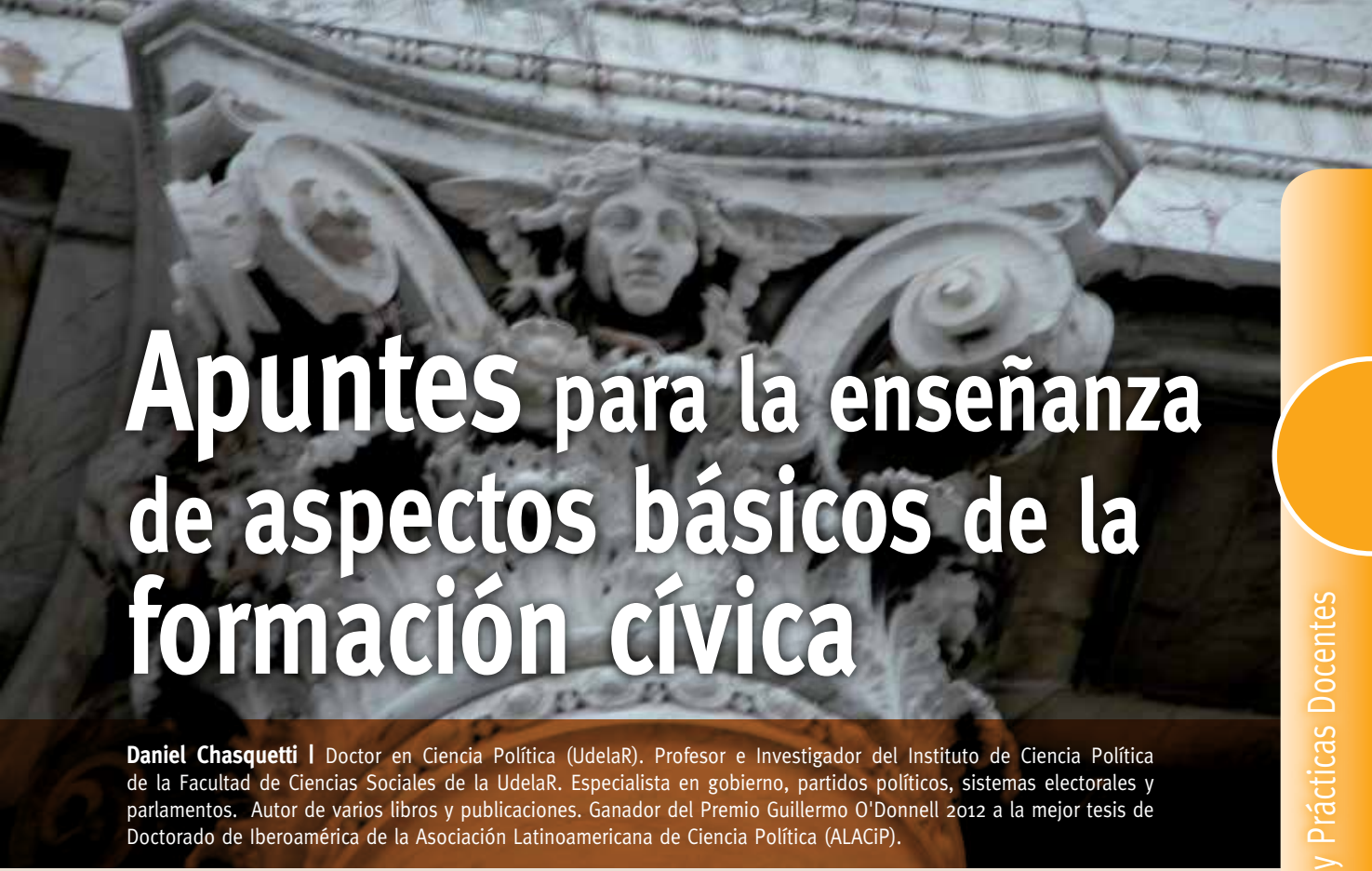




Apuntes para la enseñanza de aspectos básicos de la formación cívica

Daniel Chasquetti | Doctor en Ciencia Política (UdelaR). Profesor e Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR. Especialista en gobierno, partidos políticos, sistemas electorales y parlamentos. Autor de varios libros y publicaciones. Ganador del Premio Guillermo O'Donnell 2012 a la mejor tesis de Doctorado de Iberoamérica de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Un problema a considerar

