

EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN UN CONTEXTO DE VOTO VOLUNTARIO

Gustavo Díaz D. (gadiaz2@uc.cl)
Pontificia Universidad Católica de Chile

Este artículo examina las prácticas que promueven la participación electoral en el contexto de la educación cívico-ciudadana en Chile. Se argumenta que bajo voto voluntario es necesario promover este hábito como parte esencial de una cultura cívica funcional a la democracia. Mediante modelos de regresión lineal se compara la influencia de diversas prácticas sobre la participación electoral en comparación con otras dimensiones de la ciudadanía. La discusión en clases, el clima del establecimiento y las elecciones estudiantiles favorecen la participación, mientras que el rol del conocimiento cívico y los profesores permanece confuso. Se concluye presentando recomendaciones de políticas públicas e invitando a reflexionar sobre lo que se espera de la formación ciudadana en las escuelas.

Palabras clave: Educación cívico-ciudadana, participación electoral, Chile.

CITIZENSHIP EDUCATION AND VOTER TURNOUT IN CONTEXT OF VOLUNTARY VOTING

This article examines which practices promote voter turnout in the context of civic and citizenship education in Chile. It argues that under voluntary voting this habit must be promoted as an essential part of a civic culture that is functional to democracy. Using linear regression models, the influence of various practices of voter turnout is compared to other dimensions of citizenship. In-class discussion, school climate and student elections participation, while the role of civic knowledge and teachers remains unclear. The paper concludes by making recommendations for public policy and with an invitation to reflect about what may be expected from citizenship training in schools.

Keywords: Civic education, voter turnout, Chile.

Introducción¹

El 23 de enero de 2012 se promulga en Chile la ley que introduce la inscripción automática en los registros electorales y el voto voluntario en todas las elecciones. El principal objetivo de la nueva regla era promover la participación en los comicios facilitando la entrada al sistema, especialmente de parte de la población más joven, sector en el que se registraban las tasas más bajas de adhesión.

En las elecciones parlamentarias que marcaron la transición a la democracia en 1989 un 86% de la población en edad de votar asistió a las urnas. Con el paso del tiempo esa tasa fue disminuyendo progresivamente hasta que en las últimas elecciones bajo la regla de voto obligatorio (2009) participó solamente un 60% del electorado². En 2013, las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias con voto voluntario registraron cerca de un 49% de participación³. Además, el alto número de personas que no se identifica con ningún partido político ni presenta interés en la política sugiere que una modificación en la forma de votar no basta por sí sola para solucionar la crisis de participación. A esto se suma la insistencia de buena parte de los especialistas en los efectos de los sistemas electorales que proponen que el voto voluntario produce y refuerza las desigualdades en una sociedad, porque sólo participarían en elecciones los ciudadanos que manifiestan mayor interés en los asuntos políticos, los que además suelen ser parte del segmento más rico y educado de la población.

Esta última información resalta una diferencia cualitativa respecto a las distintas modalidades de votación. Cuando el voto es obligatorio, es deber del ciudadano inscrito asistir a las urnas so pena de una sanción previamente establecida. Con voto voluntario, en cambio, la responsabilidad de promover la participación recae en aquellas instancias encargadas de preparar a los individuos para la vida en democracia. Si bien muchos factores influyen en la socialización política de niños y jóvenes, es deber de los establecimientos de enseñanza básica y media promover las herramientas y aptitudes necesarias para cumplir con este objetivo.

¹ Esta investigación utilizó como fuente de información las bases de datos de la Agencia de Calidad de la Educación. El autor agradece a la agencia de Calidad de la Educación el acceso a la información. Todos los resultados del estudio son de responsabilidad del autor y en nada comprometen a dicha Institución. Este artículo se realizó en el contexto de una práctica de investigación en el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile; se agradecen los valiosos comentarios de Francisca Bogolasky, Gabriel Gutiérrez, Ignacio Irrázaval y dos evaluadores anónimos de la revista; cualquier error cometido es responsabilidad del autor.

² Esto de acuerdo a los datos provistos por International IDEA que pueden ser consultados en: <http://www.idea.int/vt/index.cfm>

³ Estimación de acuerdo a los datos publicados por el Servicio Electoral de Chile (SERVEL).

Haciendo eco de tal problemática, este artículo examina aquellas prácticas en el marco de la educación ciudadana que fomentan la participación electoral a futuro en adolescentes de entre 13 y 15 años de edad, que cursan 8° básico. En concreto, se propone que la *preparación de los profesores* en la materia, *discusión frecuente sobre temas políticos y sociales* en clases, un *clima del establecimiento* favorable para la apropiación de los contenidos, la *presencia de una asignatura y personal docente dedicados* específicamente al área de la formación ciudadana y la *práctica democrática* dentro del establecimiento mediante elecciones internas afectan positivamente la predisposición a participar electoralmente en dichos estudiantes. Al mismo tiempo, se reconoce que la participación electoral ha de ser una prioridad en la formación ciudadana, pero ésta no se agota ahí, por lo que se considera también el impacto de las prácticas mencionadas sobre valoraciones generales de la democracia y la participación política.

El principal objetivo de este artículo es profundizar el conocimiento sobre la predisposición a votar en etapas fundamentales de la socialización política, lo que permitirá a los profesionales de la educación y practicantes de políticas públicas en la materia focalizar sus esfuerzos, repensar sus estrategias y diseñar nuevas medidas más efectivas y viables. Para lograr aquello, este documento se organiza en dos partes. La primera revisa la literatura relevante respecto al debate en torno al voto voluntario y a la participación electoral en democracia para posteriormente observar la evidencia internacional respecto a la educación ciudadana y la participación política. En segundo lugar se realiza un análisis estadístico para identificar qué prácticas de las enumeradas afectan de forma significativa la disposición a participar en elecciones a futuro en estudiantes de 8° básico. Se concluye presentando recomendaciones para los próximos pasos que deberían darse tanto en la investigación de esta temática como en la elaboración de políticas públicas.

1. Participación electoral y formación ciudadana

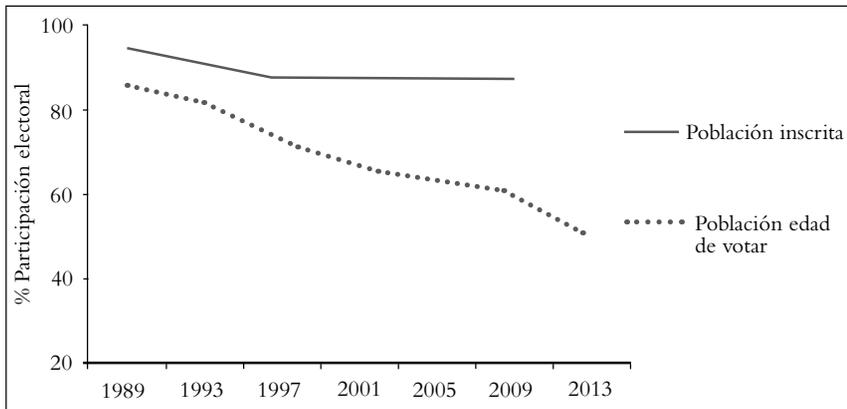
1.1 Baja en la participación electoral e introducción del voto voluntario

A nivel mundial, la participación electoral ha disminuido de manera consistente desde 1980, aunque existen diferencias considerables entre los distintos países según sus niveles de desarrollo. La tasa de participación es mayor en aquellos países más libres de acuerdo a la escala de *Freedom House*, la relación también es directa si se observan los niveles de alfabetización, PIB per cápita y el nivel de proporcionalidad del sistema electoral (López Pintor *et al.*, 2001).

El principal problema de la baja participación es que no se distribuye de manera homogénea en toda la población, las tasas más altas se dan en aquellos segmentos de la sociedad que muestran mayor interés en la política, quienes son al mismo tiempo las personas más ricas y educadas. Esto provoca que los representantes electos democráticamente adopten políticas que se orientan al beneficio de este selecto grupo social, lo que genera desigualdades o refuerza las que existen de antemano (Lijphart, 1997). De esto se sigue que la baja participación electoral es un problema con consecuencias profundas del cual una sociedad debe hacerse cargo.

En Chile, la participación electoral ha disminuido consistentemente desde la transición a la democracia. La Figura 1 muestra los porcentajes de participación electoral en las elecciones parlamentarias⁴ medida respecto a la población inscrita en los registros electorales en contraste con la totalidad de aquellos que están en edad de votar. En la primera medición el porcentaje debería ser siempre constante, porque hasta 2009 el voto es obligatorio y se presume que todos los inscritos asisten a las urnas. Sin embargo, existe un descenso modesto que se puede explicar por el desencanto hacia la política de aquellos que en su momento se inscribieron motivados por la novedad de la transición.

Figura 1
Participación electoral en porcentaje de la población inscrita y en edad de votar
(Elecciones Congreso, 1989-2013)



Fuente: International IDEA y SERVEL

⁴ Si bien la elección más importante en Chile es la presidencial, la elección parlamentaria se puede comparar a nivel internacional con un mayor número de casos, pues no en todas las democracias se elige directamente al Poder Ejecutivo. Morales (2011: 64) realiza un gráfico similar a la figura 1 con los datos de las elecciones presidenciales, permitiendo interpretaciones similares. Además, desde 2005 las elecciones presidenciales coinciden con las parlamentarias.

