

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

## FORMACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LA EDUCACIÓN. ANÁLISIS DEL PLAN DE FORMACIÓN CIUDADANA (LEY 20.911)

CITIZEN TRAINING THROUGH EDUCATION. ANALYSIS OF THE CITIZEN TRAINING PLAN (LAW 20.911)

A FORMAÇÃO DO CIDADÃO ATRAVÉS DA EDUCAÇÃO. ANÁLISE DO PLANO DE FORMAÇÃO CIDADÃ (LEI 20.911)

**Álvaro Danilo Sepúlveda Romero<sup>1</sup>,**

<sup>1</sup>Red Educacional Marista, Chile, [asepulveda1812@gmail.com](mailto:asepulveda1812@gmail.com)

Fecha de recepción: 28 de octubre de 2021

Fecha de aceptación: 02 de mayo de 2022

### RESUMEN

El artículo presenta un análisis teórico de la Ley 20.911 sobre el Plan de Formación Ciudadana (2016), como un medio para aportar herramientas a nuevas generaciones de adolescentes interesados en participar en el gobierno de su comunidad política. Responde a la pregunta sobre las bases filosóficas y políticas que lo sustentan y el tipo de ciudadanía que promueve. El contexto en que se sitúa la ley permite una doble lectura: como un afán por perfeccionar el modelo económico con el desarrollo de virtudes liberales y/o como el aprendizaje de nuevas claves republicanas que fortalezcan el movimiento emancipatorio vivido en Chile. Se presenta la formación ciudadana desde su evolución histórica y desde los modelos clásicos de la filosofía política: liberal, republicano y comunitarista. Un eje transversal que atraviesa el trabajo es la participación política y social de los adolescentes y las posibilidades (y tensiones) que genera la idea de ciudadanía infantil.

**Palabras Claves:** *ciudadanía; adolescencia; republicanismo; liberalismo; formación ciudadana.*

### ABSTRACT

This thesis presents a theoretical analysis of Law 20.911 on the Plan for Citizenship Education (2016) as a means of providing tools to new generations of adolescents interested in participating in government within their political community. It addresses the question concerning the philosophical and political foundations that underpin it and the type of citizenship that it promotes. The context in which the law is situated allows for a double meaning: as an eagerness to perfect the economic model with the development of liberal virtues and / or as the learning of new republican concepts that strengthen the emancipatory movement lived in Chile. Citizenship is presented from its historical evolution, from the classical models of political philosophy: liberalism, republican and communitarian. There is a transversal axis that crosses it which is the political and social participation of adolescents with its possibilities (and tensions) that generate the idea of child citizenship.

**Key words:** *citizenship; adolescence; republicanism; liberalism; citizenship education.*

## RESUMO

O artigo apresenta uma análise teórica da Lei 20.911 do Plano de Formação Cidadã (2016), como forma de instrumentalizar as novas gerações de adolescentes interessados em participar do governo de sua comunidade política. Responde à questão sobre as bases filosóficas e políticas que a sustentam e o tipo de cidadania que promove. O contexto em que se situa a lei permite uma dupla leitura: como esforço de aperfeiçoamento do modelo econômico com o desenvolvimento das virtudes liberais e/ou como aprendizado de novas chaves republicanas que fortaleçam o movimento emancipatório vivido no Chile. A educação cidadã é apresentada a partir de sua evolução histórica e a partir dos modelos clássicos de filosofia política: liberal, republicano e comunitário. Um eixo transversal que perpassa a obra é a participação política e social dos adolescentes e as possibilidades (e tensões) geradas pela ideia de cidadania infantil.

**Palavras chaves:** *ciudadania; adolescência; republicanismo; liberalismo; educação cidadã.*

## 1.- INTRODUCCION

En la medida que las democracias occidentales y el capitalismo avanzado han ido dejando en evidencia grietas como la apatía política, la corrupción o el debilitamiento de la cohesión social, la temática de la participación, de la ciudadanía y de la formación cívico - ciudadana se han instalado progresivamente a distintos niveles (Kymlicka y Norman, 1997).

Desde inicios de los años '90, al tiempo que en las ciencias políticas se afianzaba esta preocupación por la recuperación de la ciudadanía, se han dado sucesivos pasos en la esfera internacional que apuntan hacia la educación en derechos humanos y ciudadanía democrática. El Programa de Acción de Viena (1993), el Decenio de la Educación en Derechos Humanos 1995 – 2004 y el posterior Programa Mundial 2004 – 2024, el Año Europeo de la Ciudadanía (2005), la Carta del Consejo de Europa para la Ciudadanía Democrática y la Educación en Derechos Humanos (2010), son algunos de los hitos que muestran un continuum en esta línea.

En el caso de Chile, los quince años transcurridos entre el 2006 y el 2021 - de la Revolución Pingüina a la Convención Constituyente - reflejan, asimismo, una revitalización de la ciudadanía que puede leerse desde dos ángulos:

-La urgencia por tener ciudadanos<sup>1</sup> mejor formados surge de la necesidad de perfeccionar el modelo liberal. Ante la crisis de las instituciones, es perentorio recuperar la confianza en los mercados y en el Estado como ente regulador, con un control ciudadano efectivo.

-El movimiento social iniciado en 2006 fue expresión del interés ciudadano por incidir en la toma de decisiones y cobró cada vez mayor fuerza hasta plasmarse en el Estallido Social del 2019. El empoderamiento ciudadano ha requerido el aprendizaje de saberes que, hasta ahora, parecían innecesarios.

Ambas hipótesis convergen en la urgencia por fortalecer las virtudes cívicas, aun cuando, el sentido que éstas adquieren puede ser bien diferente desde un ángulo o desde el otro.