Aproximadamente uno de cada tres uruguayos es analfabeto en materia de conocimiento institucional. Aunque no se reconozca públicamente, ese problema existe y representará un desafío para la democracia si no se le presta atención. En los años 2007 y 2013, el Instituto de Ciencia Política realizó dos encuestas para evaluar la imagen pública del Parlamento. Uno de los bloques de la investigación estaba centrado en el nivel de conocimiento que la ciudadanía tiene de las funciones del Poder Legislativo. La pregunta “¿podría usted decir cuál es la principal función del Parlamento?” fue respondida por dos tercios de los encuestados (un tercio dijo que la función era legislar y otro tercio mencionó otras funciones como representar, controlar al Ejecutivo, debatir, etc.). El grupo que no logró responder la pregunta está compuesto por personas con bajos niveles educativos. Entre los encuestados que no completaron enseñanza primaria, la proporción de personas que no supo responder se ubicó en el 70%, y entre los que no terminaron el ciclo básico de enseñanza secundaria alcanzó el 55%. Además, ese grupo de personas presentó niveles de desinformación importantes cuando se les consultó sobre asuntos públicos de notoriedad

o sobre el conocimiento de autoridades institucionales (un 80% no logró mencionar una ley aprobada en el año anterior; más del 60% de ese grupo no conocía el nombre del Vicepresidente de la República y tampoco lograba ubicarse con claridad en el eje izquierda-derecha).

¿Por qué sucede esto? Una observación muy simple nos conduce a la educación cívica que reciben las personas y a dos factores que influyen en ese proceso: los partidos políticos y la educación formal. Históricamente, la formación cívica estaba vinculada a los partidos, pero en las últimas décadas estos han perdido capacidad de convocatoria en virtud del fuerte impacto de factores estructurales como los cambios en la sociedad o la revolución tecnológica.

Por otra parte, la enseñanza formal parece no haber asumido con decidido impulso la responsabilidad de educar cívicamente a los ciudadanos. Obsérvese que la asignatura encargada de divulgar contenidos relativos al funcionamiento de la democracia y las instituciones es “Educación Social y Cívica”, ubicada en el tercer año de la enseñanza secundaria. Como muchos estudios lo demuestran, los niveles más altos de deserción del sistema educativo se producen precisamente entre el primer y segundo año de la enseñanza media. Desde esta perspectiva,

resultaría lógico que las encuestas muestren a una parte de la ciudadanía que no completó temas básicos de la educación formal como casi analfabetos en materia de conocimiento institucional y extremadamente desinteresados de los asuntos públicos.

Sin ser alarmistas podemos suponer que, en el futuro, esta dificultad se volverá un obstáculo para el desarrollo de la democracia. El tercio de la ciudadanía que carece de conocimiento mínimo sobre el funcionamiento institucional, puede ser caldo de cultivo para iniciativas políticas demagógicas que erosionen la legitimidad y el desempeño del sistema.

En mi opinión, la educación formal debería actuar decididamente sobre estos aspectos. Si bien la resolución de este problema debe contemplar el desarrollo de diferentes líneas de acción ejecutadas por organismos especializados, creemos que es posible impulsar iniciativas tendientes a dinamizar la formación cívica. En este sentido, propongo que los ensayos que se puedan desarrollar en el aula se apoyen en la introducción de nociones teóricas referidas a cuatro asuntos significativos de la formación cívica: la democracia, la ciudadanía, las elecciones y las instituciones de gobierno. El objetivo debe ser simple, brindar al educando nociones básicas acerca de los andamiajes colectivos que hacen al funcionamiento democrático.

La democracia

En todos los cursos de Introducción a la Ciencia Política, el tema “democracia” suele ser abordado a partir del “origen y significado del concepto”. Este enfoque nos remonta necesariamente a la Grecia clásica y a la forma como sus ciudadanos tomaban decisiones. La historiografía provee interesantes descripciones sobre el funcionamiento de la asamblea de ciudadanos en las laderas de la Acrópolis. Allí, entre cuatro y seis mil ciudadanos se reunían para practicar la democracia directa (ver Finley, 1980; García Gual, 1990). Imaginar esas populosas asambleas que resolvían sobre cuestiones públicas como los impuestos, la guerra, el comercio, etc., puede ser un camino formidable para atraer el interés de los alumnos.

El análisis del origen de la palabra democracia nos remite a la típica clasificación de Aristóteles respecto a las formas históricas de

gobierno, presentadas en su obra *La Política*. La democracia significa “gobierno del pueblo” (en griego, “*demos*” significa pueblo y “*kratos*” gobierno) contrapuesta a la autocracia (gobierno de uno) y a la aristocracia (gobierno de unos pocos). La confrontación entre los tres formatos exige desplegar algunos ejemplos centrados en las fuentes de legitimidad de cada régimen. Mientras que el gobierno de uno se funda en la tradición, la religión o el poder de las armas; la aristocracia se sustenta en la tradición, la exclusión, la pertenencia social o el poder económico de ciertos estratos sociales.

