

Teoría y práctica de la Educación para la Ciudadanía. Política, ciencia y educación en los Países Bajos

Theory and Practice of Citizenship Education. The Case of Policy, Science and Education in the Netherlands

Wiel Veugelers

University of Humanistic Studies Utrecht, University of Amsterdam. Utrecht, Países Bajos.

Resumen

El concepto de Educación para la Ciudadanía es objeto de numerosos debates y publicaciones. Es un concepto que, no obstante, en política, en el seno de centros educativos, en la opinión pública, y entre estudiosos, suele abordarse de formas muy diversas, llegando a generarse en torno a él encendidos debates, como es el caso en los Países Bajos. La propia idea de ciudadanía vive un proceso continuo de ampliación y profundización. Ampliación, en el sentido de que no se limita a un único país como, por ejemplo, Holanda, sino que también tiene que ver con la ciudadanía europea e, incluso, global. Profundización, porque el concepto de ciudadanía ya no solo guarda relación con el nivel político, sino que afecta, además, a los niveles social y cultural, alcanzando el interpersonal –cómo conviven las personas–. La ampliación, y especialmente la profundización, del concepto implica que la relación entre ciudadanía e identidad personal se va haciendo cada vez más estrecha. El desarrollo moral y ciudadano están conectados. La Educación para la Ciudadanía influye en el desarrollo de la identidad de los jóvenes.

En este artículo analizaremos algunos temas presentes en estos debates, y los pondremos en relación con la investigación en curso sobre Educación para la Ciudadanía. Prestaremos especial atención a las diferencias a la hora de definir el concepto de ciudadanía –y de educación en la misma–, a la introducción de otras culturas, y al centro educativo como banco de pruebas. En la segunda parte estudiaremos el desarrollo de la Educación para la Ciudadanía, y sus posibilidades en dos niveles de política: el gubernamental, y el del centro educativo. En el primero de dichos niveles trataremos el discurso de la política educativa, la política curricular, la sociedad civil, la autonomía de los centros educativos, las diferencias entre centros educativos, y el discurso pedagógico. En el nivel del centro educativo analizaremos el papel de la Educación para la Ciudadanía en el currículo, a qué profesores es encomendada, el enfoque pedagógico-didáctico, y cómo perciben la Educación para la Ciudadanía los alumnos. El artículo termina sugiriendo un mayor grado de educación crítico-democrática en la ciudadanía.

Palabras clave: cambio educativo, Educación para la Ciudadanía, autonomía.

Abstract

Citizenship education is a concept encountered in many debates and publications. This concept though is often very differently addressed in politics, in conversations in schools, in public opinion and among scholars. Debates on citizenship education can be very lively, as is the case in the Netherlands. The concept of citizenship itself is continuously broadened and deepened. It is broadened in the sense that citizenship is no longer limited to the nation state (the Netherlands), but also relates to European citizenship and even global citizenship. There is a deepening of the concept, because citizenship no longer exclusively relates to the political level, but also extends to the social and the cultural levels and even to the interpersonal level – how people live together. The broadening, and especially the deepening of the concept means that citizenship increasingly relates to a person's identity. Moral development and citizenship development are linked. Citizenship education encroaches upon the development of identity of young people.

In this article we will analyze several themes that play a role in these debates and link them with research into citizenship education. Special attention will be given to differences in defining the concepts of citizenship and citizenship education, the introduction of other cultures, and the school as a practice ground. The

second part analyses the developing of citizenship education and its possibilities at two policy levels: government, and schools. At the system level, we will consider: the educational policy discourse; curriculum policy; civil society; autonomy of schools; differences between schools, and the pedagogical discourse. At the school level we will analyze the place of citizenship education in the curriculum, ownership of teachers, pedagogical-didactic approach and student views on citizenship education. The article ends with a plea for a more critical-democratic citizenship education.

Keywords: educational change, citizenship education, autonomy.

Introducción: evolución del concepto de Educación para la Ciudadanía

La Educación para la Ciudadanía se encuentra entre los aspectos que se espera que atiendan las instituciones educativas. Su concepto está experimentando un proceso continuo de ampliación y profundización. Ampliación, en el sentido de que la ciudadanía ya no se limita a los Países Bajos, sino que tiene que ver con la ciudadanía europea e, incluso, global. Profundización, porque la ciudadanía ya no se refiere en exclusiva al nivel político, sino que se extiende a los niveles social y cultural, y al interpersonal –cómo conviven las personas–. La ampliación, y especialmente la profundización, del concepto de Educación para la Ciudadanía implican una relación creciente entre ciudadanía e identidad personal. La Educación para la Ciudadanía afecta al desarrollo de la identidad de los jóvenes. La educación siempre ha tenido en el individuo un efecto socializador, normalmente a través del llamado currículo ‘oculto’. El necesario énfasis explícito en la Educación para la Ciudadanía implica un reconocimiento del papel de la educación en el desarrollo de la identidad, y un intento consciente de influir en dicho desarrollo.