Este artículo toma como punto de referencia la Ley 20.911 que desde 2016 mandata a todo establecimiento educacional reconocido en Chile la elaboración de un Plan de Formación Ciudadana. La pregunta que orienta el trabajo se refiere a las bases filosóficas y políticas que lo sustentan y al tipo de ciudadanía que promueve esta ley, teniendo siempre en el horizonte el aporte que significa para el rol social y político de los adolescentes<sup>2</sup>.

La búsqueda de respuestas lleva a indagar en los enfoques clásicos del concepto de ciudadanía. Cómo las ideas de participación y responsabilidad

<sup>1</sup> En el artículo se utilizan términos como “los ciudadanos” o “los adolescentes”, empleando el masculino en un sentido genérico para aludir a ambos sexos. La única finalidad es facilitar la fluidez de lo expresado y la comprensión de la lectura.

<sup>2</sup> El Comité de Derechos del Niño (2016) reconoce la dificultad para definir los límites etarios de la adolescencia y, por ello, la acota al periodo de la niñez que transcurre entre los 10 y los 18 años.

política que surgen con nitidez en la perspectiva republicana, contrastan o se complementan con la asignación de derechos de la ciudadanía liberal y con la idea de pertenencia que caracteriza al comunitarismo.

El impacto educativo y la efectividad pedagógica de una ley como ésta depende en un grado no menor de la claridad que exista sobre los horizontes éticos y políticos a los que se aspira. Las conclusiones se centran en el efecto que tiene la ley a nivel teórico, habida cuenta de que su implementación práctica aún está en desarrollo y que no es el objeto de la investigación que dio origen al artículo<sup>3</sup>.

## 2. FORMACIÓN CÍVICO - CIUDADANA EN CHILE

Las definiciones de formación ciudadana abarcan dos núcleos de contenidos y valores: unos más cercanos a la matriz republicana, como son las responsabilidades y la participación activa para la construcción y el fortalecimiento de la democracia, y otros que son más próximos al enfoque liberal: el respeto a los derechos y libertades fundamentales, la tolerancia, el multiculturalismo, la autonomía individual. El Consejo de Europa (2010) y el Ministerio de Educación de Chile (2016) coinciden en referirse al binomio ciudadanía / derechos humanos (o democracia / derechos humanos) como las columnas de la formación ciudadana.

No obstante, sobre la posibilidad de conjugar ambos polos, es conveniente recordar lo que Ovejero et al. (2004) comentan sobre la postura de Jürgen Habermas al respecto: “desde la perspectiva habermasiana, la concepción liberal y la republicana son, en cuanto tales, irreconciliables. La primera se caracterizaría, en este punto, por otorgar prioridad normativa a los derechos humanos, y la segunda por otorgársela a la democracia” (p. 60).

Por otra parte, la diferencia que hace la bibliografía entre educación cívica y formación ciudadana estriba en su enfoque y la amplitud que alcanzan.

La educación cívica se centra en el conocimiento de las instituciones del Estado y en el futuro ejercicio de los derechos de ciudadanía. Corresponde a la histórica asignatura impartida en Chile durante casi todo el siglo XX, donde los contenidos más destacados eran el patriotismo, la educación constitucional y la convivencia.

La formación ciudadana, en cambio, abarca tanto el conocimiento de contenidos como el desarrollo de habilidades y actitudes. Además, se diferencia en que atañe a todas las asignaturas y que abarca toda la trayectoria escolar, y no sólo los últimos años de Enseñanza Media, como ocurre con la educación cívica.

A lo largo del siglo XX se pueden identificar en Chile cuatro grandes hitos (MINEDUC, 2016):

1. En 1912 se instituye la asignatura de Educación Cívica, centrada en los conceptos jurídicos, políticos y económicos y en inculcar criterios morales para el bien público.
2. La Reforma educacional de 1967 incorpora estos contenidos en Historia, Castellano, Filosofía, etc. Se crean los Centros de Alumnos y los Centros de Padres.
3. En 1982, durante la dictadura militar, se crean las asignaturas de Educación Cívica y de Economía. Un énfasis importante era el estudio de la Constitución de 1980 y la comprensión de la “democracia protegida”.
4. La Reforma de 1998 reemplaza Educación Cívica por la Formación Ciudadana, incorporándola como un objetivo fundamental transversal y como contenidos mínimos obligatorios de Historia, Orientación y Filosofía y Psicología. Desde este momento ya se puede hablar propiamente de formación ciudadana.

En 2016 la promulgación de la ley 20.911 vino a marcar un nuevo hito. La ley considera nueve

<sup>3</sup> Investigación presentada por el autor como trabajo de final del Máster en Ciudadanía y Derechos Humanos, Universitat de Barcelona.

objetivos que se refieren a: la comprensión del concepto de ciudadanía y el fomento de su ejercicio; la comprensión del Estado de Derecho y la formación en las virtudes cívicas; el compromiso con los derechos humanos; la valoración de la diversidad social y cultural; el fomento de la participación en temas de interés público; el desarrollo de una cultura democrática en la escuela; el fomento de la transparencia, la probidad, la tolerancia y el pluralismo.

Ofrece a los establecimientos un margen amplio de autonomía para el diseño de los Planes, de modo que respondan a la realidad de cada comunidad educativa y que los utilicen como herramientas de gestión, en coherencia con sus Proyectos Educativos Institucionales y sus Planes de Mejora Escolar.

Esta ley significa un paso adelante en el tránsito de la educación cívica a la formación ciudadana. Trasciende el mero aprendizaje declarativo de las instituciones y de las virtudes liberales, y avanza hacia una propuesta más integral que apunta al dominio de contenidos conceptuales (como la comprensión y el análisis del concepto de ciudadanía), procedimentales (el ejercicio de una ciudadanía crítica) y actitudinales (valoración de la diversidad social y cultural).