El siguiente paso para la introducción del concepto de democracia consiste en la comparación entre “la democracia de los antiguos y la democracia de los modernos”, lo cual supone confrontar democracia directa con democracia representativa. En este punto conviene reflexionar sobre cuánto han cambiado las sociedades desde el siglo VI a. C., de forma de concluir en que ya no es posible practicar la democracia como lo hacían los antiguos griegos. La solución de los modernos ha sido la representación, la cual incluye abordar el problema nada menor de las modalidades que puede adquirir la relación representante-representado. La recomendación aquí es mantener la idea simple de que los ciudadanos eligen representantes (delegados) que luego participarán en el gobierno tomando decisiones en nombre de todos.

Esta perspectiva nos transporta al terreno de las condiciones que deben estar presentes para que la democracia representativa surja, se desarrolle y consolide. Aquí está un conjunto de garantías básicas como la libertad para votar y ser votado, la libertad de asociación (formar partidos, sindicatos, grupos de interés, etc.), la libertad para expresar opiniones (aun contrarias al gobierno de turno sin recibir castigo por ello), la libertad de prensa, etcétera. En *La poliarquía*, de Robert Dahl (1989), se sostiene que estos requisitos posibilitan la liberalización del régimen político y la participación de la ciudadanía en los asuntos del gobierno. Cualquier limitación a esos derechos será un obstáculo para que una sociedad avance en la idea del autogobierno. El enfoque de la democracia como un régimen político en permanente construcción deposita la responsabilidad sobre su mantenimiento en la voluntad de los ciudadanos. La democracia



puede ser vista entonces como una planta que hay que regar cada día para que crezca y florezca. Eso supone no solo disfrutar de ciertos derechos, sino también asumir deberes inherentes a la ciudadanía.

Conceptos clave: origen de la democracia; tipo de régimen político; democracia representativa; condiciones para el funcionamiento de la democracia.

La ciudadanía

En la democracia ateniense, la ciudadanía estaba limitada a los varones mayores de edad, propietarios de fincas y esclavos, y eventualmente a los comerciantes. Pese a que la Atenas del siglo VI a. C. llegó a contar con más de medio millón de habitantes, solo unos cincuenta mil eran efectivamente ciudadanos. La ciudadanía suponía el derecho a participar de la asamblea y ejercer cargos públicos.

El surgimiento de la democracia representativa no modificó el carácter restrictivo de la ciudadanía política. Por ejemplo, en Uruguay, durante la vigencia de la Constitución de 1830, la ciudadanía era ejercida únicamente por varones propietarios y rentistas, quedando excluidos las mujeres, los esclavos, los jornaleros, los peones y los analfabetos. Con el advenimiento de la democracia, tras la aprobación de la

Constitución de 1917, el número de ciudadanos fue lentamente en aumento. La ley de 1932 reglamentó el derecho al voto de las mujeres, lo cual permitió que el electorado se duplicara en la elección de 1938.

De este modo, un ciudadano es aquella persona que goza de derechos políticos que garantizan estar habilitado a votar y a integrar listas de candidatos en las elecciones. En Uruguay, la ciudadanía se obtiene cuando las personas alcanzan la mayoría de edad, y para ello se exige tramitar un documento sustantivo: la credencial cívica. Ser ciudadano representa una gran responsabilidad, pues en Uruguay el voto no solo es considerado un derecho, sino también un deber. O sea, votar es obligación de todos los ciudadanos y ello impone necesariamente responsabilidades. Deberíamos aspirar a que quienes votan estén debidamente informados de forma de poder discernir entre candidatos y propuestas.

En muchas democracias del mundo, el voto es considerado un derecho pero no una obligación, por lo cual no todos los ciudadanos participan cuando hay elecciones. Democracias consolidadas y respetadas en el mundo, en la actualidad presentan pobres tasas de participación. El debate sobre si el voto debe ser o no obligatorio muestra argumentos muy sólidos y atendibles

en ambas posiciones. Sin ánimo de ingresar en esa polémica, podríamos afirmar que cada comunidad resuelve si el voto debe ser considerado un deber o un derecho. Normalmente, esa decisión responde a cómo la sociedad comprenda la participación, la política y, en definitiva, la democracia.

Robert Dahl sostiene que en una democracia ideal, todos los ciudadanos deberían tener las mismas posibilidades de participar en la vida política; pero esto, en la práctica, suele ser difícil de resolver porque muchas personas viven en condiciones de pobreza, carecen de educación o no pueden informarse. La democracia se basa en la igualdad de los ciudadanos, pero para que ella sea efectiva resulta necesario atenuar la desigualdad social tanto como sea posible, lo cual supone garantizar no solo derechos políticos, sino también derechos sociales (educación, vivienda, salud, etc.).

