que la incentivación política de la educación cívica no sólo debe moverse en el terreno de los discursos, cosa que ya es importante, sino que tiene que traducirse en una reconsideración global del papel de la escuela obligatoria en la formación de la ciudadanía. En resumidas cuentas, esta reformulación tiene que situar los valores, y no los contenidos, como la máxima prioridad educativa y, por consiguiente cabe esperar al menos dos medidas concretas: que se generen sistemas de monitorazgo y evaluación de la educación escolar

²⁶ Resulta relevante reseñar aquí el reciente estudio de Heydt (2001) sobre la contribución de las ONG a la educación cívica, auspiciado por el Consejo de Europa.

apropiados para dar salida a esta prioridad²⁷ y, por otra parte, que el profesorado encuentre una adecuada asistencia para su tarea en este dominio tanto en términos de asesoramiento como de formación. Si no se produce esta reconsideración a favor de los valores, todo hace pensar que la educación cívica continuará siendo por muchos años una cuestión periférica en las prácticas educativas escolares²⁸.

La segunda lección no es nueva puesto que corresponde al lema tan popularizado por John Dewey, precisamente: *learning by doing*. No hay otra manera de aprender en educación cívica que poniendo en práctica los conocimientos, las habilidades y los valores en situación real. El centro escolar ofrece numerosas oportunidades para hacerlo gracias, para empezar, a las posibilidades que ofrece una gestión participativa, a los espacios dedicados a la planificación y realización de actividades colectivas —desde una excursión hasta una competición deportiva escolar— y, por supuesto, a los proyectos de intervención en la comunidad local de referencia, ya sea el pueblo o el barrio, tanto en aspectos culturales como de mejora social²⁹. Y en este sentido, no debería olvidarse que, como ya se indicó al principio, la educación cívica no es competencia exclusiva de la escuela, por lo que haría bien en buscar la cooperación de asociaciones y entidades próximas que desarrollen actividades en las que la participación de los alumnos sea, de algún modo, significativa. En resumidas cuentas, ésta es la lección más importante: sólo se aprende aquello que es significativo para la vida y el alumno debe llegar a comprender que la educación cívica es, ciertamente, significativa para él y para su comunidad de referencia porque impulsa la cohesión y el progreso social y político.

Epílogo: la necesidad de un programa de investigación

Hasta aquí hemos intentado acreditar porqué son tan numerosas las voces que reclaman una mayor atención a la educación cívica y cómo convertirla en algo significativo para los alumnos y su comunidad. Pero también la investigación sociológica y politológica, a pesar de su aparente lejanía de cuanto acontece en el seno de las aulas escolares, puede aportar una importante contribución a esta misma finalidad³⁰.

²⁷ Debe recordarse que el énfasis actual en la evaluación del rendimiento escolar se centra, tanto a escala nacional como internacional, en los aspectos académicos del currículum y, más concretamente, en la evaluación de los logros académicos en ciencias y matemáticas, tal vez por ser materias en las que la evaluación de resultados puede ser más fácilmente objetivable.

²⁸ La denuncia de parecido estado de cosas es compartida con países donde la larga entronización del concepto de Estado de bienestar podría sugerir un diagnóstico distinto. No parece ser así en Suecia, por ejemplo, tal y como ya expuso Tomas Englund (1986).

²⁹ Sin ánimo de exhaustividad, se da buena cuenta de las posibles actividades de enseñanza y aprendizaje sobre esta cuestión tanto en la obra editada por Jones y Jones (1992), como igualmente en la de Reeher y Cammarano (1997).

³⁰ Y, a decir verdad, las propuestas que siguen no son demasiado lejanas de las que aparecen en las últimas páginas del excelente libro de Morán y Benedicto (2000).

Edwards, Junn y Foigelman (1994) reclamaban ya hace diez años con urgencia la realización de estudios que permitan comprender porqué aumenta el número de jóvenes «políticamente ignorantes, cínicos, desconfiados de la política y de los políticos, y cuyas lealtades son tribales». Destacaban, en este sentido, la necesidad de investigaciones acerca del «estado actual de los conocimientos políticos y sociales, creencias, actitudes y valores» de los jóvenes, añadiendo además que hay «algunos pocos países donde las respuestas a estas preguntas están ya disponibles, pero su valor se multiplicaría si existiera algún tipo de coordinación orientada a facilitar la comparabilidad y las comparaciones internacionales». Dekker (1991), por su parte, señalaba que hay «una fuerte necesidad de más investigación acerca de la ciudadanía europea, la socialización y la educación» y concluía que «llegar a saber porqué la socialización para la ciudadanía europea en general y la educación para la ciudadanía europea en particular tienen un efecto tan limitado y cómo llegar a mejorar la calidad de las acciones en este ámbito sería de interés tanto para las élites de la UE y de sus ciudadanos como para la democracia popular». Más recientemente y desde una perspectiva bien distinta, Trucha (2002) opina que «los estudios empíricos son necesarios para comparar conocimientos factuales, actitudes y valores compartidos por los estudiantes en determinados países». Trucha también sugiere que deberían llevarse a cabo investigaciones que describieran el «perfil actitudinal» de las poblaciones escolares y estudiantiles con relación a la conciencia europea.