### 3. ENTRE ESCILA Y CARIBDIS

Es clave recordar que la motivación que tuvo el Ejecutivo para presentar este proyecto de ley fue la implementación de las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (Comisión Engel). Comisión convocada por la presidenta Bachelet en marzo de 2015, semanas después que saliera a la luz el Caso Caval que involucró directamente a la familia de la mandataria (Arellano, 2015).

Una de las varias líneas de acción que incluyó el informe final de la Comisión Engel apuntó a la formación cívica, para fomentar la integridad, la ética y los derechos ciudadanos. A su juicio, el control ciudadano sólo es sostenible en una sociedad con bajos niveles de tolerancia a la

corrupción.

Al analizar la perspectiva filosófica de esta propuesta, se observan principios y conceptos de cuño liberal que no se traspasaron automáticamente a la Ley 20.911. Así, mientras la Comisión Engel recoge ideas como la identidad individual, el respeto por las diferencias, la libertad o el desarrollo económico, la Ley 20.911 incluye en sus objetivos conceptos y principios más propios de la matriz republicana, como la formación de virtudes cívicas y el fomento a la participación en temas de interés público.

Una lectura pragmática y superficial podría obviar este análisis de fondo y centrarse en la importancia de mandar a los colegios la elaboración de estos planes. Sin embargo, el análisis de las bases filosóficas y políticas y el tipo de ciudadanía que promueve es crucial para visibilizar la intención que se persigue.

Para graficar la importancia de ello conviene recordar la imagen que Martha Nussbaum (2014) utiliza al hablar de la formación en las emociones patrióticas. Toma el mito griego de los monstruos marinos Escila y Caribdis para decir que la formación en esta área puede ser tan riesgosa como atravesar un estrecho amenazado, por una parte, por las “cabezas de Escila”: los valores mal orientados, el sometimiento de la conciencia de las minorías o el excesivo énfasis en la homogeneidad, y, por otra, por “el remolino infernal de Caribdis”: la motivación “aguada” en sociedades que intentan gestionar sus asuntos públicos sin un amor particularizado.

Muy probablemente todo Plan de Formación Ciudadana puede promover el desarrollo de virtudes cívicas en los estudiantes. Sin embargo, mientras que desde un enfoque liberal se insistirá en el respeto por los derechos ajenos o en el cumplimiento de las leyes, sobre una base individualista, desde una perspectiva republicana se apuntará a la defensa y promoción del interés público (Peña, 2005).

Utilizando la ya convencional distinción que emplean Kymlicka y Norman (1997), los Planes

de Formación Ciudadana deberían contribuir tanto si se piensa en una concepción “débil” de la ciudadanía, en tanto condición legal de pertenencia a una comunidad política, como si se la concibe desde una perspectiva “fuerte”, como actividad deseable, asumiendo que la calidad de la propia ciudadanía depende de la participación que se tenga en la comunidad.

En base a esta distinción, Novella, et al. (2014) presentan una clasificación de los niveles de ciudadanía y la aplican a la población infanto – juvenil, contemplando las implicancias que tiene para la educación:

	Niveles de ciudadanía		Caracterización
<b>Ciudadano/a</b>	A	Ciudadanía como condición legal	La persona como sujeto de los derechos y deberes establecidos.
<b>Buen/a Ciudadano/a</b>	B	Ciudadanía consciente y responsable	Ciudadano que conoce y cumple con sus deberes y que también conoce y se encuentra capacitado para ejercer y defender sus derechos.
	C	Ciudadanía participativa, crítica y comprometida	Ciudadano comprometido con la mejora de la ciudadanía de los demás (ciudadano solidario) y/o del propio “sistema” de ciudadanía establecido (ciudadano transformador).

**Tabla n 1.** Niveles de ciudadanía. Fuente: Novella, et al. (2014)

Esta clasificación invita a los sistemas educativos a reflexionar sobre el tipo de ciudadanía que están promoviendo con los planes, estrategias y acciones que impulsan. Darse el espacio para discernir el sentido de lo que se emprende puede ser una manera de no “naufragar ni terminar siendo devorados por Escila o Caribdis”.

#### 4. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CIUDADANÍA

Para realizar un correcto análisis de la ley es necesario tener en mente la evolución de la idea de ciudadanía y los principales enfoques teóricos que la sustentan (Horrach, 2009).

La democracia ateniense ocupa un lugar primordial entre los referentes históricos, especialmente, en lo que significó el paso del control del gobierno

jerárquico al ejercicio directo del poder por parte de los ciudadanos, alcanzando su punto culmen durante la época de Pericles (De Francisco, 2003). Roma da forma a un nuevo tipo de ciudadanía para facilitar la unidad del Imperio bajo un mismo orden jurídico, en base a derechos y obligaciones. Este modelo tiene una importancia particular por su vigencia a través de la historia. La ciudadanía romana implicaba derechos y deberes, al mismo tiempo que el reconocimiento social y el ideal de virtud cívica (virtus), similar al concepto griego de areté.

El cristianismo de la Alta Edad Media le resta valor a la ciudadanía al estimar que la vida terrenal es apenas el preludio de la vida eterna. La idea de igualdad propia de la democracia también se diluye en este nuevo escenario donde impera la estructura jerárquica de la Iglesia. Las virtudes de la justicia y de la vida en común se vinculan a motivaciones



de índole religiosa, no a la convivencia en una comunidad política.

Más tarde, las ciudades – estados independientes del norte de Italia, como Milán, Venecia o Florencia, recuperan la noción y la práctica ciudadana. Manteniendo la autonomía con respecto a los Estados Pontificios y distanciándose de los modelos caciquiles, se estructuran como repúblicas con autoridad propia, tanto jurídica como judicial.