Si se observa la participación respecto de la población en edad de votar, surge una complicación aún mayor. El descenso más pronunciado en este grupo muestra cómo la tasa de inscripción y la voluntad de participar han descendido constantemente luego de 1989, lo que sugiere que los nuevos electores potenciales, aquellos que alcanzaron la mayoría de edad a contar de 1990, carecen de motivación para votar.

Esta situación se agrava todavía más si se consideran otros antecedentes. Si bien Chile presenta un sistema democrático estable, en la opinión pública persisten bajos niveles de apoyo al régimen, interés en la política e identificación partidaria; además de una escasa tolerancia a opiniones políticas contrarias, un apoyo considerable a las intervenciones autoritarias en escenarios de extrema delincuencia y rechazo a los partidos políticos. Tal como la participación electoral, estas situaciones empeoran si se observa al segmento más joven de la población (18-30 años) (LAPOP, 2010). Todo lo anterior suma al diagnóstico de una situación preocupante que puede seguir empeorando, la población se desliga cada vez más de la vida política y, como consecuencia, estamos formando ciudadanos cuya apatía y desafección aumenta progresivamente con cada generación, por lo que resulta necesario explorar en las medidas que permitan ponerle freno a esta tendencia, especialmente frente a las dudas sobre la capacidad del voto voluntario para solucionar estos problemas por sí solo.⁵

Diversos estudios han intentado generalizar los factores determinantes de la participación electoral a nivel internacional, en busca de una respuesta válida en cualquier contexto geográfico y temporal. El problema es que a nivel individual existen muchos factores que motivan la asistencia a las urnas, desde el interés particular que una persona pueda sentir por la política, pasando por la identificación partidaria e incluso considerando factores más estructurales como el nivel socioeconómico o la ubicación geográfica.

Las únicas variables que constantemente tienen un impacto positivo en la participación electoral tienen que ver con elementos más bien institucionales: Facilidades para la inscripción, sistemas electorales de representación proporcional, elecciones concurrentes⁶ en días festivos y la obligatoriedad del voto (Blais, 2006; Geys, 2006; Lijphart, 1997). Esto no significa que el resto de los factores no

⁵ No obstante, cabe tener en cuenta que el simple hecho de tener un patrón no depurado bajo el nuevo régimen aumenta virtualmente la abstención, por lo que las cifras por sí solas no bastan para asegurar que la medida ha sido un fracaso.

⁶ Esto es, que se realizan varias elecciones en un mismo día, como ocurre en Chile con las parlamentarias y presidenciales.

institucionales carezcan de influencia, pero no existe evidencia clara de su efecto o en algunos casos los resultados se contradicen entre uno y otro.

En particular para el caso chileno, las hipótesis que se han esbozado para explicar la baja participación aluden a tres factores que se refuerzan mutuamente: (i) Escaso apoyo al sistema político luego del proceso de redemocratización, que se refleja en los bajos niveles de aprobación al gobierno, el Congreso, los partidos políticos y la clase política en general. (ii) La despolitización que provocaron las reformas privatizadoras al apartar los aspectos relevantes para la vida del ciudadano del control del Estado y la consecuente erosión de la identificación con ideologías partidarias en favor de vínculos personalistas y clientelares. (iii) Por último, un cambio generacional en la cultura política que supone el reemplazo de la participación colectiva convencional, priorizando proyectos individuales y de realización personal en la población más joven (Carlin, 2006).

En vistas del desalentador escenario, la inscripción automática y el voto voluntario se pensaron como medidas para aumentar la participación juvenil, pues se reducen los costos de entrada al sistema con el registro inmediato. También se pretendía aumentar los niveles de incertidumbre de la elección para fomentar la competencia entre los partidos políticos. Sin embargo, en ambos casos los beneficios asociados tienen más que ver con la inscripción automática por sí sola y son perfectamente compatibles con el voto obligatorio (Morales, 2011). Otros argumentos que favorecen la implementación de la no-obligatoriedad en la participación electoral aluden a la existencia de un derecho a no votar,⁷ tanto por protección de la libertad individual⁸ como para revalorizar la importancia del ejercicio democrático a nivel cultural o normativo (Lardy, 2004). También se critica la defensa del voto obligatorio pues en ella se asume que el comportamiento de los no-votantes sería óptimo si se les fuerza a votar, ignorando las consecuencias políticas de ello e incluso pasando por encima de situaciones más preocupantes de desigualdad social, que supuestamente se intentan subsanar (Lever, 2009).

⁷ Este punto es matizado por Sierra (2007), quien asegura que la concepción del voto como derecho o deber es una cuestión de principios sobre la que una sociedad debe elegir. No obstante, se inclina por la primera alternativa en la medida que los derechos constituyen una dimensión de la libertad individual inherente al ciudadano, mientras que los deberes corresponden al Estado.

⁸ En este caso debe entenderse como una libertad negativa, porque se proscribía obligar al individuo a realizar actos que no provienen de su iniciativa personal. Ante esto, Chuaqui (2007) argumenta que en vistas de las desigualdades que genera el voto voluntario es un imperativo de la sociedad asistir a las urnas para defender sus libertades individuales en conjunto.

Varios han criticado los supuestos beneficios reportados por el voto voluntario, pues en vez de fomentar la participación, crea nuevas desigualdades. En un esquema de este tipo se inhibe la participación de los “políticamente tímidos”, que suelen ser los miembros más excluidos en una sociedad o quienes perciben que su opinión es minoritaria (Hill, 2000). En Chile, esto se traduce en el voto de los sectores más ricos y educados de la sociedad en desmedro del resto, lo que profundizaría las desigualdades ya existentes; también favorecería al aumento del gasto en campaña y, consecuentemente, a una mayor incidencia del dinero en la política (Huneus, 2004; Morales 2011). Incluso, se argumenta que el voto obligatorio era lo único que mantenía la alta participación del país y que, de hecho, Chile tiene una tradición de baja asistencia a los locales de votación (Valenzuela, 2004).

La evidencia más reciente en torno al sesgo de clase en la participación electoral que se reforzaría en Chile bajo un régimen de voto voluntario es contradictoria. Si bien hay autores que afirman que la brecha ha ido en aumento conforme los votantes jóvenes ocupan una proporción más grande del padrón (Corvalán & Cox, 2013), otros argumentan que ésta sólo existiría dentro de la Región Metropolitana y que a nivel general no se habría dado el efecto negativo esperado (Ramírez, 2013) e incluso en algunos casos es inverso (Bucarey et al., 2013). También, el peso relativo de este factor parece ser irrelevante cuando se incorporan otros elementos sociales e institucionales en el estudio de los determinantes de la participación electoral, aunque debe reconocerse que los resultados empíricos disponibles se ven perjudicados por la falta de información a nivel individual sobre la intención de participar en los procesos electorarios (Bargsted et al., 2014).

En resumen, la implementación del voto voluntario en Chile pretendía revertir el descenso en las tasas de participación electoral desde 1989 y la principal crítica a esta medida es que en vez de lograr el resultado esperado se transformarían las desigualdades económicas en políticas, existen argumentos empíricos y normativos a favor de cada una de las posiciones. De ahí surge la necesidad de enriquecer la discusión en múltiples frentes para luego decidir cuáles son las medidas a seguir más adecuadas. Un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) divide las estrategias destinadas a fomentar la participación electoral de los jóvenes entre aquellas que tienen un efecto directo e indirecto. Las primeras corresponden a programas de información, registro, seguimiento y promoción en el marco de las elecciones regulares. Por otro lado, aquellas de efecto indirecto son las que se desarrollan durante el proceso formativo del ciudadano e influyen en su percepción y opinión del funcionamiento de la democracia, en este marco se halla

la práctica a través de simulaciones y la educación cívico-ciudadana (PNUD, 2010). Este artículo se enfoca en esta última forma de abordar el problema, con especial interés en el rol que juegan los establecimientos escolares.

1.2 Formación ciudadana

En su influyente trabajo sobre la cultura cívica, Almond & Verba (1963) proponen que a cada tipo de régimen le subyace una cultura política acorde con su funcionamiento. Para el caso de la democracia, esta cultura no está igualmente distribuida en todos los países y entre toda la población. Aunque sí existe una base fundamental de derechos, deberes y aptitudes que pueden enseñarse en las escuelas, buena parte de esta formación se adquiere de forma experiencial mediante la socialización política de cada individuo. De acuerdo a esta visión, la ciudadanía no es algo que se pueda aprender mediante libros de texto, al menos no para asegurar la formación de individuos con una cultura democrática funcional al sistema político.

Del mismo modo, Putnam (1993) revela que la presencia de capital social en una sociedad es determinante para que un gobierno funcione de manera eficaz. Dicha cualidad se puede obtener mediante normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico claramente definidas y aceptadas por los miembros de la comunidad. En términos simples, esto significa que una cultura política funcional a la democracia no sólo importa para que la institución en sí misma funcione, también requiere un cierto grado de aceptación de las normas formales e informales que rigen en la sociedad.