La ampliación y la profundización del concepto de ciudadanía han vuelto el significado de dicho concepto más amplio, pero también más difuso: la ciudadanía incorpora una parte importante de la vida de la persona. Se reconoce, además, particularmente en las ciencias sociales, que la identidad no es un ente unitario, sino algo que se construye a partir de orientaciones culturales diversas. En la literatura psicológica (Haste, 2004), y en estudios sociológicos culturales (Banks, 2004), encontramos esta percepción múltiple –polifónica– de la identidad. La identidad ciudadana es, pues, conexión de múltiples formas de participación. La ciudadanía, y las diversas prácticas a ella asociadas, pueden adquirir significados en parte mutuamente suplementarios, pero también pueden solaparse o, incluso, entrar en conflicto. No cabe hablar de una sola identidad ciudadana.

Partiendo de una crítica a la asociación entre ciudadanía y país de origen, se ha propuesto una idea de ciudadanía cosmopolita, de inspiración más moral, basada en valores concernientes a la responsabilidad de cara al mundo en su conjunto, y a sus habitantes (Nussbaum, 1997). Esta idea de ciudadanía global basada en valores, uno de cuyos aspectos fundamentales es la actitud de apertura hacia el otro (Hansen, 2008), ha recibido críticas recientemente por no tener en cuenta las relaciones políticas de poder (Mouffe, 2005; Thayer-Bacon, 2008; Veugelers, en prensa). Aquí se propugna una mayor relación entre moral y política: los valores morales deberían analizarse en el ámbito de las relaciones sociales y políticas. Veugelers (en prensa) estudiaba las actitudes de los profesores ante la ciudadanía global. Partía de la distinción teórica entre (a) ciudadanía global abierta, (b) ciudadanía global moral, y (c) ciudadanía global socio-política. Las entrevistas con profesores dejaron claro que estos prefieren, como objetivo pedagógico, una ciudadanía global moral. También son conscientes de las relaciones socio-políticas, pero, a la hora de tratar las relaciones políticas, se muestran reservados.

Debido a la profundización del concepto de ciudadanía, las ideas actuales en torno a la misma afectan cada vez más a la identidad de la persona. Síntoma de ello es, en Holanda, el énfasis que desde el ámbito político se hace en determinados modelos de conducta preferidos, en la identidad nacional, y en el hecho de que existan diferentes visiones del mundo. El gobierno llega a especificar, de forma más o menos clara, los modelos de conducta que prefiere, y otro tanto hace con la identidad del país, aludiendo al «legado cultural» y al «estándar». Con lo diverso de las visiones del mundo se

muestra más reservado; pide, con todo, a los centros educativos que se ocupen de ellas desde el respeto.

Así las cosas, la Educación para la Ciudadanía afecta enormemente a la identidad del individuo. Lo cual no es, por supuesto, ninguna novedad; siempre ha sido así. El sistema educativo en su conjunto está imbuido de valores, y dichos valores influyen en el desarrollo de la identidad. La novedad reside en el énfasis consciente en la educación en valores ciudadanos y en el desarrollo de la identidad, así como en el reconocimiento de que no cabe hablar de una identidad única. Lo diverso de la identidad, que ha permanecido oculto mucho tiempo tras una apariencia de uniformidad, se ve acrecentado de resultados de la inmigración; los medios de comunicación contribuyen al proceso de internacionalización, y cada vez más el propio ciudadano visita países extranjeros.

Esta ampliación del concepto de ciudadanía está también presente en el aprendizaje. Haste (2004) muestra que las identidades están transformándose, y que se están probando nuevas formas de participación. La Educación para la Ciudadanía está, por tanto, cada vez más relacionada con el desarrollo moral (Oser y Veugelers, 2008). En la política holandesa, en la Educación para la Ciudadanía, se insiste en la participación activa y en la integración social. En ciencias sociales, las dinámicas políticas suelen describirse con el concepto de democracia (Gutman, 1987; Parker, 2004; Veugelers, 2007; De Groot, en prensa); concepto que, según Dewey, se considera una «forma de vida»: lejos de limitarse a una serie de protocolos formales, la democracia es una forma de vivir en común, de tender puentes entre diferentes opiniones y proteger a las minorías.

A continuación nos ocupamos específicamente de tres temas centrales en el discurso holandés de Educación para la Ciudadanía:

- Diferentes tipos de ciudadanía.
- Familiarizarse con otras culturas.
- El centro educativo como banco de pruebas.

Tipos de ciudadanía

A menudo se sugiere que todo el mundo entiende lo mismo por ciudadanía, que todos sabemos en qué consiste una ciudadanía correcta. No obstante, hemos encontrado en numerosos estudios empíricos que hay distintas formas de entender la ciudadanía y la educación, igual entre profesores que entre directores de centros educativos, padres y alumnos. Podrían establecerse tres tipos de ciudadanía: (a) de adaptación, (b) individualizadora, y (c) democrático-crítica (Veugelers, 2007; Leenders, Veugelers, y De Kat, 2008a, 2008b). Estos tres tipos pueden distinguirse en función de los siguientes objetivos pedagógicos: (a) disciplina, (b) autonomía, (c) implicación social. La ciudadanía de adaptación combina la disciplina y la implicación social; la individualizadora, la autonomía y la disciplina; la democrático-crítica, la autonomía y la implicación social.