Conceptos clave: ciudadanía política; ciudadanía social; voto obligatorio; voto voluntario.

Las elecciones

Toda democracia debe elegir libremente a sus autoridades de gobierno, y para ello se realizan elecciones periódicas que deben ser necesariamente limpias, transparentes y competitivas. *Limpias*, porque no debe haber fraude o trampa por parte de los contendientes; *transparentes*, porque cualquier ciudadano debe poder acceder a la información sobre los procedimientos y resultados; y *competitivas*, porque los contendientes que no están en el gobierno deben tener la esperanza de alcanzar el gobierno por esta vía.

La elección supone en esencia un acto donde se decide el rumbo de la comunidad. O sea, la elección no supone únicamente selección de individuos para ejercer cargos de gobierno, sino también implica escoger un rumbo para el futuro del país. Esta perspectiva es importante porque en varias democracias contemporáneas se observa un proceso de personalización de la política, donde los ciudadanos terminan escogiendo entre personas sin prestar mucha atención a las ideas que cada candidato representa.

El acto electoral impone a los ciudadanos serios problemas de acción colectiva. Cualquier individuo que quiera alcanzar el gobierno



necesita promover su candidatura, contar con apoyos para promocionar su nombre y explicar las ideas que desea llevar adelante. Para todo eso se necesita una organización, recursos diversos, dinero, etcétera. Esta es una posible explicación sobre el origen de los partidos, pese a que la investigación histórica demuestra que en su formación influyen no solo cuestiones organizativas, sino también intereses de tipo económico, social o cultural. Como sostiene el politólogo Giovanni Sartori, los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos —nucleados en torno a personas, tradiciones e ideas— que tienen como fin la búsqueda del gobierno. Si bien en los orígenes de la democracia representativa, los partidos políticos no existían, pronto se comprendió que ellos son necesarios para la democracia, pues ellos organizan la participación, moderan las demandas de los ciudadanos y regulan el proceso de toma de decisiones colectivas.

Ante cada acto electoral, los partidos proponen candidatos para ejercer los cargos de dirección ejecutiva y de representación. Como asociaciones voluntarias privadas, los partidos tienen sus propias reglas de juego y sus criterios de reclutamiento. Sin embargo, en Uruguay, la propia Constitución regula la forma de funcionamiento mediante la realización de elecciones internas simultáneas cada cinco años para elegir a los miembros de sus órganos representativos en el nivel nacional y departamental.



Para explicar estos temas con relativo éxito se sugiere el uso de los juegos de roles, donde los estudiantes pueden definir reglas y procedimientos, y más tarde fungir como candidatos y votantes. La simulación de elecciones permite comprender la importancia de aspectos clave como la limpieza del acto, su transparencia y el tipo de competencia. La organización de los partidos también puede ser simulada así como la selección de candidatos y confección de programas. La elección de delegados por grupo y el establecimiento de asambleas con el fin de participar en la decisión de cuestiones relativas al grupo y el aula, pueden ser experimentos sociales interesantes para educar en formación cívica.

Conceptos clave: elecciones limpias, transparentes y competitivas; problemas de acción colectiva; selección de candidatos; partidos políticos.

Las instituciones de gobierno

Una forma de aproximación a las instituciones de gobierno consiste en introducir la noción del nivel de gobierno. Desde esta perspectiva podemos definir que en la mayoría de los países existen al menos tres niveles de gobierno: el nacional, el regional y el local. Veamos cómo funciona esta distinción para el caso de Uruguay.

El nivel nacional de gobierno de nuestro país muestra la existencia de un diseño institucional de tipo presidencial con atenuaciones. No me

detendré en estos aspectos pero conviene señalar que la distinción acerca del régimen de gobierno suele no ser una cuestión banal.

En Uruguay, el Poder Ejecutivo está integrado por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros. El Presidente es elegido en forma directa para un período de cinco años, mediante un sistema de mayoría absoluta a dos vueltas (si en la primera ronda ningún candidato obtiene el 50%, se realiza una segunda entre los dos que obtengan la mayor proporción de votos). En países como Argentina, Brasil, Estados Unidos o Colombia, los presidentes tienen derecho a la reelección; pero en otros como Chile, Perú y Uruguay, esa posibilidad está vedada. El Presidente es el jefe de gobierno porque designa a los ministros y conduce el rumbo del gobierno, pero al mismo tiempo, es un jefe de Estado porque ejerce las funciones de representación del conjunto de los ciudadanos. En los sistemas parlamentaristas, estas funciones se encuentran separadas: la jefatura de gobierno es ejercida por un Primer Ministro electo con el voto de investidura del Parlamento (Reino Unido, Italia, Japón, etc.; un Presidente del Gobierno en España, o un Canciller en Alemania y Austria); en tanto la jefatura de Estado la desempeña un monarca constitucional (Reino Unido, España, Suecia, Bélgica, etc.) o un presidente designado por el propio Parlamento o elegido directamente por la ciudadanía (Alemania, Italia, Austria, etc.).