No obstante lo anterior, conforme avanza la globalización, la relación entre ciudadanos y gobiernos se va complejizando. Del predominio del Estado-nación se pasa a una multiplicidad de espacios en los que se toman decisiones importantes para la vida de un individuo, de comunidades pequeñas se avanza a grandes ciudades en las que se forman complejas redes de reciprocidad que, gracias a la tecnología, pueden incluso superar la distancia física y temporal, expandiéndose más allá de las fronteras. En un escenario como el que se describe, la participación política convencional⁹ no basta para conformar un capital social que se adecue a las demandas que el mundo contemporáneo ejerce sobre sus ciudadanos, tampoco para que la democracia funcione.

⁹ De acuerdo con los estudios de la Asociación Internacional para la Evaluación del rendimiento académico (IEA) esto comprende la participación en elecciones, informarse sobre los programas de los candidatos, inscribirse en un partido político o incluso postularse para un cargo público (Torney-Purta et al., 2001; Schulz et al., 2010).

En ese contexto surgen nuevas formas de participación que van más allá de lo formal y no necesariamente tienen relación directa con el funcionamiento del gobierno. Así, los movimientos sociales, la organización comunitaria y el activismo se vuelven alternativas más atractivas que la inscripción en grupos de intereses, partidos políticos y la propia práctica del voto. En consecuencia, mediciones tradicionales de participación que se enfocan solamente en la participación electoral no son capaces de dar cuenta del fenómeno de la ciudadanía por completo (Norris, 2002).

Esta nueva forma de entender la participación tiene un impacto directo en la concepción tradicional que se tiene sobre la formación de ciudadanos. Si antes se pensaba que las aptitudes democráticas podían enseñarse como un set de contenidos para luego evaluarse en asignaturas específicas, ahora se comprende que dichas cualidades se adquieren como parte de un proceso complejo de socialización política, en el que la experiencia en la sala de clases y dentro de la escuela misma juega –cuando mucho– un rol preponderante, pero nunca absoluto. Factores como la familia, el contexto social y la experiencia de cada individuo también participan considerablemente en el proceso de formación ciudadana (Campbell *et al.*, 1960).

Haciendo eco de dicha complejidad, se produce el paso de una educación “cívica” a educación o formación “ciudadana”. Este cambio se basa en las crecientes demandas que ejercen sobre la ciudadanía fenómenos como la pobreza y desigualdad, el creciente individualismo, la complejidad en los ámbitos de toma de decisión y la revolución en las comunicaciones. Todo esto permite el cambio de un paradigma centrado en la adquisición de conocimientos sobre institucionalidad política mediante asignaturas específicas ubicadas en los últimos años de la educación secundaria hacia una perspectiva de la formación ciudadana que incluye otros temas relevantes, como los problemas de la sociedad y las habilidades para resolver conflictos; se presenta a lo largo de toda experiencia educativa y va más allá del mero repaso de contenidos (Cox *et al.*, 2005). Los atributos principales de estos paradigmas se resumen en la Tabla 1.

Tabla 1
Paradigmas en la educación cívico-ciudadana

	Educación Cívica	Formación Ciudadana
Temas	Institucionalidad política	Institucionalidad, problemas sociales y competencias para resolver conflictos
Presencia	Ubicada en los últimos cursos de la educación secundaria	Presente a lo largo de la secuencia escolar
Foco	Orientada a la adquisición de conocimientos (contenidos)	Conocimientos, habilidades y actitudes en ambientes que favorezcan la participación

Fuente: Cox *et al.* (2005: 21).

Además del cambio en el “cómo enseñar” la ciudadanía, también se produce un giro en la noción de “dónde se aprende” ésta. Si bien pueden darse diferencias en los contenidos y actividades en específico que comprende la formación ciudadana, existe cierto acuerdo sobre aquellos aspectos que son responsabilidad de la escuela y otros que son producto de la sociedad como un todo (McCowan, 2009). La Tabla 2 muestra la separación de las distintas actividades en cada campo de acción.

Dentro de la escuela, podemos encontrar tres estructuras y relaciones que influyen en las distintas actividades que se organizan dentro de ella y determinan la forma en que éstas impactan en el proceso de formación del ciudadano. Primero, las relaciones pedagógicas refieren a la forma en que se manifiesta la jerarquía de un establecimiento en las interacciones entre docentes, estudiantes, dirección y personal no docente; en breve, es qué tan vertical u horizontal es la escuela en sí misma y cómo ello se refleja en el día a día. Segundo, por “currículum oculto” se entiende la aplicación práctica de las bases curriculares en la sala de clases; esto considera tanto los contenidos explícitamente señalados, las técnicas que utiliza el profesor e incluso las contradicciones que se puedan dar en el proceso.¹⁰ En tercer lugar, el *ethos* de la clase corresponde al clima que se vive dentro y fuera del aula y cómo esto favorece o perjudica el proceso de aprendizaje.

Tabla 2
Formación ciudadana dentro y fuera de la escuela

	Actividades	Estructuras y relaciones
Escuela	A. Explicación	Relaciones pedagógicas
	B. Investigación	Currículum oculto
	C. Discusión	Ethos de la clase
	D. Simulación	
	E. Consejos escolares	
Sociedad	A. Participación política	Jerarquías sociales, estructuras políticas, etc.
	B. Voluntariado	

Fuente: McCowan (2009: 25-26).

¹⁰ Por ejemplo, un docente puede estar enseñando contenidos sobre democracia, derechos, deberes y respeto mutuo; pero tener al mismo tiempo una sala de clases donde prima una actitud autoritaria o vertical, lo que vuelve poco creíbles o realizables los objetivos propuestos en dicha unidad.

Dichos factores determinan la forma en la que se realizan diversas actividades relacionadas con la formación ciudadana dentro de un establecimiento: La explicación de los contenidos en clase, los trabajos de investigación elaborados por los estudiantes, las discusiones dentro del aula, simulaciones de participación política (como ejercicios de votación o módulos de Naciones Unidas) y el rol que juegan los consejos escolares como instancias conjuntas para tomar decisiones.

Fuera de la escuela también se contribuye al proceso de formación ciudadana, fundamentalmente a través de las vivencias personales y la influencia del entorno, obviamente con efectos positivos y negativos. Se generalizan como jerarquías sociales, estructuras políticas y se abre la posibilidad de incluir otros factores, puesto que la cantidad de elementos que pueden jugar un rol en la explicación de la cultura política de un ciudadano en particular son múltiples. Del mismo modo, esta complejidad de estructuras y relaciones incide en la forma en que un individuo participa en política –sea de manera formal o informal– o se organiza para contribuir directamente en su comunidad, lo que se define ampliamente como voluntariado.

De todo esto es importante extraer que en la actualidad la ciudadanía es un fenómeno complejo que no puede ser simplemente enseñado como cualquier asignatura a nivel escolar. Si bien existe una cultura política que es funcional a la democracia en la que los individuos se involucran en la toma de decisiones públicas ya sea votando, ejerciendo presión hacia el gobierno (lobby) o uniéndose a partidos políticos; ser ciudadano va más allá que eso. Es perfectamente posible y bueno que las personas se vinculen en la comunidad, organizándose para promover el bienestar inmediato de la sociedad, sin necesariamente involucrarse en la política de forma convencional. Tampoco la formación ciudadana en las escuelas es la panacea a todos los problemas de un país, pues existen muchos factores que intervienen en el proceso de socialización política.

No obstante, lo que interesa aquí es examinar en qué medida la escuela es capaz de contribuir, mediante la formación ciudadana, a generar esa cultura que es funcional a una democracia de calidad, lo que a su vez mejora el funcionamiento del sistema político y legitima los procesos de toma de decisión. En esto, el fomento de la participación electoral es el primer paso y la condición básica mínima para generar un capital social que va más allá del simple hecho de asistir a las urnas. No hay en esto una intención de definir restrictivamente lo que significa la ciudadanía, pues dicha labor corresponde a un proceso de reflexión académica y social que escapa al alcance de este artículo.

1.3 Evidencia internacional

La asociación internacional para la evaluación del rendimiento académico (IEA, por sus siglas en inglés) ha realizado una serie de estudios que miden tanto el nivel de conocimiento como las opiniones y valores respecto a los asuntos cívicos en estudiantes de entre 13 y 15 años, lo que equivale al octavo nivel de la enseñanza básica en Chile.

En un primer acercamiento como parte de una serie de estudios en diversas materias a principios de la década de 1970, la IEA abordó el tema en nueve países occidentales¹¹ con el objetivo de dilucidar si es que existe una única cualidad o noción del “buen ciudadano” en distintos contextos. La población objetivo se constituyó con tres grupos: estudiantes de 10 y 14 años, más el tercero en el último nivel de estudios secundarios. Entre las principales conclusiones, se descubrió que altos niveles de conocimiento cívico se asociaban a la aprobación de los valores democráticos, el gobierno nacional, interés en los asuntos cívicos y participación en los mismos. En la vereda opuesta, la preeminencia de rituales patrióticos y la insistencia en el aprendizaje de memoria constituyen prácticas intra-escolares que afectan negativamente el desempeño de los alumnos (Torney et al., 1975).