Un sondeo entre profesores de Educación Secundaria reveló que un 53% de los mismos considera deseable una ciudadanía de tipo democrático-crítico; un 39%, una ciudadanía de adaptación; un 18%, una ciudadanía individualizadora. En el ámbito de la formación profesional, el énfasis en la adaptación era ligeramente mayor. En Bachillerato, la tendencia era algo más marcada hacia una ciudadanía de individualización (Leenders et ál. 2008a). Merece la pena reseñar que padres, profesores y alumnos en igual medida consideran más fácilmente alcanzable el objetivo de la disciplina que los de la autonomía y la implicación social.

Los distintos objetivos de cada tipo de ciudadanía llevan aparejadas prácticas didácticas y pedagógicas diversas. Desde un punto de vista metodológico, la ciudadanía de adaptación se centra en la transmisión de valores y en la regulación del comportamiento; la ciudadanía individualizadora, en el aprendizaje independiente y en el desarrollo del pensamiento crítico; la ciudadanía democrático-crítica, en el aprendizaje cooperativo y en el desarrollo del pensamiento crítico a través de la indagación y el diálogo (Leenders y Veugelers, 2006). Westheimer y Kahne (2004) dieron con una taxonomía tripartita comparable a ésta (véase también Westheimer, 2008; Johnson y Morris, 2010). Distinguen, en efecto, al ciudadano responsable a título personal, al ciudadano participativo, y al que lucha por la justicia social. Estos estudios muestran que el desarrollo de la ciudadanía no es un proceso

lineal (de pasivo a activo), sino que la ciudadanía puede tener significados y orientaciones socio-políticas diversas.

Familiarizarse con otras culturas

El acercamiento a otros grupos sociales y culturales se considera un aspecto importante de la Educación para la Ciudadanía. Putnam (2000) señala que el capital social de una persona se compone de una parte excluyente (*bonding*), y una integradora (*bridging*). La parte excluyente es la necesidad socio-psicológica de la persona de formar parte de un grupo cultural. La parte integradora –el establecimiento de vínculos con otras personas– es lo que una sociedad necesita para funcionar como tal, para que surja la cohesión social; puede traducirse en mostrar consideración hacia otros, implicarse en sus vidas, o ser solidario con ellos.

En el marco de la Educación para la Ciudadanía, se pide a los centros educativos de forma explícita que junten a grupos de jóvenes diversos, que los introduzcan en un conocimiento mutuo que les permita comprenderse, valorarse, y cooperar. La psicología social ha llevado a cabo numerosas investigaciones sobre cuáles son las condiciones adecuadas para que dicho encuentro se traduzca en comprensión y estima. La conclusión de estos trabajos es que se trata de procesos de aprendizaje más bien complejos, y que a menudo es imposible prever los resultados. Schuitema y Veugelers (2011) han estudiado varios proyectos en cuyo seno coincidían alumnos pertenecientes a grupos sociales y étnicos diversos. El artículo muestra que en tales encuentros es fundamental, aunque los resultados puedan no ser evidentes, llevar a cabo actividades conjuntas, y que haya interacción en el plano individual. En condiciones adecuadas, los contactos entre alumnos en esta clase de proyectos podrían contribuir a crear actitudes abiertas, y a tomar conciencia de los propios prejuicios sobre el otro.

El centro educativo como banco de pruebas

La sociología de la educación ha mostrado cómo el centro educativo se vale de normas y patrones de comportamiento para socializar a los jóvenes, especialmente en un sentido de adaptación (Brint, 1998; Veugelers, 2008). Paralelamente, numerosos psicólogos insisten en la autorregulación o autocontrol del alumno sobre su propio proceso de aprendizaje. Bandura (1995) y Dieleman y Van der Lans (1999) ven en dicha autorregulación una forma de desarrollo de la identidad, en tanto que control sobre el curso de la propia vida. Los pedagogos, por su parte, ponen más el acento en el aprendizaje de conductas sociales y democráticas. Dewey (1923) y De Winter (1997) ven en el centro educativo un banco de pruebas de la ciudadanía, y son partidarios de formas de cultura escolar más democráticas.

Formas organizativas de la educación más democráticas pueden encontrarse en la corriente llamada de *educación moral* de los centros educativos *Just Community* (Power, Higgins y Kohlberg, 1999; Althof, 2003), o en la tradición pedagógico-crítica de la llamada *educación democrática* (Giroux, 1989; Apple y Beane, 1995; Parker, 2004). La participación activa en prácticas democráticas en el ámbito escolar debería traducirse, para el alumno, en valiosas experiencias de aprendizaje. Dicha participación ha de basarse, naturalmente, en relaciones democráticas, y estar orientada a la justicia, al diálogo, y a la acción social (Veugelers, 2009).

La metáfora *el centro educativo como banco de pruebas* implica una cultura escolar con una participación activa de los alumnos en aspectos organizativos y de política. El currículo podría incluir, igualmente, modos de comunicación democráticos y dialógicos. Schuitema, Veugelers, Rijlaarsdam y Ten Dam (2009) han mostrado que un enfoque dialógico de la Educación para la Ciudadanía como parte integral de las clases de historia ayuda a los alumnos a desarrollar una opinión bien fundada sobre aspectos morales de la materia que estudian.