Los estudios más actuales sobre educación para la ciudadanía, no cuentan todavía con un marco comprehensivo capaz de integrar y dar sentido a resultados de investigación diversos. Existen además importantes lagunas en el conocimiento no sólo de lo que está pasando en las escuelas de los estados miembros en relación con la educación para la ciudadanía europea, sino también sobre como los jóvenes en edad escolar aprenden valores cívicos y a través de qué procesos llegan a adquirir el sentido de ser ciudadanos. Finalmente, a pesar de la abundancia de modelos de evaluación, no se ha podido desarrollar una metodología de evaluación ni unos indicadores que permitan la recopilación y la valoración de datos comparables.

Por desgracia, todas estas tareas anunciadas siguen estando pendientes de realización y ofrecen un campo inusitadamente amplio y rico para la investigación. Consecuentemente, es necesario identificar los problemas fundamentales afrontados por las escuelas al enseñar valores cívicos y educar para la ciudadanía, y analizar, no sólo cómo, en términos prácticos, las escuelas buscan convertir sus alumnos en ciudadanos, sino también cómo los niños aprenden a ser ciudadanos. En particular, existe una necesidad para desarrollar una evaluación operativa, una metodología y unos indicadores comparativos que permitan periódicamente valorar, juzgar los procesos de enseñanza y aprendizaje de la educación para la ciudadanía de forma comparada. Los criterios de evaluación pueden ser definidos sobre la base de las dimensiones de la ciudadanía mencionadas anteriormente. Desde este punto de vista emergen un número de cuestiones críticas relativas a la transmisión, enseñanza, adquisición y aprendizaje de la ciudadanía y de los valores cívicos. Es decir, las preguntas sobre sí, cómo y a través de qué medios y procesos los niños

llegan a tener comprensión de, actitudes hacia, habilidades para, e interés por el ejercicio de su ciudadanía, al igual que la motivación, capacidad y oportunidad para participar y actuar como ciudadanos tanto en la escala más próxima como en la más global.

No hay ninguna duda de que la educación cívica es, a todas luces, demasiado importante para el mantenimiento del orden democrático y para la cohesión social como para que no desarrolle un amplio programa de investigación que apunte a dos líneas simultáneamente: por una parte, estudios nacionales e internacionales sobre los conocimientos, creencias y actitudes de los jóvenes y, por otra, estudios de tipo longitudinal que permitan conocer de qué modo se desarrollan. Ojalá las páginas precedentes sirvan, de algún modo, para conseguir que semejante programa de investigación sea puesto en práctica aunque las llaves sigan estando, como siempre, en el fondo del mar.

Referencias bibliográficas

- Adeyoyin, F. A. (1979): «The Role of the Schools as a Politizing Agent Through Citizenship Education», *International Journal of Political Education*, n.º 2 (2), pp. 125-179.
- Almond, G. A. and S. Verba (1963): *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*, Princeton University Press, Princeton.
- Arthur, J., J. Davison, et al. (2000): *Social literacy, citizenship education and the national curriculum*, Routledge Falmer, Londres.
- Bárcena, F. (1997): *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política*, Paidós, Barcelona.
- Callan, E. (1997): *Creating Citizens: Political Education and Liberal Democracy*, Clarendon Press, Oxford.
- Casparly, W. R. (2000): *Dewey on democracy*, Cornell University Press, Ithaca y Londres.
- Coles, R. (1986): *The Political Life of Children*, Atlantic Monthly Press, Boston.
- Connell, R. W. (1974): *The Child's Construction of Politics*, Melbourne University Press, Melbourne.
- Convery, A., M. Evans, et al. (1997): Pupils' Perceptions of Europe. Identity and Education, Cassell, Londres.
- Davies, I. y A. Sobisch (1997): *Developing European Citizens*, Sheffield Hallam University Press, Sheffield.
- Dekker, H. (1991): «Political socialization in Europe» en H. Dekker and R. Meyenberg, *Politics and the European Younger Generation*, Bibliotheks und Informationssystem der Universität Oldenburg, Oldenburg, pp. 11-25.
- Dewey, J. (1922): *Democracy and education: an introduction to the philosophy of education*, Macmillan Company, New York.
- Edwards, L., P. Junn, et al. (eds.) (1994): *Education for Democratic Citizenship in Europe*, Swets and Zeitlinger, Lisse.
- Elvira, A. (2000): «Ciudadanía europea y ciudadanía nacional» en M. Pérez Ledesma, *Ciudadanía y democracia*, Pablo Iglesias, Madrid.
- Englund, T. (1986): *Curriculum as a political problem: changing educational conception, with special reference to citizenship education*, Studenlittertur, Lund.