En 1999, la temática se trataría una vez más, incluyendo esta vez a 28 países (Chile entre ellos). El estudio de educación cívica (*Civic Education Study – CIVED*) esta vez se enfocaba principalmente en el grupo de 14 años. De las conclusiones a nivel general, resulta preocupante que muchos estudiantes puedan responder preguntas básicas sobre la naturaleza de la ley y los derechos políticos, pero no logren distinguir candidatos de acuerdo a sus posiciones políticas, entender procesos de reforma ni menos la elaboración de políticas públicas. La novedad es que aquí se incluyó un análisis estadístico para hallar los factores determinantes de la participación electoral, siendo el impacto positivo del nivel de conocimiento cívico su principal predictor, aunque éste a su vez se condiciona por varios elementos contextuales como las expectativas de educación futura, el nivel socioeconómico y el clima escolar (Torney-Purta et al., 2001).

Se incluyó un módulo especial para estudiantes del nivel secundario en 16 países, en el que se constataron diferencias respecto del grupo de 14 años que sugieren que las actitudes frente a la ciudadanía se van construyendo a lo largo del tiempo y que la escuela juega un rol particular en ello. Se comprobó la relación entre conocimiento cívico y participación electoral, pero particularmente en el caso chileno el impacto es

¹¹ Alemania Federal, Estados Unidos, Finlandia, Holanda, Irlanda, Israel, Italia, Nueva Zelandia y Suecia.

menor, siendo las variables más relevantes el interés en la política y haber aprendido a votar antes de alcanzar la edad legal para hacerlo (Amadeo et al., 2002). Lo anterior llama a examinar la relación entre conocimiento cívico y participación electoral con precaución.

Diez años después, la investigación se repitió con algunas innovaciones, ahora bajo el nombre de “estudio internacional sobre educación cívica y ciudadana” (*International Civic and Citizenship Education Study – ICCS*). Además de comprobar los resultados de 1999, apareció una diferencia significativa entre hombres y mujeres en las actitudes y opiniones en temas ciudadanos, pues las últimas mostraron sistemáticamente mayor apoyo al sistema político y los valores democráticos (Schulz et al., 2010).

Esta vez se incluyeron módulos especiales para Europa, Asia y América Latina.¹² Para nuestro continente, se encontraron algunos patrones comunes y relevantes que explicarían la debilidad de la educación ciudadana en la región respecto de los demás países en la muestra:

Los enfoques curriculares de la educación cívica y ciudadana en los seis países se orientan hacia la construcción y el fortalecimiento de las sociedades más incluyentes, pacíficas y democráticas. Sin embargo, los puntajes de los estudiantes en la escala de conocimiento cívico del ICCS mostraron que muchos estudiantes latinoamericanos tienen un conocimiento cívico limitado. Existe una falta general de conocimiento en torno a las formas no democráticas de gobierno y la mayoría de los estudiantes consideraron que las dictaduras pueden justificarse en determinadas circunstancias. La relación entre niveles más altos de conocimiento cívico y el rechazo a los gobiernos autoritarios, las prácticas corruptas y las excusas para violar la ley sugiere que mejorar el aprendizaje cívico sería un paso importante en el fortalecimiento de la democracia y la sociedad civil en América Latina (Schulz et al., 2011: 11).

Una explicación posible de estos malos resultados es provista por Cristián Cox, quien le imputa responsabilidad a una mezcla entre los problemas de pobreza y desigualdad con el cambio –reportado en el apartado anterior– que ha vivido la cultura cívica con el paso del tiempo:

¹² En este último módulo participaron los seis países miembros del Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas (SREDECC): Chile, Colombia, Guatemala, México, Paraguay y República Dominicana.

La evidencia resumida sobre la relación de los jóvenes con la política y la democracia hablan con elocuencia de la creciente complejidad de nuestras sociedades, y su impacto sobre la nueva generación: Compromiso social de carácter solidario y local, al mismo tiempo que distancia con la política; valoración de la diversidad y el pluralismo, y rechazo de muchos a la participación electoral; integración a sub-culturas juveniles proveedoras de sentido y solidaridad intra-grupal, a la vez que desinterés en la sociedad mayor, y en muchas de las ciudades principales de la región, incremento de la violencia y conductas-problema que los colocan al margen de la ley (Cox, 2010: 7).

No obstante lo anterior, Chile es el país que presenta un mayor nivel de conocimiento cívico en la región. Posiblemente buena parte de la explicación tiene que ver con el cambio de una asignatura específica ubicada al final de la secuencia en favor de una integración transversal de la temática en Estudio y Comprensión de la Sociedad (o Historia y Geografía), más la actualización de los objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios en las bases curriculares realizada en el año 2002. Este cambio, además, supone un distanciamiento de los marcos programáticos del resto de la región:

El currículo chileno presenta tres características llamativas. En primer lugar, el gran énfasis otorgado a los valores y principios cívicos, la proporción de citas con respecto al total de citas del país, es superior en la mayoría de los contenidos considerados. En segundo lugar, destaca la baja importancia dada, en comparación al resto de los países, a la identidad nacional, patriotismo y nacionalismo. Y en tercer lugar cabe destacar el énfasis dado a las formas de representación, a la participación democrática (mayoría y respeto a las minorías) y al voto, en donde sobresale por sobre el resto de los países” (Bascopé, 2012: 6).

Con todo, los resultados de Chile permanecen bajo la media internacional tanto en niveles de conocimiento cívico como en valoraciones de la ciudadanía. Al mismo tiempo, las condiciones actuales de baja participación electoral y alta desafección llaman a considerar un análisis detallado de la temática.

También resulta interesante observar las desigualdades que se producen dentro de Chile en ambos ámbitos. Pues además de estar bajo la media internacional, pero primeros en América Latina, existen diferencias considerables entre los estudiantes chilenos si se observa su nivel socioeconómico, género y dependencia del establecimiento de donde provienen. Se produce una jerarquización ordenada de los estudiantes de acuerdo a

estas tres dimensiones. Esto es, los estudiantes de nivel socioeconómico alto conocen más que los de nivel medio y bajo, a la vez que los segundos superan a los últimos de forma significativa. Los hombres presentan un mayor grado de conocimiento cívico que las mujeres, aunque ya se hizo la salvedad de que el género femenino presenta una valoración mayor de la democracia. También, los colegios privados obtienen mejores resultados en ambas secciones que los particulares-subvencionados y los municipales, del mismo modo que los particulares subvencionados lo hacen respecto de los municipales (MINEDUC, 2010).

Los estudios de la IEA –en especial ICCS 2009– proveen una fuente valiosa de datos y variables relevantes que se deben tomar en cuenta para los objetivos de este artículo. Una relación frecuente y constante es que el conocimiento cívico promueve la participación electoral, pero no se ha profundizado en qué prácticas concretas son las que contribuyen a una mejor calidad en la formación ciudadana. Tampoco se ha considerado que, dada la complejidad y las diferentes dimensiones de lo que significa “ser ciudadano” en la época contemporánea, es perfectamente posible que algunas estrategias fomenten el conocimiento cívico, pero no motiven la participación electoral sino vinculación con la comunidad. Otra posibilidad es que se desarrolle el conocimiento cívico, pero sin apropiación de contenidos suficiente como para que los estudiantes dimensionen su importancia y lo materialicen en acciones concretas. O incluso viceversa, que se fomente la participación electoral de forma directa sin mediación del conocimiento cívico.

La principal crítica que se puede realizar a las conclusiones que se extraen de ICCS 2009 sobre la predisposición a votar es que las actitudes e intenciones no tienen por qué traducirse en un comportamiento político real. Que el conocimiento cívico aumente el deseo de ir a las urnas no se puede comprobar sin un estudio longitudinal que corrobore el impacto (Cohen & Chaffe, 2013). De hecho, una revisión sistemática de aquellos estudios que sí miden el impacto real de la educación cívico-ciudadana en la participación electoral en base a actos concretos concluyó que, en el mejor de los casos, el impacto de la primera variable sobre la segunda era positivo aunque demasiado modesto para ser considerado una máxima; más que fomentar la participación convencional, el conocimiento cívico favorece las formas no-convencionales (Manning & Edwards, próximamente).

En efecto, no es lo mismo medir predisposición declarada que actividades concretas. Tal aclaración resulta pertinente puesto que bajo un esquema de voto voluntario los ciudadanos son libres de decidir en qué elecciones se manifestarán, una alta tasa de participación no significa necesariamente que estemos frente a una “buena”

democracia, lo que sí se puede esperar es que exista una cultura cívica en la que se valoren los procesos electorales y en principio nadie se quiera restar de ellos. En consecuencia, al examinar las prácticas que dentro de las escuelas fomentan la asistencia a las urnas, hace más sentido preocuparse de la opinión que los estudiantes tienen de su eventual participación electoral y no tanto de si efectivamente acuden a los comicios.