La Educación para la Ciudadanía, aún en desarrollo

La reflexión sobre la ciudadanía y la educación en la misma, así como sus prácticas, están aún en desarrollo. Se está ampliando y profundizando el concepto de ciudadanía, que afecta cada vez más a la identidad de las personas. La ciudadanía y su educación, pueden entenderse de formas diferentes. La

ciudadanía puede tener distintos objetivos pedagógicos, y la Educación para la Ciudadanía puede llevarse a cabo según prácticas diversas. La relación del individuo con otros grupos sociales y culturales y cómo se organiza la sociedad son aspectos centrales de la ciudadanía. En toda sociedad se da la participación; todo dependerá, por tanto, de cuáles sean los principios políticos y pedagógicos básicos de la Educación para la Ciudadanía: ¿adaptación, individualización, o desarrollo crítico-democrático?

Educación para la Ciudadanía en varios niveles

La segunda parte del presente artículo analiza la Educación para la Ciudadanía en los diversos niveles del sistema educativo, y del centro docente.

Educación para la Ciudadanía en el nivel del sistema educativo

En el nivel del sistema educativo, tomaremos en consideración el discurso de la política educativa, la política curricular, la sociedad civil, la autonomía de los centros educativos, las diferencias entre los mismos, y el discurso pedagógico.

El discurso de la política educativa

La política educativa resulta del discurso y las decisiones relativas a la educación. En su libro *How educational Ideologies are Shaping Global Society* (Cómo las ideologías educativas están conformando la sociedad global), Spring (2004) distingue tres ideologías educativas fundamentales: (a) educación nacionalista en la era global, (b) creación de trabajadores para un mercado global, y (c) moral global. La ideología educativa nacionalista insiste en la lengua materna, en la cultura y la historia, y en la construcción y la seguridad nacionales. La ideología del libre mercado enfatiza la compatibilidad y la estandarización, el desarrollo económico y tecnológico y la posición de competitividad internacional del país. Las materias privilegiadas son los idiomas, las matemáticas, y las ciencias. Esta ideología recibe un fuerte apoyo de organizaciones como el Banco Mundial y la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). La ideología de la moral global pone el acento en los derechos humanos, en la democracia, en la diversidad cultural, y en la sostenibilidad. Se privilegian contenidos de desarrollo moral, y de ciudadanía global sostenible basada en valores. Promueven esta ideología especialmente la Unesco, y las ONG.

Según Spring, cada sistema educativo combina estas ideologías de un modo específico. Presenta, de hecho, el autor estudios de caso de varios países, y sería interesante implementar una investigación sociológico-educativa similar en Holanda. ¿Cuál es, en efecto, la mezcla ideológica en este país, especialmente en relación a la Educación para la Ciudadanía? Presentamos, no sin cierta cautela, el siguiente análisis. La ideología nacionalista, con su énfasis en la cultura y la historia nacionales, así como en la seguridad, está muy presente. Recibe también cierta atención la moral global, si bien no tanta como la ideología nacionalista. Domina, con todo, el discurso educativo de la política holandesa la ideología del libre mercado, llegando a marginalizar a la ideología nacionalista. El aspecto que más se privilegia es la posición de competitividad internacional, y la “sociedad del conocimiento” (idiomas, matemáticas y ciencias). La Educación para la Ciudadanía desde una perspectiva global y –especialmente– nacional, si bien es importante en la política de los Países Bajos, es subsidiaria a la “sociedad del conocimiento”.

Política curricular

A pesar de que la Educación para la Ciudadanía no ocupa un puesto dominante, el gobierno holandés le otorga bastante atención en tanto que materia de estudio. Desde 2006 se pide a los centros educativos que se ocupen de ella. El gobierno señala su importancia, pero deja a cada centro que

organice su enseñanza como mejor entienda. Se muestra, en efecto, reticente a especificar demasiado el currículo, apelando a la libertad de cátedra y a la autonomía de los centros. No constituye una asignatura independiente, a diferencia de otras materias, con lo que carece de objetivos, evaluación y calificación explícitos. Es el suyo un currículo bastante abierto. Una pregunta interesante es cómo se relaciona esta libertad con el resto de materias establecidas, pues, en ellas, tanto los centros como los alumnos están sometidos a un control mucho más estrecho. Hoy por hoy, los centros educativos encuentran serias dificultades para asignar a los contenidos de Educación para la Ciudadanía un espacio consistente en el conjunto del currículo escolar.

El SLO (instituto holandés de desarrollo curricular) elabora de pautas generales y materiales de apoyo (Bron, Veugelers & Van Vliet, 2009), pero no se trata sino de muestras, ejemplos. Tanto dicho SLO como el Consejo Nacional de Educación se han pronunciado sobre lo deseable de un núcleo curricular explícito para la Educación para la Ciudadanía; el establecimiento de un mínimo con el que todo centro hubiese de cumplir podría acrecentar la atención que esta materia recibe. Una descripción más elaborada de los contenidos, y de los niveles a alcanzar, podría aumentar la visibilidad –y la programabilidad– de la Educación para la Ciudadanía.

Confesionalismo en la educación holandesa y sociedad civil

Un rasgo importante del sistema educativo holandés es el confesionalismo. Si bien el estado los financia y, por lo tanto, han de poner en práctica el correspondiente currículo, dos tercios de los centros educativos de los Países Bajos son confesionales, estatus que conlleva el derecho a decidir qué contenidos impartir en lo que a visión del mundo concierne. Resulta, así, la estrecha relación existente entre Educación para la Ciudadanía y confesionalismo una de las razones fundamentales por las que el gobierno se muestra reticente de cara a una mayor especificación de los contenidos de la Educación para la Ciudadanía.