- Griffith, R. (ed.) (2000): *National curriculum, national disaster? Education and citizenship*, Routledge Falmer, London.
- Hahn, C. L. (1998): *Becoming Political: Comparative Perspectives on Citizenship Education*, State University of New York Press, Albany.
- Heater, D. (1992): «Education for European Citizenship», *Westminster Studies in Education*, n.º 15, pp. 51-69.
- Heater, D. (1999): *What is Citizenship?* Cambridge, Polity Press.
- Heydt, J. M. (2001): *Education for democratic citizenship: words and actions. A survey of NGOs*, Council of Europe, Estrasburgo.
- Ichilov, O. (ed.) (1998): *Citizenship and citizenship education in a changing world*, Woburn Press, Londres.
- Janowitz, M. (1985): *The reconstruction of patriotism: education for civic consciousness*, University of Chicago Press, Chicago.
- Jones, B. y N. Jones (eds.) (1992): *Education for citizenship: ideas and perspectives for cross-curricular study*, Kogan Page, Londres.
- Kymlicka, W. y W. Norman (eds.) (2000): *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press, Oxford.
- Larochelle, M., N. Bednarz, et al. (1998): *Constructivism and education*, Cambridge University Press, New York.
- Limage, L. (2001): *Democratizing Education and Educating Democratic Citizens. International and Historical Perspectives*, Routledge Falmer, Londres.
- Macedo, S. (2000): *Diversity and distrust: civic education in a multicultural democracy*, Harvard University Press, Cambridge.
- Marshall, T. H. (1992): «Citizenship and Social Class», en T. H. Marshall y T. Bottomore *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, Londres.
- Martin, D. (1995): «Values and Assessment», *Oxford Studies in Comparative Education*, vol 5, n.º 1, pp. 161-176.
- Mayordomo, A. (1998): *El aprendizaje cívico*, Ariel, Barcelona.
- Meehan, E. (1993): *Citizenship and the European Community*, Sage, Londres.
- Miller, B. y L. Singleton (1997): *Preparing citizens: linking authentic assessment and instruction in civic/law-related education*, Social Science Education Consortium, Boulder.
- Morán, M. L. y J. Benedicto (2000): *Jóvenes y ciudadanos. Propuestas para el análisis de las culturas ciudadanas de la juventud*, Instituto de la Juventud, Madrid.
- Niemi, R. G. y J. Junn (1998): *Civic education: what makes students learn*, Yale University Press, New Haven.
- O'Leary, S. y T. Tiilikainen (eds.) (1998): *Citizenship and Nationality in the New Europe*, Sweet & Maxwell, Londres.
- Osler, A., H. Rathenow, et al. (1995): *Teaching for Citizenship in Europe*, Trentham Books, Staffordshire.
- Pearce, N. y J. Hallgarten (2000): *Tomorrow's citizens: critical debates in citizenship and education*, IPPR, Southampton.
- Pedró, F. e I. Puig (1999): *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*, Paidós, Barcelona.
- Phillips, D. C. (ed.) (2000): *Constructivism in education: opinions and second opinions on controversial issues*, National Society for the Study of Education, Chicago.
- Reeher, G. y J. Cammarano (eds.) (1997): *Education for citizenship: ideas and innovations in political learning*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham.

- Steiner-Khamsi, G., J. Torney-Purta, *et al.* (eds.) (2002): *New paradigms and recurring paradoxes in education for citizenship: an international comparison*, Jai Press, Amsterdam.
- Stevens, O. (1985): *Children Talking Politics: Political Learning in Childhood*, Martin Robertson, Oxford.
- Torney-Purta, J., R. Lehmann, *et al.* (2001): *Citizenship and Education in Twenty-Eight Countries: Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen*, IEA, Amsterdam.
- Torney-Purta, J., J. Schwille, *et al.* (1999): *Civic education across countries: Twenty-four national case studies from the IEA Civic Education Project*, IEA, Amsterdam.
- Torney-Purta, J. V. (1990): «Political socialization», en W. T. Callaghan y R. A. Banaszak, *Citizenship for the 21st Century*, ERIC Clearinghouse for Social Studies/Social Science Education, Nueva York, pp. 171-198.
- Trucha, L. (2002): «Foreword», en E. Endt y R. Lenaerts, *The European Dimension in Education*, National Institute for Curriculum Development (SLO), La Haya, pp. 11-19.
- Weil, P. y R. Hansen (eds.) (1999): *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Éditions La Découverte, París.
- Westbrook, R. B. (1992): *John Dewey and American democracy*, Cornell University Press, Ithaca.
- Winther-Jensen, T. (ed.) (1996): *Challenges to European education: cultural values, national identities and global responsibilities*, Peter Lang, Frankfurt am Main.