2. Prácticas que fomentan la participación electoral

El objetivo de esta sección es realizar un análisis estadístico para examinar las prácticas que fomentan la predisposición a participar en elecciones dentro de las escuelas basándose principalmente en los datos de la encuesta ICCS 2009.¹³ Si bien la información del estudio es de libre disposición para su tratamiento estadístico, la exigencia de establecer un marco comparativo a nivel internacional provoca pérdida de riqueza contextual. En términos simples, por saber más sobre formación ciudadana a nivel mundial se oscurece el conocimiento de esta materia en Chile.¹⁴ Para solucionar este problema, se complementó con información del cuestionario de profesores en el área de ciencias sociales de la encuesta SIMCE del año 2008, provista por la Agencia de Calidad de la Educación.

Se presentan 5 modelos de regresión lineal, el primero busca comprobar la hipótesis central de este artículo respecto a las prácticas que favorecen la participación electoral. Un segundo modelo considera como variable dependiente el nivel de conocimiento cívico para intentar zanjar la problemática explicada en el apartado anterior sobre su posible rol como variable interviniente. Luego, dado que la ciudadanía no se restringe únicamente al voto y el proceso de formación puede impactar de manera distinta en otras dimensiones de la cultura cívica, se incluyen variables dependientes alternativas que pueden resultar de interés tanto por sí solas como también en relación con la participación electoral una vez alcanzada la edad adulta. Para abordar esto, los otros tres modelos consideran la participación política convencional como un concepto más exigente de los deberes ciudadanos y, por otro lado, tanto la valoración de la democracia como la confianza en las instituciones para incluir aquellas visiones más amplias.

¹³ En Chile, participaron 177 establecimientos con 5192 estudiantes, 1756 profesores y 177 directores.

¹⁴ Por ejemplo, el estudio divide a los establecimientos en públicos y privados para facilitar la comparación, agrupando en esta última categoría los colegios particulares subvencionados con los pagados. Para estudiar el caso chileno esta es una pérdida de información sumamente relevante y deja muchas preguntas abiertas.

A continuación se presentan las variables dependientes que identifican los distintos modelos utilizados. Luego de eso se formalizan las variables independientes ya mencionadas junto a las variables de control y se esboza su impacto teórico. En último término, se presentan e interpretan los resultados de los modelos de regresión lineal propuestos y, luego, se discute la implicancia del análisis estadístico para la discusión sobre el fomento de la participación electoral en el proceso educativo elemental de cualquier ciudadano.

2.1 Variables dependientes

La principal variable dependiente de este artículo es la *predisposición de los estudiantes a participar de las elecciones* una vez alcanzada la edad adulta (Modelo 1). Se expresa como un puntaje con media 50 y desvío estándar de 10, aumentando la predisposición a votar mientras mayor sea dicho indicador. En los estudios tradicionales de participación electoral se suele usar una medida dicotómica que determina si un individuo votó o no, o bien se observan las tasas de participación a nivel comparado entre países y en el tiempo. En este caso no hay seguridad de que la declaración se traduzca en acciones concretas porque se les pregunta a los estudiantes si desean involucrarse en el proceso a futuro.

La innovación de utilizar un puntaje permite dar cuenta de dos factores sustanciales. Primero, incluir la intensidad de las preferencias, considerando no solo a quienes declaran estar seguros de votar, sino también a los que no manifiestan tanta certeza, que no equivale a decir directamente que nunca lo harán. Segundo, reconocer que lo que se sabe para cada estudiante es la probabilidad con que votarán respecto al promedio de los encuestados y no otra cosa.

De acuerdo a los datos de ICCS 2009, se utiliza el puntaje de *conocimiento cívico* –comparable a nivel nacional– para evaluar qué tanto comprenden los estudiantes sobre los asuntos políticos y ciudadanos, con media 150, desvío estándar de 10 y la misma relación directa que en el caso de la predisposición a participar de las elecciones. Como se discute en el penúltimo apartado de la sección anterior, el nivel de conocimiento cívico es uno de los principales predictores de la participación electoral a nivel mundial, pero al observar el caso chileno en específico se descubre que dicha variable tiene un rol explicativo más bien secundario (Amadeo et al., 2002). Esto llama a tener cuidado al examinar las prácticas que se dan dentro del establecimiento, puede que el conocimiento cívico opere como una variable interviniente entre las prácticas dentro del establecimiento y la participación electoral, oscureciendo –en términos matemáticos– el efecto de cada factor. Por otro lado, resulta teóricamente

plausible que aquellas prácticas favorables para el conocimiento cívico no logren fomentar la participación electoral o viceversa, pues la formación puede ser exitosa en inculcar contenidos pero no valores. Estas consideraciones justifican la inclusión del conocimiento cívico como variable de control en todos los modelos y, por separado, como variable dependiente (Modelo 2).

Una crítica aceptable al Modelo 1 es que la *participación política* abarca mucho más que la asistencia a las urnas, lo deseable es que los ciudadanos vayan mucho más allá y se involucren en los asuntos públicos de forma activa y directa. La variable también es un puntaje con media 50, desvío 10 y mientras mayor sea aumenta la probabilidad de involucrarse en política o participar de forma convencional¹⁵ en el futuro (Modelo 3).

De manera más amplia, se puede decir que en pos de la libertad individual y el respeto a la vida privada no se puede exigir a la ciudadanía que limite su actividad política a un grupo de actividades en específico. Como lo plantea Norris (2002), la ciudadanía contemporánea es un fenómeno mucho más complejo y las formas no convencionales de participación –como formar parte de una ONG o protestar– son alternativas cada vez más legítimas. Lo único que se puede exigir y enseñar es que se entienda el rol fundamental de la democracia como forma de resolver los dilemas de acción colectiva en una sociedad. Por esto se incluye la *valoración de la democracia* (Modelo 4) codificada de la misma forma que la variable anterior. Del mismo modo, se incluye la *confianza en las instituciones* propias del sistema político (Gobierno, poder legislativo, partidos políticos, poder judicial, entre otras) como uno de los valores deseables de la formación ciudadana y que la participación electoral, entre otras cosas, se sigue por añadidura cuando se alcanza la edad correspondiente. Se expresa como un puntaje estandarizado con media 50 y desvío 10 que, mientras mayor sea, aumenta la confianza que los estudiantes perciben por las instituciones.

Salvo el conocimiento cívico, todas las variables dependientes están medidas bajo la misma escala, pero por cómo se estructuran los puntajes no es posible establecer una comparación lineal entre ambos. Por ejemplo, si un estudiante registra 49 puntos en la participación electoral a futuro y 53 en valoración de la democracia no significa que aprecie más la democracia que el acto de votar, puesto que la media se fija

¹⁵ Esto implica inscribirse en un partido político o sindicato, ser miembro activo en una campaña y hasta postularse a cargos públicos de elección popular. Se da por sentado que una persona que realiza estas actividades también vota en la mayoría de las elecciones.

respecto de la distribución global de las respuestas a nivel internacional y no es equivalente entre las distintas variables.

La interpretación correcta de los modelos tiene que responder a cuáles prácticas son las que fomentan o perjudican el desarrollo de estas distintas dimensiones. Siguiendo el ejemplo hipotético de arriba, lo más correcto sería decir que profesores bien preparados son capaces de difundir los valores democráticos, pero no de convencer a sus estudiantes de votar. Esta misma lógica vale para todas las variables independientes.

2.2 Variables independientes y de control

En todos los modelos se consideran las mismas variables independientes, salvo en el Modelo 2, en el que se considera el conocimiento cívico como variable dependiente y, en consecuencia, no se puede incluir como un factor determinante. Como supuesto inicial, si se acepta que existe una única cultura cívica favorable para el desarrollo de la democracia, cualquiera buena práctica que impacte de manera positiva la participación debería hacerlo en la misma dirección sobre las otras dimensiones, aunque no siempre en la misma medida.

Como lo presentan Muñoz et al. (2008), uno de los principales elementos que perjudican la formación ciudadana en Chile es la falta de *preparación de los docentes* para enseñar temas políticos y ciudadanos, que fueron implementados como contenidos y objetivos transversales luego de 1990 y no se realizó una capacitación específica en el área como apoyo a dicho cambio.

La mejor información disponible es la seguridad reportada por los docentes en ICCS 2009 sobre los distintos temas de educación cívico-ciudadana. Esta medida se agregó en un índice continuo a nivel de establecimiento donde 1 significa que los docentes de ese establecimiento presentan mucha seguridad para tratar estos temas en clase y 4 denota poca o nula confianza. Si bien es cierto que la seguridad reportada no implica necesariamente que exista buena o mala preparación para enseñar temas de ciudadanía, es la información más concreta con la que se cuenta, puesto que el Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente es voluntario y no incluye datos que se puedan asociar por establecimiento en el período de estudio. Con todo, cuanto mejor preparados los profesores de un establecimiento, la formación ciudadana de sus estudiantes debiera ser superior, por lo que se espera que el impacto promedio sea negativo sobre las distintas variables dependientes en la medida que esta variable aumente.