Las asociaciones nacionales de educación confesional se muestran muy activas en el área de la Educación para la Ciudadanía; trabajan en el desarrollo de su visión del tema, proponen ejemplos y proyectos de investigación. Hoy, sin embargo, las instituciones religiosas tradicionales no tienen la pujanza de antaño, y la relación entre las asociaciones nacionales de centros confesionales y los propios centros no es lo bastante estrecha para que dichas asociaciones puedan marcar a los centros pautas. El gobierno ha encomendado, sí, un papel importante a la educación confesional, pero, en buena parte, el confesionalismo ha perdido su influencia en la educación.

La influencia de la sociedad civil, credos religiosos incluidos, puede fortalecerse haciendo más énfasis en la relación entre educación y sociedad. Una mayor especificación de la Educación para la Ciudadanía podría llevarse a cabo en estrecha cooperación con alumnos, padres y sociedad. Las asociaciones de centros educativos deben asumir sus responsabilidades para con el conjunto de la comunidad en que se integran, no sólo para con su propia comunidad cultural (Veugelers & O’Hair, 2005; Hargreaves & Fink 2006).

La autonomía de los centros

En los últimos 15 años, la autonomía de los centros educativos de los Países Bajos ha ido en aumento. Numerosos centros vienen tomando desde entonces interesantes iniciativas, y el ámbito de la Educación para la Ciudadanía no es excepción. La Inspección Escolar, el Consejo Nacional de Educación y el SLO concluyen, sin embargo, que la tendencia está estancándose, y que los centros no tienen claro qué se espera de ellos. Usan su autonomía sólo de forma parcial, si bien cabría afirmar que no otorgar excesiva importancia a la Educación para la Ciudadanía también constituye una forma de autonomía.

Hargreaves & Shirley (2008) muestran que, en numerosos países, la autonomía de los centros se limita, en la práctica, a la organización de las clases y la distribución del presupuesto, y que, en lo que a contenidos respecta, los gobiernos incluso han aumentado su control sobre los niveles a alcanzar, los métodos de evaluación, y las inspecciones. Este diagnóstico responde al caso de los Países Bajos, donde la inspección escolar es mucho más estricta que en sistemas educativos menos centralizados. Si se detectan problemas graves, y se reclaman soluciones, el gobierno trata de intervenir a través del sistema de inspección también si es en relación a la Educación para la Ciudadanía. Los inspectores encuentran, sin embargo, serias dificultades a la hora de supervisar esta

materia: en contraste con la sólida estructura del resto, no cuenta con un programa explícito, ni con objetivos claros ni formas de evaluación.

Lo ambiguo de las recíprocas expectativas de centros e inspectores lleva al desconcierto de los primeros –en ocasiones, al no estar claro qué se espera de la Educación para la Ciudadanía, a la irritación entre ambas partes–. Si hubiera un marco general más elaborado, el gobierno podría pedir a los centros una mayor concreción con respecto a su visión del tema, los objetivos establecidos, y las actividades a desarrollar. Cabe preguntarse, eso sí, si una mayor responsabilidad haría al centro educativo más o menos dependiente de la inspección.

Tipos de centros, y separación entre los mismos

Los discursos sobre Educación para la Ciudadanía a menudo aluden a la importancia del conocimiento de otros grupos sociales y culturales. Los centros educativos holandeses no sólo se distinguen según criterios confesionales, sino que también hay distintos tipos de centros de educación secundaria. Un mismo centro puede comprender, de hecho, en su seno varios de tipo diverso, si bien también hay centros de tipo único. En el primer caso, las distintas secciones pueden relacionarse según diferentes diseños: edificios separados, clases separadas tras el primer año, clases heterogéneas, etc.

Para los últimos cursos, los padres suelen preferir (especialmente en bachillerato) centros de tipo único, y los centros responden a esta preferencia de los padres separando los tipos de centros de los últimos cursos de secundaria, de los de los primeros. La libre elección de centro en el sistema de educación secundaria, con distintos tipos de centros, implica una separación correspondiente de grupos de alumnos, especialmente en función del entorno social, y de los aspectos raciales y culturales a dicho entorno asociados. Esto, sumado al factor de la libre elección de centros confesionales, provoca que muchos alumnos crezcan en un aislamiento social y cultural. En tales casos, la Educación para la Ciudadanía se centrará fundamentalmente en el colectivo en cuestión, y no se enseñará a tender puentes, ni a lidiar con la diversidad.

El gobierno, aun reconociendo este problema, no da prioridad en su actual política educativa a la fusión de distintos tipos de centros y confesiones. Crecer en el propio entorno familiar parece que se considera más importante que trabajar desde la educación en la cohesión social y en las relaciones democráticas. El gobierno pide a los centros que organicen actividades donde los distintos grupos puedan interactuar, pero esto causa una tremenda irritación en los centros de secundaria con un alumnado de capital social y cultural menos prestigioso. La política educativa del gobierno –argumentan– primero separa a los alumnos, y luego propicia encuentros artificiosos. Desde el punto de vista de una Educación para la Ciudadanía democrática, sería preferible una mayor cooperación e integración entre tipos de centros y confesiones diferentes.