La comprensión actual de la ciudadanía es heredera de la Ilustración y resultado de las revoluciones de Francia y Estados Unidos. Allí desembocan las discusiones en torno a principios como la igualdad y la libertad. Se revitaliza la democracia y el lenguaje de los derechos se impone por sobre las tradicionales obligaciones republicanas. Es destacable en el siglo XX la incorporación de la población afrodescendiente y el acceso de las mujeres a los derechos políticos.

Es T. H. Marshall (2007) quien a mediados del siglo XX desarrolla de manera sistemática el concepto de ciudadanía y lo actualiza, incorporando las transformaciones filosóficas y políticas de los últimos siglos. Clasifica sus dimensiones e identifica tres grupos de derechos que - de acuerdo a su interpretación - emergen en diferentes momentos históricos: derechos civiles en el siglo XVIII, derechos políticos en el siglo XIX y derechos sociales en el siglo XX.

Según explica Peña (2003), tras un amplio período de hegemonía liberal, en las últimas décadas del siglo XX fue emergiendo una sensibilidad diferente: “las sociedades democráticas no pueden asentarse sólo sobre derechos e instituciones: dependen también de las cualidades y actitudes de sus miembros (...) Necesitan ciudadanos comprometidos con su comunidad y con el interés colectivo, y no simplemente titulares de derechos y contribuyentes” (p. 216). A esta nueva sensibilidad es a la que, en términos generales, se la identifica con el “giro republicano”.

Dado el variado uso del término “republicanismo”, es importante, hacer la salvedad sobre la diferencia

entre el republicanismo elitista y el democrático (Peña, 2019). En su variante aristocrática, el republicanismo procura asegurar el gobierno de “los mejores” y es reticente al gobierno popular; reconoce únicamente en la oligarquía la suficiente libertad para participar en las decisiones que afectan a la comunidad política. En cambio, el republicanismo democrático busca extender la libertad y la ciudadanía entre la gente común. Surge en el siglo XIX con el reclamo para que a “los muchos pobres” también les sean garantizadas las bases materiales que les habiliten a participar en libertad, sin que sus conciencias estén dominadas por presiones externas.

## 5. ENFOQUES SOBRE EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA

Existe consenso en que la ciudadanía se destaca por tres rasgos básicos: 1) la asignación de derechos a ciertos individuos que son miembros de un colectivo, en un territorio determinado, 2) la pertenencia a una comunidad cultural y política y 3) la posibilidad de participar en el ejercicio del gobierno de dicha comunidad. Cada rasgo es destacado por alguno de los tres enfoques clásicos (Peña, 2003).

El enfoque liberal entiende la ciudadanía desde la titularidad de derechos abstractos por parte de sujetos entre los cuales hay igualdad política y jurídica, aunque no necesariamente social o económica. Esta perspectiva tiene a la libertad individual como su valor primordial frente a cualquier límite externo, ya sea en lo referente a la expresión de las propias ideas o en el desarrollo de la actividad económica.

Defiende principios como la no interferencia del Estado en la voluntad soberana del individuo y la primacía de sus derechos, de modo que la participación política apunta a la defensa de estos intereses individuales. Siendo los derechos políticos meramente instrumentales, tiende a la pasividad ciudadana y la delegación representativa en políticos profesionales (Ovejero, 2008).

El enfoque comunitarista, por su parte, alude a

la pertenencia e identidad. En virtud de criterios como el nacimiento o la residencia, al ciudadano se le reconoce como miembro de una comunidad política determinada. Es parte de un Estado - nación constituido en base a los vínculos horizontales que se establecen entre los habitantes de un territorio y a partir de los afectos y la lealtad que existe entre quienes forman parte de la misma comunidad cultural.

En cuanto al enfoque republicano, ser ciudadano es tener capacidad de decisión y control en los asuntos de la propia comunidad pues el vínculo con ella impone deberes y compromisos para la autogestión. El republicanismo desarrolla la idea de la virtud cívica como la disposición a anteponer el interés general por sobre el particular. Entiende que se trata de “las capacidades que nos permiten por voluntad propia servir al bien común y, de este modo, defender la libertad de nuestra comunidad para, en consecuencia, asegurar el camino hacia la grandeza, así como nuestra propia libertad individual (Skinner, 2004, p. 106).

## 6. FORMACIÓN DE LA CIUDADANÍA

Conviene recordar lo que Kymlicka y Norman (1997) señalan sobre la forma en que estos enfoques explican el aprendizaje de las virtudes cívicas. Para los republicanos la vida política debe ocupar el centro de la vida de las personas pues sería superior a las satisfacciones privadas que aportan la familia, el vecindario o la profesión. Releva el valor intrínseco que tiene el ejercicio de la actividad política para el desarrollo de estas virtudes.

En este marco, es destacable la importancia que el republicanismo le otorga a la educación de los miembros más jóvenes de la comunidad. Ovejero et al. (2004) señalan que:

Conseguir una educación pública de calidad, basada en valores cívicos y capaz de inspirar entre los alumnos determinados valores y virtudes ciudadanas, aparece como una ambición republicana de primera importancia. (p. 36)

El ciudadano – demócrata no nace (iusnaturalistamente) sino que se hace, se forma. Por lo tanto, es menester instruirle en cuanto a sus deberes y al ideal cívico.

El pensamiento comunitarista destaca la civilidad y el compromiso mutuo que se desarrollan en la pertenencia a organizaciones voluntarias como las iglesias, grupos ambientalistas, juntas de vecinos, colectivos de beneficencia, etc. Esas virtudes de civilidad son condiciones de la ciudadanía democrática.