Estudios previos señalan que mientras más activo-participativas sean las técnicas utilizadas en la sala de clases se fomenta la apropiación de los contenidos y, consecuentemente, se puede llevar la teoría a la práctica con mayor facilidad (Print, 2003). En específico, se argumenta que un ambiente que favorece la *discusión entre los estudiantes* aumenta su deseo de convertirse en votantes informados, incluso luego de controlar por múltiples variables (Campbell, 2008). También existe evidencia que reconoce en la promoción del diálogo la estrategia docente más efectiva para desarrollar aptitudes ciudadanas dentro del aula, por sobre muchas otras (Martens & Gainous, 2013). Se incorpora una variable con media 50 y desvío 10 para medir este elemento.

Otra variable que se considera primordial al evaluar la efectividad de la formación ciudadana en la escuela tradicional es el *clima del establecimiento*. Se argumenta que un ambiente adecuado facilita el aprendizaje efectivo, desde el que se pueden extraer lecciones sustantivas para la vida (Cohen et al., 2010). En consecuencia, el clima del establecimiento permite que lo enseñado en las escuelas se pueda plasmar posteriormente en forma de voto, conocimiento cívico, participación política, valoración de la democracia y confianza en las instituciones luego del proceso educativo. Se incorpora un índice a nivel de establecimiento con un rango entre 1 y 4, mientras menor sea este valor, mejor el clima escolar.

Parte del cambio de paradigma de educación cívica a formación ciudadana significó trasladar los contenidos de una asignatura específica a todo el proceso educativo (Cox, 2005). Se presume que detrás de este cambio hay una consideración de que la formación ciudadana es el camino correcto y más efectivo en la preparación de los jóvenes para la vida en democracia. Como este cambio se materializó en la reforma de las bases curriculares ha de esperarse que todas las escuelas enseñen la educación cívica como parte de la asignatura de Historia y Comprensión de la Sociedad, con la excepción de aquellos establecimientos que no cuentan con la capacidad para incluir dichos contenidos.¹⁶ De los 177 establecimientos que participaron de ICCS 2009, sólo 165 declararon realizar la formación ciudadana de acuerdo a lo establecido en las bases curriculares, incorporando sus contenidos en la asignatura de *Ciencias Sociales*. Por este motivo, se introduce una variable dicotómica para distinguir a los establecimientos que cumplen con lo establecido, que deberían tener mejores resultados que aquellos que no lo hacen.

¹⁶ Por ejemplo, por sobrecarga del currículum, la misma falta de preparación de los docentes, escasez de recursos o nula voluntad.

En contraposición con lo anterior, Print (2007) argumenta –a partir de un análisis empírico de la experiencia australiana– que *una asignatura separada* y profesores con responsabilidades específicas en el área de la formación ciudadana favorecen mucho más la participación futura de los estudiantes que el enfoque transversal ya mencionado. En el caso chileno, de los 165 establecimientos que cumplen con el currículum, hay 23 que hacen el esfuerzo adicional de incluir una asignatura específica de educación cívica o ciudadana. Por lo tanto, se incluye una segunda categoría que separa a este grupo del anterior, pues teóricamente se desempeñan comparativamente mejor. Como todos los establecimientos que incluyen una asignatura específica también cumplen con el currículum, se incluye la interacción entre ambas variables, lo que da cuenta de mejor forma de las categorías empíricas que se generan. Esto deja al coeficiente de nivel inferior de la categoría “asignatura específica” por sí sola sin observaciones reales, por lo que se opta por omitirlo (Braumoeller, 2004). El coeficiente que se reporta de esta variable es en realidad su interacción con la anterior.

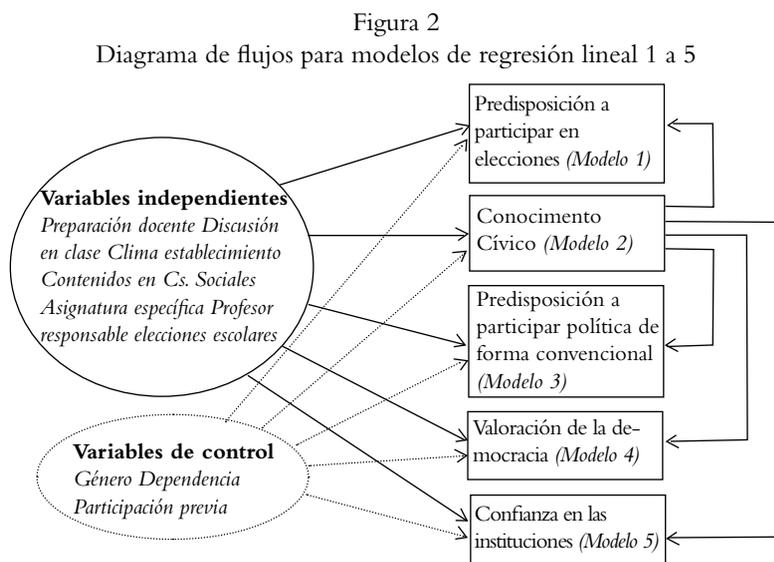
En esa misma línea, la existencia de al menos un *profesor con responsabilidades específicas* en el desarrollo y aplicación de la formación ciudadana dentro del establecimiento ayudaría a cumplir los objetivos de mejor forma. De acuerdo a lo declarado por los directores en ICCS 2009, se incluye una variable dicotómica que distingue a los estudiantes que sí cuentan en su escuela con al menos un profesor responsable del área de aquellos que no.¹⁷

Una última forma de aprender la ciudadanía democrática que no ha sido considerada hasta aquí es el aprendizaje mediante la práctica. Si un estudiante participa regularmente en *elecciones dentro del establecimiento*, mayor es la probabilidad de que al alcanzar la adultez entienda cómo funcionan las votaciones, sea capaz de medir su importancia y reconozca en ellas una forma válida de influir en las decisiones importantes. Por lo tanto, se incluye una categoría para separar a aquellos establecimientos que realizan regularmente –al menos una vez al año– elecciones de Centro de Estudiantes de acuerdo a lo declarado por los propios alumnos. Se espera que los estudiantes que votan regularmente en sus escuelas estén más dispuestos a votar, entiendan mejor la política, valoren la democracia con sus instituciones y deseen participar en ella.

¹⁷ Se podría pensar que una asignatura específica y profesores con responsabilidades específicas son categorías que se intersectan perfectamente, pero se distribuyen indistintamente entre las observaciones.

De forma evidente, es necesario considerar otras variables que no corresponden propiamente a prácticas dentro de los establecimientos pero que sin duda influyen en el proceso de formación ciudadana. A lo ya referido sobre la sospechosa relación entre el conocimiento cívico y la participación electoral debe sumarse el género del estudiante, se reservan categorías separadas para distinguir los establecimientos municipales, particulares subvencionados y pagados en vista de sus conocidas diferencias en materia educacional a nivel general.¹⁸ Por último, se incluye una categoría especial para considerar por separado a aquellos estudiantes que ya a la edad de 13-15 años participan activamente en organizaciones relacionadas con política o la sociedad, presumiblemente estos individuos tienen una predisposición mayor hacia la participación electoral que el resto, por lo que es necesario controlar.

Para facilitar la interpretación, la Figura 2 resume mediante un diagrama de flujos las relaciones propuestas en cada modelo.



Fuente: Elaboración propia

¹⁸ Originalmente, se había incluido el índice de vulnerabilidad (IVE) para controlar por nivel socioeconómico. No obstante, se descubrió que estaba altamente correlacionado con la dependencia del establecimiento y, además, los resultados no variaban demasiado de lo que se presenta aquí.

2.3 Resultados

La Tabla 3 resume los resultados de los cinco modelos de regresión lineal elaborados a partir de la información descrita en el apartado anterior. Cada columna identifica los modelos 1 a 5 y las filas representan las variables independientes en el orden que fueron presentadas.¹⁹

En lo que respecta a la pregunta de investigación, las prácticas que fomentan significativamente la participación electoral son la discusión abierta en clases sobre temas sociales y políticos, un clima del establecimiento favorable a la apropiación de contenidos y la ocurrencia regular de elecciones para determinar la composición del Centro de Estudiantes. Estos factores van de acuerdo a lo que se teorizaba sobre ellos y, además, apuntan a posibles puntos débiles del sistema educacional chileno: La discusión en clases es en muchos casos acotada en tiempo y temáticas, persisten establecimientos vulnerables al contexto social en el que se sitúan y en un número no menor de casos las directivas estudiantiles son designadas por la dirección del establecimiento o simplemente no existen.

Lo que llama bastante la atención y va contra lo esperado es que incluir una asignatura específica de educación cívico-ciudadana cuando ya se cumple la transversalidad exigida en las bases curriculares termina por perjudicar en vez de contribuir. Redoblar esfuerzos disminuye la predisposición a participar electoralmente y la valoración de la democracia, al tiempo que no refuerza ninguna dimensión de manera significativa. Probablemente, la explicación que hay detrás es que el hecho de incorporar un curso trae consigo una planificación más bien “tradicional”, que implica aprendizaje basado en la exposición del profesor y evaluación de contenidos a través de exámenes estandarizados.