El discurso pedagógico

El discurso pedagógico dominante en la educación secundaria holandesa combina una creciente autonomía orientada al alumno, y una versión individualizada de la idea de igualdad de oportunidades. Este paradigma pedagógico se promueve también en las distintas materias que se estudian. En el ámbito de la pedagogía, el primer plano lo ocupa el individuo, su desarrollo y bienestar. La psicología educativa, por su parte, hasta hace poco privilegiaba el aprendizaje autónomo. Una organización de los procesos de aprendizaje de cariz más social, apenas recibía atención. En cuanto a la sociología de la educación, promueve la individualización insistiendo en la selección y en la igualdad de oportunidades, sin prestar absolutamente ninguna atención a la socialización ni a los contenidos del currículo.

Actualmente parece que se está rectificando, especialmente en determinadas materias de estudio. En un plano más teórico, no obstante, el problema persiste: se descontextualiza al individuo de lo social, se desatiende la situación en que se integra, y la sociedad, en vez de entender que se basa en vínculos, se considera mera suma de seres que van por libre.

El discurso pedagógico centrado en el individuo no logra relacionar lo personal y lo social. Se plantea, en el seno del propio paradigma individualizador dominante, la necesidad de prestar atención a lo social, pero, mientras que dicha atención –de llegar realmente a prestarse– no es probable que vaya más allá de la regulación del comportamiento entre individuos, desde la perspectiva de una ciudadanía democrática sería deseable considerar al individuo como un ente situado, vinculado. Y esto requiere situar en primer plano la idea de sociedad como democracia, hacer un mayor énfasis en el

aprendizaje en grupo, y crear vínculos entre personas e instituciones, sin limitarse a la propia comunidad.

Educación en la ciudadanía en el nivel del centro docente

Los procesos que hemos referido en el nivel del sistema educativo tienen importantes repercusiones en la práctica docente, pero las posibilidades de la Educación para la Ciudadanía pueden estudiarse también en el nivel del centro educativo.

A quién corresponde la Educación para la Ciudadanía

¿A quién corresponde en los centros encargarse de la Educación para la Ciudadanía? Desde las asociaciones de profesores, reclaman una parte significativa principalmente los docentes de religión y ética –los tutores prefieren el desarrollo de la identidad en un plano más personal–. Luego, en cada centro, parece que depende de las preferencias personales de los profesores. La dirección suele encomendar a uno de su elección el desarrollo de unas líneas directrices y, en ocasiones, de nuevas actividades. Cabría desear, no obstante, que fuese un equipo quien se hiciese cargo de la Educación para la Ciudadanía, incluyendo, por ejemplo, docentes de ciencias sociales y de ética, y tutores. Pasaría a percibirse, en ese caso, como una materia propiamente dicha, y contaría con actividades coordinadas en el ámbito del centro.

La cuestión sigue siendo si dotar a la Educación para la Ciudadanía de clases específicas contribuiría a su desarrollo. Por ejemplo, dos sesiones de una hora a la semana por curso. El título de la asignatura podría ser *Educación Personal y Social*, pues hace más justicia a los efectos más profundos de la Educación para la Ciudadanía en el desarrollo de la identidad, y a la ampliación de la ciudadanía desde el nivel político al social, tanto en los Países Bajos como en el extranjero. Podrían tenderse, incluso, puentes con otras asignaturas y proyectos.

Posición en el currículo

Hoy por hoy, la Educación para la Ciudadanía carece de una posición clara en el currículo. Se halla, por tanto, en posición de debilidad con respecto a las materias tradicionales, especialmente en el contexto de la ideología educativa dominante del libre mercado global. Mientras que la Educación para la Ciudadanía apunta a conocimientos, destrezas y actitudes, en el ámbito educativo existe siempre el riesgo de que la evaluación tenga en cuenta solo conocimientos y destrezas –con frecuencia, de hecho, únicamente conocimientos que no requieren profundización, y habilidades esencialmente instrumentales–, pero la Educación para la Ciudadanía exige que se preste una buena dosis de atención a las actitudes, pues ya sea para fomentar una conducta adecuada, una posición democrática o la acción social, siempre es importante la voluntad de ejercer tal comportamiento. No es, sin embargo, fácil de medir o evaluar esta actitud. Ahora bien: aunque es importante reconocer esta dificultad, no por ello hay que limitar los objetivos pedagógicos a materias cuya evaluación no presente mayor dificultad. Los centros habrían de mostrarse, de hecho, reticentes a la hora de evaluar actitudes. Una visión crítico-democrática de la ciudadanía enfatiza la libre expresión, el diálogo, y la reflexión. El marco de referencia ha de ser, por supuesto, la ley y el estado democrático, pero eso no quiere decir que los profesores no deban animar a sus alumnos a situarse frente a sus propias actitudes, y a dialogar sobre las mismas con otros.