Aunque la pretendida neutralidad moral del Estado o el individualismo de las teorías liberales parecerían hacerlas incompatibles con la formación en las virtudes cívicas, se pueden destacar trabajos como los de William Galston (1991). Este autor liberal distingue entre virtudes generales (respeto de la ley, lealtad), sociales (independencia, apertura mental), económicas (ética del trabajo, adaptabilidad al cambio) y políticas (respetar los derechos de otros, fiscalizar el desempeño de los servidores públicos, participación en el debate público). El lugar para aprender las virtudes es la escuela, allí se debe adquirir el razonamiento crítico necesario para elegir libremente entre distintos modelos de vida buena y de sociedad buena.

Visto lo anterior, es lógico entender que no cualquier educación da lo mismo. Debe propender y capacitar para la participación activa de la persona en la vida de la sociedad, razón por la cual la familia, la escuela y la comunidad tienen la responsabilidad de inculcar en los niños una gama de valores éticos.

La Convención de Derechos del Niño (artículos 28 y 29) explicita que la meta de la educación es hasta el máximo de sus capacidades y el sentido es inculcar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos.

El foco de la Convención no es el “adulto en potencia” (que algún día llegará a ser ciudadano), sino el niño en la actualidad. El énfasis debe estar puesto en el ejercicio actual de las habilidades y

conocimientos que los niños, niñas y adolescentes tienen para impactar en el autogobierno de la comunidad de la cual forman parte.

No se está pensando sólo en el ejercicio político que el sujeto realizará en el futuro, después de adquirir el derecho a sufragio, sino en las consecuencias que tiene en el presente durante su niñez y adolescencia.

## 7. VIRTUDES CÍVICAS EN UN CONTEXTO AMBIVALENTE

La revitalización de la ciudadanía que expresa la Ley 20.911 debe ser leída en un contexto aparentemente contradictorio. Puede ser vista como un intento por fomentar ciudadanos que optimicen el modelo de la democracia liberal, promoviendo el rol fiscalizador de la ciudadanía para recuperar la confianza en los mercados y en el Estado. O bien, como expresión del creciente deseo por participar en las decisiones que afectan a todos y que ha tomado fuerza desde las movilizaciones del 2006.

Las últimas décadas han sido escenario de un hondo cambio cultural en Chile (PUC-Adimark, 2015). Al tiempo que se valoran cada vez más las libertades personales, aumenta el cuestionamiento a las instituciones, desde los partidos políticos hasta las empresas. Con la ventaja, claro está, de introducir mayores niveles de control por parte de los ciudadanos.

En 2015, en el discurso de oficialización de la Comisión Engel, la presidenta Bachelet enfatizaba que ante los casos de corrupción lo que está en juego es la confianza de los ciudadanos en la democracia, la legitimidad del mercado y el rol de los servidores públicos que garantizan la imparcialidad del Estado. Apostaba por hacer de la transparencia y la integridad un modo de vida, buscando que ese código formase parte de los programas educacionales.

En paralelo, desde 2006 el país ha sido testigo de un movimiento que vino a romper con lo que Salazar y Pinto (2002) llamaron el “potente silencio de los ‘90”. El efecto del involucramiento de los adolescentes en los asuntos públicos fue clave para

dejar atrás la democracia heredada de la dictadura. La Revolución Pingüina fue el primer reclamo transversal – y autónomo de los partidos políticos y de la institucionalidad – contra una de las herencias de la dictadura militar: la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza LOCE (1990) y los efectos de la desigualdad.

Consecuencia de ello fue la promulgación de la Ley General de Educación (LGE) en 2009. Al observar la definición que ésta hace de la educación (artículo 2), quedan en evidencia ciertos conceptos liberales que calaron hondo en la comunidad nacional durante esos casi veinte años: los derechos humanos y las libertades fundamentales, la tolerancia por la diversidad multicultural, la conducción plena de la propia vida, entre otros.

Años más tarde, el “invierno universitario” del 2011 instaló la demanda por la gratuidad de la educación, factor importante para que en 2015 fuese promulgada la Ley de Inclusión Escolar (20.845) que prohibió el lucro en establecimientos que reciben aportes del Estado.

La promulgación de la Ley de Inclusión introdujo cambios en la visión de la LGE. En el artículo 3, que trata sobre los principios de la educación, se añadieron desde entonces: la mención expresa a la formación ciudadana para fomentar la participación; el deber de promover la responsabilidad en el ejercicio de los derechos; el cumplimiento de los deberes cívicos, ciudadanos y sociales. Junto con la eliminación de todas las formas de discriminación que impidan el aprendizaje y la participación.

Sin entrar a debatir el impacto final de la Ley de Inclusión, es justo señalar que se acerca a una comprensión más neorepublicana de la igualdad, entendiendo que ésta va más allá de la comprensión jurídico – formal que le asigna el liberalismo. La igualdad conlleva la garantía efectiva de derechos económicos, sociales y culturales, no es sólo un asunto de principios abstractos (“todos somos iguales”).

En palabras de Ovejero et al. (2004): “La virtud resulta imposible en una sociedad injusta, con



profundas disparidades económicas, en donde los ciudadanos no reconocen a sus pares como iguales en el disfrute de cargas y repartos” (p. 43). La república y la virtud no operan en el vacío, razón por la cual los derechos garantizados son el pilar fundamental para la responsabilidad política y la participación ciudadana.

Es relevante, entonces, tener en mente el impacto de la Ley de Inclusión para entender la inclinación republicana que se percibe en el Plan de Formación Ciudadana. En el acento que pone en la no discriminación, la igualdad, la virtud republicana y la participación ciudadana.

## 8. VISIÓN DE CIUDADANÍA EN LA LEY 20.911

El Plan de Formación Ciudadana muestra un énfasis más explícito que la legislación precedente en la promoción de conceptos ligados a la ciudadanía democrática. Procura que la democracia sea puesta en práctica en la cotidianeidad escolar donde los estudiantes interactúan habitualmente y tienen la oportunidad de “adiestrarse” en el aprendizaje de las virtudes cívicas.