En nuestro país, el Parlamento es el nombre con que comúnmente se conoce al Poder Legislativo. En otros países, este poder de gobierno adquiere otros nombres: Congreso en Estados Unidos y en la mayoría de países de América Latina; Asamblea Nacional en Francia; Asamblea Legislativa en Venezuela; etcétera. Algunos parlamentos cuentan con una única cámara (Venezuela, Costa Rica, Ecuador, Bélgica), en tanto otros presentan dos y se les conoce como parlamentos bicamerales. Los países federales como Argentina, Brasil, México o Estados Unidos cuentan con senados cuya función es representar a las unidades territoriales de la unión. Los países unitarios como Colombia, Paraguay o Uruguay cuentan con una cámara alta donde normalmente reside el liderazgo de los partidos políticos.

El Parlamento uruguayo está integrado por el Vicepresidente de la República, treinta senadores, y noventa y nueve diputados. Tanto los senadores como los diputados son electos para un período de cinco años entre listas de candidatos que presentan los partidos. Los escaños parlamentarios se asignan en forma proporcional, por lo cual cada partido tiene el mismo porcentaje de bancas que de votos recibidos en la elección nacional. La representación proporcional es uno de los rasgos más característicos y estables de las instituciones políticas uruguayas.

El Parlamento desempeña tres funciones principales. La función de *legislación* implica proponer, analizar y aprobar leyes que pueden alcanzar al conjunto de los ciudadanos y que regirán en todo el país. La función de *fiscalización* refiere al control político y administrativo sobre el Poder Ejecutivo, mediante el uso de diversos instrumentos institucionales como los pedidos de informes, los llamados a sala de ministros y la posibilidad de censura. La función de *representación* supone que los parlamentarios buscarán incluir los puntos de vista de los ciudadanos a quienes representan en todos los actos y acciones que desarrolla el Parlamento.

El segundo nivel de gobierno es el subnacional. Al respecto vale decir que nuestro país está dividido en diecinueve unidades político-administrativas cuyos gobiernos cuentan con un Intendente (Poder Ejecutivo) y una Junta Departamental (Poder Legislativo) compuesta por treinta y un ediles. Estos gobiernos tienen

prerrogativas detalladas por la Constitución de la República, orientadas a la administración, al desarrollo y fomento de los departamentos. Los intendentes y ediles son elegidos por períodos de cinco años, en forma directa, por los ciudadanos de cada departamento y en comicios separados de las elecciones nacionales.

Desde setiembre de 2009, Uruguay cuenta con un tercer nivel de gobierno: ochenta y nueve municipios —también denominados *alcaldías*— distribuidos en todo el país de forma desigual. Mientras el departamento de Canelones cuenta con un máximo de treinta municipios; la capital Montevideo tiene seis; y Flores, solamente uno. El Municipio es una estructura de gobierno vinculada jerárquicamente con la Intendencia, y sus competencias específicas son delegadas por el Intendente Departamental. El gobierno del Municipio lo ejerce un Consejo Municipal compuesto por un Alcalde y cuatro concejales, electos también por un período de cinco años y en forma simultánea con las elecciones departamentales.

Conceptos clave: poder ejecutivo; parlamento; gobiernos subnacionales; intendencias; municipios.

Textos sugeridos

- BENDIX, Reinhard (1974): *Estado nacional y ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- BUQUET, Daniel; CHASQUETTI, Daniel; MORAES, Juan Andrés (1998): *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: FCS-CSIC.
- DAHL, Robert A. (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- DAHL, Robert A. (1992): *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Ed. Paidós.
- FINLEY, Moses I. (1980): *Vieja y nueva democracia*. Barcelona: Ariel.
- GARCÍA GUAL, Carlos (1990): “La Grecia antigua” en F. Vallespín (ed.): *Historia de la Teoría Política, I*. Madrid: Alianza Editorial. Ciencia Política.
- NOHLEN, Dieter (2004): *Sistemas electorales y partidos políticos*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- SARTORI, Giovanni (1994): *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.