Enfoque didáctico-pedagógico

La Educación para la Ciudadanía crítico-democrática requiere un entorno educativo dialógico, reflexivo y socialmente integrado. Los profesores a quienes hemos entrevistado, a menudo comentan que el elevado número de alumnos, y las apretadas agendas tanto de alumnos como de profesores, suponen serios obstáculos de cara al fomento de procesos educativos dialógicos y reflexivos. La enseñanza en el aula sigue siendo, por lo demás, la norma en la mayoría de centros, suplementada, a veces, con formas docentes individualizadas. Rara vez se practican modos de enseñanza más cooperativos –son más frecuentes en áreas cognitivas que en procesos educativos–. Los profesores parecen más preocupados por mantener el control que por la consecución de los objetivos pedagógicos

(Veugelers, 2008). Al final, en el aula surgen pocas ocasiones para atender al diálogo, a la reflexión, a la atribución de sentido, y al desarrollo de la identidad. Las capacidades de los docentes en este ámbito tienen, naturalmente, gran importancia, pero la influencia de las circunstancias en que se dan estos procesos de aprendizaje parece mayor que una eventual falta de capacidades por parte de los profesores.

En el sistema educativo holandés, se encuentran grupos reducidos solo si hay problemas importantes de aprendizaje o de comportamiento, si se manipula maquinaria peligrosa, o en materias optativas que escogen pocos alumnos (a menudo en centros de última fase de Educación Secundaria). Una Educación para la Ciudadanía adecuada requiere reducir los grupos a la mitad o, mejor aun, asignar a cada grupo dos profesores. Esto haría que fueran más plausibles los procesos de aprendizaje dialógicos y reflexivos. Con equipos docentes, surgiría la posibilidad de dividir las clases, y de que los profesores pudieran cooperar, reflexionando juntos sobre sus diversos enfoques pedagógico-didácticos.

Participación de los alumnos y actitud de los profesores

¿Cómo perciben los alumnos la Educación para la Ciudadanía? Los resultados son muy diversos (véase por ej., Veugelers, 2008). Los alumnos opinan que el profesor debe imponer disciplina (preferiblemente a otros alumnos, no a ellos), y tienen interés en desarrollar su autonomía a través de la Educación para la Ciudadanía. La implicación social y el desarrollo de una ciudadanía crítico-democrática les parece menos importante, salvo en determinadas situaciones especiales. En varios estudios hemos encontrado que les gusta ampliar sus horizontes, y que están bien dispuestos –más, incluso, que sus profesores– para discutir en el aula temas políticos. Nuestra investigación revela, sin embargo, que los alumnos son de la opinión de que los profesores no deberían interferir demasiado en el desarrollo de su identidad.

En su relación pedagógica, los profesores han de encontrar un equilibrio entre, por una parte, dejar espacio y mantener distancia, y, por otra, apoyar a los alumnos en el desarrollo de su identidad. Cabe esperar que los alumnos que experimenten procesos de aprendizaje dialógicos y reflexivos, contactos interculturales y relaciones democráticas desarrollen una ciudadanía crítico-democrática.

Conclusión

En el presente artículo hemos mostrado que la política educativa de los Países Bajos, aun prestando atención a la Educación para la Ciudadanía, subordina dicha educación a la preparación de los alumnos desde un punto de vista, por así decir, económico. Hemos mostrado, asimismo, que, debido a la educación confesional, y al amplio margen de autonomía del centro educativo, el gobierno holandés se muestra reticente de cara a una mayor especificación del contenido de la Educación para la Ciudadanía. Tiene, no obstante, algunas ideas generales sobre cuál habría de ser el contenido de esta materia y, por medio de inspecciones, vela por que en los centros educativos realmente se imparta.

Las diferencias entre centros, y entre tipos de centros, son factores de gran influencia en las posibilidades de la Educación para la Ciudadanía. Los alumnos pertenecientes a grupos sociales, culturales y religiosos diversos se desarrollan en entornos diferentes. El discurso pedagógico orientado al individuo, por su parte, tampoco propicia una ciudadanía crítico-democrática, como tampoco fortalece la posición de la educación para dicha ciudadanía en el centro educativo, ni en el currículo, y esto, en el contexto de un sistema educativo fuertemente estructurado, supone una desarticulación manifiesta. Se pide que los alumnos participen en la Educación para la Ciudadanía, pero lo compartimentado del currículo hace que, en la práctica, esto sea complicado.

En los Países Bajos, la Educación para la Ciudadanía tiende hacia la adaptación y la individualización más de lo que algunos políticos y, sobre todo, muchos profesores, padres y alumnos querrían. Una Educación para la Ciudadanía de cariz más crítico-democrático requiere de políticas educativas y culturales acordes, contacto entre el centro educativo y la sociedad, ideas pedagógicas de

orientación social, y, sobre todo, prácticas educativas más dialógicas, reflexivas, y socialmente integradoras.