Como se indicó, las recomendaciones de la Comisión Engel trasuntan mucho del liberalismo clásico. La axiología que postula (respeto, tolerancia, transparencia, honestidad, veracidad, prudencia, austeridad, cooperación, libertad) encaja con el ciudadano virtuoso y libre que defiende su libertad y la de sus conciudadanos, que construye y mantiene una sociedad civil para garantizar las condiciones necesarias de una vida en libertad. Asimismo, entre los ejes clave de la democracia, sitúa la fiscalización y las estrategias de control de las autoridades, capaces de velar por la separación entre los intereses públicos y privados.

Es interesante constatar que, aun cuando el informe de esta Comisión fue el detonante directo de la Ley 20.911, los objetivos que quedaron plasmados en el Plan de Formación Ciudadana apuntan en

un sentido un tanto divergente o lo matizan de forma importante. Apuntan hacia el fomento de una ciudadanía activa y al involucramiento en los temas de interés público.

Sin desconocer la base liberal que tiene la Ley 20.911 y la formación ciudadana de las últimas décadas, el “sutil giro republicano” que se observa en sus objetivos, la distancia que toma con respecto a las recomendaciones más propiamente liberales de la Comisión Engel, alienta a ver en ella una oportunidad para desarrollar las sólidas bases en que debe apoyarse la virtud pública.

Es una ley que sintoniza y dialoga con la recuperación de la ciudadanía experimentada en el proceso emancipatorio chileno. Bien implementada, puede ser una herramienta potente para encauzar la crítica hacia la desigualdad y la democracia representativa, y un medio para potenciar la participación de las nuevas generaciones en el debate público.

Los jóvenes han sido actores protagónicos en el proceso vivido desde 2006, sumándose a manifestaciones sociales y protestas callejeras, pero también resignificando la democracia y sus mecanismos. En el plebiscito constitucional del 25 de octubre de 2020, la participación electoral de los jóvenes aumentó de manera importante<sup>4</sup>. De los catorce tramos etarios en que el SERVEL divide a los votantes, son justamente los más jóvenes quienes alcanzan los mayores porcentajes. Del grupo de 18 – 19 años sufragó un 56% de electores y un 57% del tramo 20 – 24 años, cifras por sobre el promedio nacional (51%).

Es justo pensar que se está conformando un escenario propicio para el cultivo de las virtudes cívicas en un sentido más neorepublicano (Peña, 2005). Donde sujetos racionales y autónomos ejercen su ciudadanía como un modo de vida digna y buena, con la disposición a participar y discutir con otros la instauración de un orden colectivo de justicia y, al mismo tiempo, con la voluntad de construir su propia identidad moral.

<sup>4</sup> Ver: <https://www.servel.cl/participacion-electoral-por-sexo-y-rango-etario-plebiscito-2020/>

## 9. RELEVANCIA Y POSIBLE IMPACTO

Cuando ya no satisfacen la mera defensa de la autonomía y de los derechos y libertades individuales y son evidentes las consecuencias de haber desactivado la ciudadanía, resurge el reclamo por ser parte de la construcción del espacio común. Es un momento propicio para remirar el marco de la ciudadanía y evaluar la forma en que nuevas voces y fuerzas se pueden incorporar a esta tarea. Parece ser, asimismo, el momento de evaluar la pertinencia de dar nuevos pasos en la incorporación política de niños, niñas y adolescentes.

La Observación general N° 20 del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas fue publicada en el año 2016 y se refirió a la efectividad de los derechos durante la adolescencia. El Comité insta a los Estados a involucrarlos en todas las legislaciones, políticas y programas que les afecten. Alienta a aumentar las oportunidades de participación política pues estima que ello es fundamental para el desarrollo de una ciudadanía activa. Pensando en los países que han aprobado el sufragio desde los 16 años, recomienda:

Invertir en medidas que ayuden a los adolescentes a comprender, reconocer y cumplir su función como ciudadanos activos, entre otras formas, impartiendo formación cívica y sobre los derechos humanos, e identificando y abordando los obstáculos que dificultan su compromiso y participación.

Volvemos, así, a la relevancia de la formación ciudadana entendida como un apresto para el futuro, pero también como una herramienta para el ejercicio de un derecho político en el presente inmediato. Ya sea mediante una comprensión más amplia de lo que significa ser un “buen ciudadano” o avanzando en el derecho al sufragio para las personas menores de 18 años (condición legal).

Cuando la Convención de Derechos del Niño incluyó los derechos de participación se marcó un punto de inflexión con respecto a la tradición

previa. Reconocer a todo ser humano menor de 18 años derechos civiles y políticos significó un paso transcendental. Los tratados que la antecedieron - las Declaraciones de Derechos del Niño de 1924 y de 1959 - sólo abarcaban derechos de protección y de provisión, pero no de participación.

Cabe señalar que el mismo año en que fue aprobada la Convención (1989) empezó a masificarse el uso del internet a nivel global. Quienes nacieron posteriormente han tenido un acceso cada vez mayor a información que antes les habría estado vedada. Son mucho mayores las posibilidades de interacción y las herramientas tecnológicas que tienen a su alcance para entrar en contacto, formarse una opinión y organizarse.

Al mismo tiempo, la comunidad internacional ha ido visibilizado cada vez más el aporte social y político que las personas más jóvenes hacen a la sociedad: el Premio Nobel de la Paz fue en 2014 para una adolescente pakistani de 17 años, Malala Yousafzai. Greta Thunberg, una muchacha de 16 años, se ha convertido en el rostro visible de la lucha contra el cambio climático. El Día de Debate General 2018 del Comité de Derechos del Niño tuvo como tema central a los niños y adolescentes como defensores de los derechos humanos.