Respecto al rol del conocimiento cívico como variable interviniente, se puede observar que un mayor entendimiento de los asuntos políticos y ciudadanos favorece la participación electoral y los valores democráticos, pero disminuye el deseo de participar activamente en política y la confianza en las instituciones. Puede que esto último no tenga que ver necesariamente con una enseñanza inapropiada, sino que al ser más expertos en estos temas, los estudiantes también logran comprender las críticas que buena parte de la ciudadanía manifiesta contra el sistema político.

¹⁹ Por consideraciones de espacio no se incluye la comprobación de los supuestos MCO, aunque cabe confirmar que estas fueron satisfactorias. También se realizaron pruebas de eclecticismo robusto para confirmar que las conclusiones centrales de la investigación no se veían alteradas por modificaciones en los modelos propuestos.

Además de influir en distintas dimensiones de la democracia, el conocimiento cívico se ve afectado positivamente por prácticas como la discusión en clases, el clima del establecimiento, la presencia de un profesor con responsabilidades específicas y la realización de elecciones escolares.²⁰ Claramente, este factor opera como variable interviniente entre la participación electoral y las otras variables, aunque no siempre impacta de manera positiva entre las distintas dimensiones y los efectos son demasiado modestos en relación con otras variables, lo que deja en entredicho la veracidad de esta afirmación e invita a un análisis más acucioso de la situación, lo que va más allá de los objetivos de este artículo. Luego de eso, el clima del establecimiento y la frecuencia con que se discuten temas políticos resultan significativos y en concordancia con la hipótesis en todas las mediciones, exceptuando el modelo 4.²¹ Por lo que a partir de este estudio se podría decir que estos dos son los principales puntos sobre los que se debería focalizar el esfuerzo en políticas públicas para mejorar la formación ciudadana en la mayor cantidad de aristas posibles.

Por último, cabe hacer una mención a la seguridad reportada de los docentes para enseñar temas cívicos como indicador de su nivel de preparación. Además de no ser significativa en ningún modelo, sus coeficientes son variables en dirección e intensidad, por lo que la información disponible no parece ser suficiente para extraer conclusiones al respecto. Lo que se refleja detrás de esto es la poca preocupación por capacitar a los profesores de acuerdo a las actualizaciones que se han ido aplicando al área de formación ciudadana, pues no se ha realizado un seguimiento sistemático de su desempeño en una materia que sin duda merece especial atención.

²⁰ Si bien el coeficiente negativo de la variable “Ciencias sociales” sugiere que los estudiantes de aquellos establecimientos que no cumplen con el currículum ni recurren a una asignatura en específico se desempeñan mejor que el resto, cabe aclarar que estos casos se distribuyen únicamente entre 12 escuelas que perfectamente pueden ser casos excepcionales. Mismo fenómeno ocurre en el Modelo 3.

²¹ Cabe destacar que en el modelo 4 el clima del establecimiento es significativo al 10% ($p < 0.1$), lo que para algunos es un nivel de confianza suficiente para considerar que la variable sí tiene impacto. Aquí se optó por considerar solamente el rasero convencional de 5%.

Tabla 3
Modelos de regresión lineal

	Modelo				
	1	2	3	4	5
	Participación electoral	Conocimiento Cívico	Participación política	Valores democráticos	Confianza Instituciones
Intercepto	20.037* (3.695)	149.230* (1.585)	61.634* (3.407)	23.704* (2.886)	69.789* (2.922)
Preparación docentes	-.438 (.474)	-.515 (.357)	.835 (.438)	.445 (.371)	.054 (.375)
Discusión en clase	.255* (.019)	.113* (.014)	.216* (.018)	.013 (.015)	.116* (.015)
Clima establecimiento	-1.993* (.800)	-3.323* (.602)	-1.465* (.739)	-1.163 (.628)	-3.443* (.635)
Ciencias sociales	.516 (.699)	-2.063* (.530)	-1.375* (.644)	.493 (.551)	.602 (.555)
Asignatura específica	-1.413* (.578)	.229 (.437)	.362 (.533)	-.944* (.454)	-.025 (.459)
Profesor responsable	.232 (.382)	.790* (.288)	-.645 (.352)	-.184 (.299)	-.562 (.302)
Elecciones escolares	2.342* (.422)	3.849* (.313)	.504 (.389)	.446 (.331)	.969* (.335)
Conocimiento cívico	.120* (.020)	- -	-.144* (.019)	.205* (.159)	-.141* (.016)
Mujer	.008 (.368)	.648* (.277)	-.642 (.339)	-.594* (.288)	-.110 (.291)
Particular pagado	1.891* (.619)	9.887* (.443)	-.228 (.571)	-1.034* (.486)	.213 (.491)
P. Subvencionado	.087 (.406)	3.164* (.303)	-1.005* (.375)	.507 (.319)	.134 (.322)
Participación previa	1.998* (.376)	-1.797* (.283)	1.819* (.347)	.020* (.296)	.961* (.299)
N	4195	4301	4192	4293	4255
R2 Ajustado	.096	.183	.065	.051	.040
F	38.05	89.04	24.39	19.13	15.91

* valor $p < .05$. Error estándar entre paréntesis

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Este artículo parte de la base normativa de que existe una cultura cívica funcional a la democracia y que luego de la introducción del voto voluntario en Chile

se requiere especial preocupación por parte de la autoridad para fomentar la participación electoral, que debería ser uno de sus requisitos fundamentales, sino el mínimo exigible a cualquier ciudadano. La nueva regla de asistencia a las urnas por sí sola no sería capaz de fomentar la participación y, de hecho, podría ir en el sentido contrario.

En esta labor, la educación básica y media es una etapa primordial, no sólo porque buena parte del proceso de socialización política ocurre durante esos años sino que también es en la escuela donde se imparten los contenidos mínimos necesarios para que el individuo pueda desenvolverse de manera exitosa en la sociedad. Así como existe el acuerdo de que cualquier ciudadano debe ser capaz de realizar operaciones matemáticas básicas, la preparación para ejercer en plenitud los derechos y deberes es un objetivo fundamental transversal en el marco curricular que rige el proceso educativo.

Claramente, qué aptitudes deben desarrollarse para lograr este objetivo es una cuestión de principios y no existe una única respuesta. Con todo, una sociedad debería ser capaz de construir con el paso del tiempo al menos las condiciones mínimas sobre las que cualquiera estaría de acuerdo. El análisis estadístico aquí propuesto sugiere que en las dimensiones más institucionales (participación electoral, política y confianza en las instituciones) el clima del establecimiento y la frecuencia con que se discuten temas políticos en clase son dos elementos clave.

Si se considera la participación electoral como la única dimensión que se debe fomentar, se debe añadir a la lista la realización de elecciones regulares dentro del establecimiento para promover el aprendizaje sobre la democracia mediante su práctica cotidiana. Pero eso no es suficiente si creemos que el ciudadano debe involucrarse en política de forma activa haciendo algo más que simplemente asistir a las urnas.

La preparación del cuerpo docente resulta esencial, pero la escasez de información sobre su desempeño impide que se elaboren conclusiones más allá de lo anecdótico. La mayoría de los profesores encuestados en ICCS 2009 manifestó un nivel de seguridad intermedio para tratar materias cívico-ciudadanas, pero los resultados del país a nivel global sugieren que hay espacio para mejorar en el área.

Una solución razonable sería la inclusión de preguntas relativas al conocimiento cívico y la percepción de los estudiantes sobre la democracia en el SIMCE, lo que podría ayudar a medir el impacto de distintas técnicas de enseñanza en el aprendizaje

logrado en el proceso de formación ciudadana. Mientras que incorporando de manera justa los contenidos asociados a la temática en instancias como la evaluación docente o la prueba Inicia se controlaría de mejor forma el grado de preparación de los profesionales de la educación para abordar esta tarea.

Además de la necesidad de mejorar en ese ámbito, de este documento surgen dos recomendaciones que constituyen los primeros pasos para dimensionar el proceso de formación ciudadana por completo e introducir cambios que tengan un impacto significativo.

En primer lugar, un estudio cuantitativo de este tipo permite solamente develar relaciones entre variables, pero no causalidad. Queda claro que hay ciertas prácticas dentro de la escuela que afectan la participación electoral u otros valores ciudadanos, pero todavía se debe comprobar cómo es que los factores enfatizados influyen en la formación ciudadana. Se requiere una evaluación sistemática del estado actual y las subsecuentes iniciativas que se implementen para entender este fenómeno a cabalidad. El impacto hasta ahora confuso del conocimiento cívico también exige avanzar en esta dirección. Además, es importante notar que el campo de intervención no se restringe exclusivamente a modificaciones en la política educativa, se pueden desarrollar programas externos que perfectamente podrían complementar lo que ya se está haciendo bien, a la vez que se reparan las falencias más evidentes.