Bibliografía

- ALTHOF, W. (2003). Implementing 'just and caring communities' in elementary schools: An Deweyan Perspective. En W. VEUGELERS & F.K. OSER (Eds.), *Teaching in moral and democratic education in secondary schools* (pp. 153-172). Berna / Nueva York: Peter Lang.
- APPLE, M. A. & BEANE, J. A. (1995). *Democratic schools*. Alexandria: ASCD.
- BANDURA, A. (Ed.). (1995). *Self-efficacy in changing societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BANKS, J. A. (Ed.). (2004). *Diversity and citizenship education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- BRINT, S. (1998). *Schools and society*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- BRON, J., VEUGELERS, W. & VLIET, E. DE (2009). *Leerplanverkenning actief burgerschap (Curriculum exploration active citizenship)*. Enschede: SLO.
- DEWEY, J. (1923). *Democracy and education*. Nueva York: Macmillan.
- DIELEMAN, A. & LANS, J. VAN DER (Red.). (1999). *Heft in eigen handen. Zelfsturing en sociale betrokkenheid bij jongeren (Take in control. Self-regulation and social concern of youngsters)*. Assen: Van Gorcum.
- GIROUX, H. A. (1989). *Schooling for democracy*. Londres: Routledge.
- GROOT, I. DE (2010). Why we are not democratic yet? En W. VEUGELERS (Ed.). (en prensa), *Education and Humanism*. Rotterdam / Taipei / Boston: SensePublishers.
- GUTMAN, A. (1987). *Democratic education*. Princeton: Princeton University Press.
- HANSEN, D. T. (2008). Curriculum and the idea of cosmopolitan heritage. *Journal of Curriculum Studies*, 40, 3, 289-312.
- HARGREAVES, A. & FINK, D. (2006). *Sustainable leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- HARGREAVES, A. & SHIRLEY, D. (2009). *The Fourth way*. Thousand Oaks: Corwin Press.
- HASTE, H. (2004). Constructing the citizen. *Political Psychology*, 25, 3, 413-440.
- JOHNSON, L. & MORRIS, P. (2010). Towards for a framework for critical citizenship education. *The Curriculum Journal*, 21, 1, 77-96.
- LEENDERS, H. & VEUGELERS, W. (2006). Different perspectives on values and citizenship education. *Curriculum and Teaching*, 21, 2, 5-20.
- LEENDERS, H., VEUGELERS, W. & KAT, E. DE (2008a). Teachers' views on citizenship in secondary education in the Netherlands. *Cambridge Journal of Education*, 38, 2, 155-170.
- LEENDERS, H., VEUGELERS, W. & KAT, E. DE (2008b). En F. K. OSER & W. VEUGELERS (Eds.), *Getting involved. Citizenship education and sources of moral values* (pp. 57-74). Rotterdam / Taipei / Boston: SensePublishers.
- MOUFFE, C. (2005). *On the political*. Londres: Routledge.
- NUSSBAUM, M. (1997). *Cultivating humanity*. Cambridge: Harvard University Press.
- OSER, F. & VEUGELERS, W. (Eds.). (2008). *Getting involved. Global citizenship development and sources of moral values*. Rotterdam / Taipei / Boston: SensePublishers.
- PARKER, W. (2004). *Teaching democracy*. Nueva York: Teachers College Press.
- POWER, F. C., HIGGINS, A. & KOHLBERG, L. (1989). *Lawrence Kohlberg's approach to moral education*. Nueva York: Columbia University Press.
- PUTNAM, R. D. (2000). *Bowling alone*. Nueva York: Simon and Schuster.
- SCHUITEMA, J. A., VEUGELERS, W., RIJLAARSDAM, G. & DAM, G. TEN (2009). Two instructional designs for dialogic citizenship education. An effect study. *British Journal of Educational Psychology*, 73, 3, 439-461.
- SCHUITEMA, J. & VEUGELERS, W. (2011). Multicultural contacts in Education. *Educational Studies*, 37, 1, 101-114.
- SPRING, J. (2004). *How educational ideologies are shaping global society*. Mahwah: LEA.

- THAYER-BACON, B. (2008). *Beyond liberal democracy in schools*. Nueva York: Teachers College Press.
- VEUGELERS, W. (2007). Creating critical-democratic citizenship education: empowering humanity and democracy in Dutch education. *Compare*, 37, 1, 105-119.
- VEUGELERS, W. (2008). Youngsters in transformative and reproductive processes of moral and citizenship education. En K. TIRRI (Ed.), *Moral sensibilities in urban education* (pp. 79-91). Rotterdam / Taipeh / Boston: SensePublishers.
- VEUGELERS, W. (2009). Active student participation and citizenship education. *Educational Practice and Theory*, 31, 2, 55-70.
- VEUGELERS, W. (en prensa). The moral and the political in global citizenship education. *Globalisation, Societies and Education*, 9, 2.
- VEUGELERS, W. & O'HAIR, M. J. (Eds.). (2005), *Network Learning for Educational Change*. Buckingham: Open University Press.
- WESTHEIMER, J. & J. KAHNE (2004). What kind of citizen? The politics of education of democracy. *American Educational Research Journal*, 41, 2, 237-269.
- WESTHEIMER, J. (2008). On the relationship between political and moral engagement. En F. OSER & W. VEUGELERS (Eds.). (2008). *Getting involved. Global citizenship development and sources of moral values* (pp. 17-30). Rotterdam / Taipeh / Boston: SensePublishers.
- WINTER, M. (1997). *Children as fellow citizens: participation and commitment*. Oxford: Radcliff Medical Press.

Dirección de contacto: Wiel Veugelers. University of Humanistic Studies Utrecht, University of Amsterdam. Utrecht, Países Bajos. E-mail: w.m.m.h.veugelers@uva.nl