Es en este contexto que se debe ponderar la relevancia y posible impacto de la Ley 20.911. Esta legislación entronca con una tendencia global y viene a responder ante la necesidad de dotar de herramientas teórico prácticas a nuevas generaciones de ciudadanos que se muestran cada vez más interesados en ejercer sus derechos políticos y tomar parte en el autogobierno de su comunidad política.

## 10. NIÑOS Y ADOLESCENTES COMO CIUDADANOS

Como constatan Liebel y Gaitán (2011), al mismo tiempo que existe un clásico consenso en las ciencias sociales sobre la imposibilidad de hablar de ciudadanía propiamente tal cuando se refiere a los niños, en los últimos años ha ido ganando fuerza la idea de la “ciudadanía de la niñez”. Los

autores mencionan tres propuestas que buscan dar cabida a la sensibilidad y las experiencias de los niños.

Ciudadanía como una práctica desde la cuna hasta la tumba. Desarrollada en Gran Bretaña, intenta acoger las expectativas y aportes de las generaciones jóvenes, tal como son en el presente. La ciudadanía no es algo que se aprenda en la escuela sino que ocurre en todo lugar, se practica en la vida cotidiana. Ciudadanía desde abajo, inspirada en los movimientos sociales de África, América Latina y Asia, postula que los niños deben abrirse espacio y hacerse escuchar a partir de su condición de marginación e impotencia. Ciudadanía centrada en la diferencia, desde un ángulo feminista propone tratarlos como “diferentemente iguales”, garantizándoles un espacio activo en la sociedad desde su misma particularidad.

La idea de ciudadanía aplicada a la niñez y adolescencia deja de manifiesto la fractura entre el modo como lo abordan las ciencias jurídicas, las que limitan los derechos políticos a los menores de 18 años por carecer de la capacidad de obrar (ubicándolos en la misma condición que los enfermos mentales), y la manera en que es enfrentado desde otras ciencias sociales (sociología, pedagogía, psicología...). Éstas oscilan entre quienes afirman que la “participación es un derecho de la ciudadanía y los niños son ciudadanos (no sólo futuros ciudadanos” (Novella, et al, 2014, p. 19) y quienes proponen la “ciudadanía desde abajo”, indicando que los “niños se toman “el derecho” como si ya fueran ciudadanos plenos, muy conscientes de que se les priva de ciertas ventajas” (Gaitán y Liebel, 2011, p. 100).

Como lo expresa Bellamy (2008), la marca distintiva de la ciudadanía es el derecho al voto. El momento en que las mujeres, los indígenas, las clases trabajadoras, obtuvieron el derecho a voto marcó un punto de inflexión en el reconocimiento de su dignidad. En el caso de la niñez, se asume con naturalidad que los 18 años es la edad más adecuada para manifestar sus preferencias y que

éstas sean tomadas en cuenta.

No obstante, Miranda y Mackenna (2020) señalan que la edad de votación es una convención social que puede ser discutida y modificada. En base a la capacidad de los hombres de cargar una armadura, Inglaterra fijó los 21 años desde la época medioeval y ese criterio sentó precedente en el resto del mundo. Dicho margen se mantuvo hasta 1969 en que se logró bajar a los 18 años.

Actualmente, 18 años es la edad de votación aceptada en la mayoría de los países. Sin embargo, en varios Estados de Europa ya reconocen total o parcialmente el derecho a sufragar desde los 16 años, el primero fue Austria en 2007. En América Latina también es legal en Brasil, Ecuador, Nicaragua, Cuba y Argentina.

Cuando en 1931 se discutía la posibilidad del voto de la mujer en España, entre quienes defendían la postura contraria algunos argumentaban que sería contraproducente para la República, dado su carácter emocional, influenciado por la Iglesia y proclive a las ideas más conservadoras. Hubo incluso quien llegó a argüir que no deberían sufragar antes de los 45 años ya que previo a la menopausia las mujeres estarían disminuidas de voluntad e inteligencia<sup>5</sup>.

En un tono similar, las razones que hoy por hoy se esgrimen en contra del voto de las personas mayores de 16 años hacen referencia a su falta de objetividad, vulnerabilidad psicológica, incapacidad de tomar decisiones responsables, falta de conocimiento político, la impulsividad y labilidad emocional, el ímpetu inmaturo y la incapacidad para comprender las consecuencias a largo plazo, entre otros argumentos.

Dado el proceso constitucional vivido en Chile, amerita aportar a la reflexión una distinción que hace Lovera (2017). Por una parte, ubica a la *ciudadanía legal*, manera tradicional de entender la ciudadanía, en tanto estatus jurídico que habilita para ejercer derechos políticos como sufragar, ser

<sup>5</sup> Ver: <https://www.elmundo.es/elmundo/2006/09/30/espana/1159624476.html>

elegido y ejercer otros derechos civiles.

Idea de ciudadanía que está diseñada a la medida de un sujeto bien determinado: el hombre con capacidad de productividad económica. Siendo que la mayoría de edad es condicionante para participar, los niños y adolescentes quedan excluidos.

Por otra, plantea que la idea de *ciudadanía constitucional* permite llevar el concepto más allá de los márgenes tradicionales. Entendiendo que las decisiones son legítimas cuando involucran a todos, esta modalidad permitiría involucrarse y participar en el autogobierno desde antes de la mayoría de edad. Es un modo de ampliar la democracia porque facilita nuevas formas de participación, además de permitir la inclusión de nuevos actores políticos.