Por otro lado, el llamado es a reflexionar con mayor detalle sobre lo que entendemos por ciudadanía y qué se espera de ella. Está claro que es un fenómeno complejo con múltiples manifestaciones, pero la preocupación por mejorar esta dimensión del proceso educativo considera que existen ciertas condiciones básicas de ser ciudadano que se deben enseñar. Si se acepta que la participación electoral es una de ellas no es que se deba condenar la desafección. Muy por el contrario, el objetivo de identificar una cultura cívica funcional a la democracia implica que los individuos sean capaces de dimensionar las consecuencias de su participación. Si la norma social es votar, los que no quieran hacerlo requieren de una justificación bien razonada y no restarse por simple omisión, como ocurre en la actualidad.

Referencias Bibliográficas

Amadeo, Jo-Ann; Torney-Purta, Judith; Lehmann, Rainer; Husfeldt, Vera & Nikolova, Roumiana (2002). *Civic knowledge and engagement: An IEA study of upper secondary students in sixteen countries*. Amsterdam: IEA.

- Almond, Gabriel & Verba, Sidney (1963). *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Bargsted, Matías; Valenzuela, Sebastián; De la Cerda, Nicolás & Mackenna, Bernardo (2014). “Participación ciudadana en las elecciones municipales de 2012: Diagnóstico y propuestas en torno al sistema de voto voluntario”, en Centro de Políticas Públicas UC. *Propuestas Para Chile: Concurso de políticas públicas 2013*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 23-49.
- Bascope, Martín (2012). *Oportunidades de aprendizaje sobre educación ciudadana en Latinoamérica*. Segundo congreso interdisciplinario de investigación en educación. Disponible en: <http://www.cii2012.cl/download.php?file=sesiones/194.pdf>
- Base de Datos de la Agencia de Calidad de la Educación 2008*. Santiago, Chile.
- Blais, André (2006). “What Affects Voter Turnout?” *Annual Review of Political Science*. Vol. 9, N°1, pp. 111-125.
- Braumoeller, Bear (2004). “Hypothesis Testing and Multiplicative Interaction Terms”. *International Organization*. Vol. 58, N° 4, pp. 807-820.
- Bucarey, Alonso; Engel, Eduardo & Jorquera, Miguel (2013). *Determinantes de la participación electoral en Chile*. Documento de trabajo. Disponible en: <http://www.econ.uchile.cl/uploads/documento/f4bdfb78959a585d1edc8684ca522658da2db4aa.pdf>
- Campbell, Angus; Converse, Philip; Miller, Warren & Stokes, Donald (1960). *The American Voter*. New York: Wiley.
- Campbell David (2008). “Voice in the Classroom: How an Open Classroom Climate Fosters Political Engagement among Adolescents”. *Political Behavior*. Vol. 30, N° 4, pp. 437-454.
- Carlin, Ryan (2006). “The Decline of Citizen Participation in Electoral Politics in Post-Authoritarian Chile”. *Democratization*. Vol. 13, N° 4, pp. 632-651.
- Chuaqui, Tomás (2007). “Participación electoral obligatoria: Una defensa”, en Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, José Antonio Viera-Gallo & Ignacio Walker (eds). *Modernización del régimen electoral chileno*. Santiago: Lom, pp. 183-203.
- Cohen, Allison & Chaffé, Benjamin (2013). “The Relationship Between Adolescents’ Civic Knowledge, Civic Attitude, and Civic Behavior and their Self-reported

- Future Likelihood of Voting”. *Education, Citizenship and Social Justice*. Vol. 8, N° 1, pp. 43-57.
- Cohen, Jonathan; Pickeral, Terry & Levine, Peter (2010). “The Foundation for Democracy: Promoting Social, Emotional, Ethical, Cognitive Skills and Dispositions in K-12 Schools”. *Revista Interamericana de Educación para la Democracia/Interamerican Journal of Education for Democracy*. Vol. 3, N° 1, pp. 73-94.
- Corvalán, Alejandro & Cox, Paulo (2013). “Class-Biased Electoral Participation: The Youth Vote in Chile”. *Latin American Politics and Society*. Vol. 55, N° 3, pp. 47-68.
- Cox, Cristián (2010). *Informe de Referente Regional. Oportunidades de aprendizaje escolar de la ciudadanía en América Latina: Currículos comparados*. Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas, SREDECC.
- Cox, Cristián; Jaramillo Rosario & Reimers, Fernando (2005). *Educación para la ciudadanía y la democracia en las Américas: una agenda para la acción*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Geys, Benny (2006). “Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-level Research”. *Electoral Studies*. Vol. 25, N°1, pp. 637-663.
- Hill, Lisa (2000). “Compulsory Voting, Political Shyness and Social Welfare Outcomes”. *Journal of Sociology*. Vol. 36, N°1, pp. 30-49.
- Huneus, Carlos (2004). *Discusión sobre inscripción automática y voto voluntario*. Presentación ante la comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado; 23 de junio de 2004. Disponible en: http://www.cerc.cl/cph_upl/Discusion_sobre_inscripcion_automatica_y_voto_voluntario.pdf
- LAPOP (2010). *Cultura política de la democracia en Chile*. Santiago: Vanderbilt University/Instituto de Ciencia Política-PUC.
- Lardy, Heather (2004). “Is There a Right Not to Vote?” *Oxford Journal of Legal Studies*. Vol. 24, N°2, pp. 303-321.
- Lever, Annabelle (2009). “Is Compulsory Voting Justified?” *Public Reason* Vol. 1, N° 1, pp. 57-74.
- Lijphart, Arend (1997). “Unequal Participation: Democracy’s Unresolved Dilemma. Presidential Address, American Political Science Association, 1996”. *American Political Science Review*. Vol. 91, N°1, pp. 1-14.

- López Pintor, Rafael; Gratschew, Maria & Sullivan, Kate (2001). “Vote Turnout Rates from a Comparative Perspective”, en Maria Gratschew (ed). *Vote Turnout Since 1945: A Global Report*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, pp. 75-122.
- Manning, Nathan & Edwards, Kathy (próximamente). “Does Civic Education for Young People Increase Political Participation? A Systematic Review”. *Educational Review*.
- Martens, Allison & Gainous, Jason (2013). “Civic Education and Democratic Capacity: How Do Teachers Teach and What Works?”. *Social Science Quarterly*. Vol. 94, N°4, pp. 956-976.
- McCowan, Tristan (2009). *Rethinking Citizenship Education: A Curriculum for Participatory Democracy*. London: Continuum.
- MINEDUC (2010). *Estudio Internacional de educación cívica y formación ciudadana ICCS 2009*. Primer informe nacional de resultados. Disponible en: http://www.agenciaeducacion.cl/wp-content/files_mf/primerinformeiccs2009.pdf
- Morales, Mauricio (2011). “Precauciones frente al voto voluntario”, en Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, ICSO. *Chile 2010. Percepciones y actitudes sociales. Informe de la sexta encuesta nacional UDP*. Santiago: Universidad Diego Portales, pp. 59-72.
- Muñoz, Carlos; Victoriano, Ramón & Luengo, Héctor (2008). “La compleja tarea de formar ciudadanos. Conocimientos, habilidades y disposiciones promovidas en Lenguaje y Comunicación y Estudio y Comprensión de la Sociedad en la EGB”, en MINEDUC. *Evidencias para Políticas Públicas en Educación: Selección de Investigaciones Tercer Concurso FONIDE*. Santiago: Ministerio de Educación, pp. 55-93.
- Norris, Pippa (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PNUD (2010). *Buenas prácticas internacionales para promover la participación electoral de jóvenes*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Print, Murray (2003). “Estrategias de enseñanza para la educación cívica y ciudadana en el siglo XXI”. *ESE*. Vol. 4, N°1, pp. 7-22.

- Print, Murray (2007). "Education and Youth Participation in Democracy". *British Journal of Educational Studies*. Vol. 55, N°3, pp. 325-345.
- Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ramírez, Jorge (2013). "Municipales 2012: Indagando en la abstención y otros aspectos". *Serie Informe Sociedad y Política 132*. Santiago: Libertad y Desarrollo.
- Sierra, Lucas (2007). "El voto como derecho: Una cuestión de principios", en Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, José Antonio Viera-Gallo & Ignacio Walker (eds). *Modernización del régimen electoral chileno*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 157-181.
- Schulz, Wolfram; Ainley, John; Fraillon, Julian; Kerr, David & Losito, Bruno (2010). *ICCS 2009 International Report*. Amsterdam: IEA.
- Schulz, Wolfram; Ainley, John; Friedman, Tim & Lietz, Petra (2011). *Informe Latinoamericano del ICCS 2009: Actitudes y conocimientos cívicos de estudiantes de secundaria en seis países de América Latina*. Amsterdam: IEA.
- Torney, Judith; Oppenheim, Abraham & Farnen, Russell (1975). *Civic Education in Ten Countries: An Empirical Study*. Estocolmo: Almqvist & Wiksell.
- Torney-Purta, Judith; Lehmann, Rainer; Oswald, Hans & Schulz, Wolfram (2001). *Citizenship and Education in Twenty-eight Countries: Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen*. Amsterdam: IEA.
- Valenzuela, Samuel (2004). ¿El voto voluntario fortalece o debilita la democracia? Informe N° 399 Política Nacional, asuntospublicos.org. Disponible en: <http://www.asuntospublicos.cl/wp-content/uploads/2004/06/399.pdf>