## 11. CONCLUSIONES

Ante las actitudes particularistas que el enfoque liberal ha logrado impregnar en el sistema educativo y en la conciencia social, es cada vez más acuciante la necesidad de formar en las virtudes ciudadanas como compromiso con el bien público. Como se ha dicho, teniendo como marco ético – político el enfoque liberal fijado desde antes de la Reforma de 1998, la Ley 20.911 añade elementos que dialogan más fácilmente con la matriz republicana, como la ciudadanía activa y democrática, los deberes y responsabilidades y la participación pública. Elementos que también quedaron reflejados en la Ley de Inclusión escolar de 2015 y en las modificaciones que ésta hizo a la LGE, en cuanto a los principios de la educación.

Ya sea que se piense en una ciudadanía fuerte o débil (Kymlicka), constitucional o legal (Lovera), aquello que hoy en día se legisle en torno a la formación cívico – ciudadana de los adolescentes debe – o debería - tener un impacto en su rol político y ciudadano.

Si se amplía la condición legal de pertenencia a la comunidad política y se permite el sufragio antes de los 18 años, la formación ciudadana debe ayudar a los adolescentes a cumplir su función como

ciudadanos activos. Pero, aunque no se altere su estatus jurídico, aún puede ser necesario formarles para una ciudadanía en tanto actividad deseable: consciente, responsable, participativa, crítica y comprometida.

El movimiento emancipatorio y el proceso constituyente que se desarrolla actualmente en Chile evidencian la perentoriedad de la formación para el ejercicio de una ciudadanía crítica, responsable, respetuosa, abierta y creativa.

## Referencias bibliográficas

- Arellano, A. (febrero 26, 2015). "El historial financiero de CAVAl: el meteórico ascenso de la empresa de Compagnon y Dávalos". CIPER Chile. <https://www.ciperchile.cl/2015/02/26/el-historial-financiero-de-caval-el-meteorico-ascenso-de-la-empresa-de-compagnon-y-davalos/>
- Bellamy, R. (2008). *Citizenship, a very short introduction*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Comisión Engel (2015). Informe de la Comisión asesora presidencial sobre conflictos de interés, tráfico de influencias y la corrupción. [www.consejoanticorrupcion.cl](http://www.consejoanticorrupcion.cl)
- Comité de Derechos del Niño (2016). Observación General N°20 sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia. <https://rm.coe.int/1680487829>
- Consejo de Europa (2010). Carta sobre la Educación para la Ciudadanía Democrática y la Educación en Derechos Humanos. Estrasburgo. <https://rm.coe.int/1680487829>
- De Francisco, A. (2003). "Teorías y modelos de democracia". En AAVV, *Teoría política: poder, moral y democracia*. (pp.246-269). Madrid: Alianza.
- Horrach, J.A. (2009). "Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos". *Factótum* 6, pp. 1-22. <https://www.ses.unam.mx/curso2015/pdf/25sep-Horrach.pdf>
- Kymlicka, W., Norman, W. (1997). "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la Ciudadanía". *Revista Ágora*, núm. 7, pp. 5-42.
- Liebel, M. y Gaitán, L. (2011). *Ciudadanía y derechos de participación de los niños*. Madrid: Editorial Síntesis – Universidad Pontificia de Comillas.
- Lovera, D. (2017). "Ciudadanía constitucional de niños, niñas y adolescentes". En Quesille, A. (coord.), *Constitución política e infancia*. (pp. 151 - 184). Santiago de Chile: UNICEF.
- Marshall, T. H. y Bottomore, T. (2007). *Ciudadanía y Clases Sociales*. Madrid: Alianza.
- Ministerio de Educación (MINEDUC). (2016). *Orientaciones curriculares para el desarrollo del Plan de Formación Ciudadana*. <https://convivenciaescolar.mineduc.cl/wp-content/uploads/2020/11/Orientaciones-curriculares-PFC-op-web.pdf>
- Miranda, D. y Mackenna, B. (enero 20, 2020). "Votar a los 16: elementos para la discusión". CIPER Chile. <https://ciperchile.cl/2020/01/20/votar-a-los-16-elementos-para-la-discusion/>
- Novella, A.M., Llena, A., Noguera, E., Gomez, M., Morata, T., Trilla, J., Agud, I. & Cifre-Mas, J. (2014). *Participación infantil y construcción de la ciudadanía* (Vol. 43). Barcelona: Grao.
- Nussbaum, M. (2014). *Emociones políticas: ¿Por qué el amor es importante para la justicia?* Barcelona: Paidós.
- Ovejero, F. (2008). "La democracia liberal". En AAVV (Ed.). *El saber del ciudadano*, (pp. 263-290). Madrid: Alianza.
- Ovejero, F., Martí, J.L., Gargarella (Comps.) (2004). *Nuevas ideas republicanas: autogobierno y libertad*. Barcelona: Paidós.
- Peña, J. (2003). "La ciudadanía". En AAVV: *Teoría política: poder, moral y democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Peña (2005). "Ciudadanía republicana y virtud cívica". En Bertomeu, M., Domènech, A. y Francisco, A. (Comps.). *Republicanism and democracy*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Peña, J. (2019). "Democracia y ciudadanía: el enfoque republicano". *Revista Laguna*, núm. 45, pp. 9-34.
- Pontificia Universidad Católica – GfK Adimark (PUC – Adimark). (2015). *Una mirada al alma de Chile: 2006 – 2015 Diez años de la Encuesta Nacional Bicentenario*. Santiago de Chile: CIP - PUC.
- Salazar, G. y Pinto, J. (2002). *Historia contemporánea de Chile V: Niñez y juventud*. Santiago de Chile: LOM.
- Skinner, Q. (2004). "Las paradojas de la libertad política". En Ovejero, F., Martí, J.L., Gargarella (Comps.). *Nuevas ideas republicanas: autogobierno y libertad*. (pp. 93 - 114). Barcelona: Paidós.