

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL, ACUERDO SEP NO. 15018
PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
EL 29 DE NOVIEMBRE DE 1976



**DIRECCIÓN GENERAL ACADÉMICA
DOCTORADO EN ESTUDIOS CIENTÍFICO-SOCIALES**

LA FORMACIÓN DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS PARA EL EJERCICIO DEL VOTO La política educativa del Instituto Federal Electoral en las elecciones federales de 2006

**TESIS PARA OBTENER EL
GRADO DE DOCTORA EN ESTUDIOS CIENTÍFICO-SOCIALES**

QUE PRESENTA

MARÍA TERESA DE JESÚS GONZÁLEZ LUNA CORVERA

DIRECTOR DE LA TESIS

DR. JUAN MANUEL RAMÍREZ SÁIZ

TLAQUEPAQUE, JALISCO, NOVIEMBRE DE 2009

DOCTORADO EN ESTUDIOS CIENTÍFICO-SOCIALES

ITESO

**LA FORMACIÓN DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS
PARA EL EJERCICIO DEL VOTO**
**La política educativa del Instituto Federal Electoral en
las elecciones federales de 2006**

TESIS PARA OBTENER EL

GRADO DE DOCTORA EN ESTUDIOS CIENTÍFICOS-SOCIALES

QUE PRESENTA

MARÍA TERESA DE JESÚS GONZÁLEZ LUNA CORVERA

COMITÉ TUTORIAL

DR. JUAN MANUEL RAMÍREZ SÁIZ

DR. ALFONSO HERNÁNDEZ VALDEZ

DRA. LUZ LOMELÍ MEILLÓN

TLAQUEPAQUE, JALISCO, NOVIEMBRE DE 2009

DOCTORADO EN ESTUDIOS CIENTÍFICO-SOCIALES ITESO

LA FORMACIÓN DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS PARA EL EJERCICIO DEL VOTO

La política educativa del IFE en las elecciones federales de 2006

MARÍA TERESA DE JESÚS GONZÁLEZ LUNA CORVERA

Esta tesis aborda las relaciones entre democracia, educación y ciudadanía y su concreción en políticas públicas educativas. El objeto de estudio es el programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* que el Instituto Federal Electoral desarrolló en el proceso electoral federal 2005-2006, como parte de su nueva política pública de educación cívica, lo que dio lugar a 300 experiencias educativas en cada uno de los distritos electorales del país.

Se explora una experiencia de conjunto como “caso particular de lo posible” en una “investigación indígena” que implica al mismo investigador, dentro de un campo de estudio y acción que demanda el diálogo entre diversas áreas de conocimiento y enfoques metodológicos para entender y transformar las prácticas de educación para la ciudadanía que tienen efectos decisivos en los procesos de democratización y en el ejercicio de los derechos ciudadanos.

El acento está en la democracia electoral, los derechos políticos de los ciudadanos y el acto de votar, como punto de partida necesario para extender y profundizar el orden democrático en la vida política y social. Se entiende que la condición de ciudadanía se adquiere por derecho, pero la conciencia de ser sujeto de derechos y responsabilidades, así como las capacidades para ejercerlos, es resultado de un proceso educativo.

El trabajo está organizado en cuatro partes: a) en el marco teórico y contextual se ubican las teorías y debates dominantes en torno al vínculo entre democracia, educación y ciudadanía, y se pone en perspectiva el fenómeno bajo estudio; b) el estado que guarda el conocimiento en el campo de estudio y acción de la educación cívica para la ciudadanía; c) el escenario institucional (IFE) en el que se toman las decisiones de política pública educativa y tienen lugar las prácticas educativas; y, d) la propuesta de un modelo para el análisis de políticas públicas de educación cívica y su aplicación para el análisis e interpretación del programa de educación para el ejercicio del sufragio.

**LA FORMACIÓN DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS PARA EL EJERCICIO DEL
VOTO**
**La política educativa del Instituto Federal Electoral en las elecciones federales de
2006**

TESIS PARA OBTENER EL
GRADO DE DOCTORA EN ESTUDIOS CIENTÍFICO-SOCIALES
QUE PRESENTA
MARÍA TERESA DE JESÚS GONZÁLEZ LUNA CORVERA

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
I. DEMOCRACIA, EDUCACIÓN Y CIUDADANÍA	32
1. LA EDUCACIÓN EN LAS DEMOCRACIAS.	32
2. LA EDUCACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA HISTORIA.	48
3. ENFOQUES TEÓRICOS DE LA EDUCACIÓN CÍVICA.	69
3.1 Orientaciones y modelos teóricos en la educación cívica.	69
3.2 La moral y la educación cívica.	80
3.3 La educación cívica como acontecimiento ético.	91
4. LA EDUCACIÓN CÍVICA EN LAS TEORÍAS DE CIUDADANÍA.	94
II. LA EDUCACIÓN CÍVICA PARA LA CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA	118
1. LA EDUCACIÓN CÍVICA: UN CAMPO DE ESTUDIO NACIENTE.	118
2. LA EDUCACIÓN CÍVICA: UN CAMPO DE ACCIÓN EN DISPUTA.	131
3. LA EDUCACIÓN CÍVICA EN EL CAMPO ELECTORAL.	142
III. LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL IFE PARA EL EJERCICIO DEL	160

VOTO EN

LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2006

1. EL IFE Y LA EDUCACIÓN CÍVICA.	160
1.1 La educación cívica desde un órgano autónomo del Estado mexicano.	162
1.2 La función educativa del IFE en el campo electoral.	171
1.3 La actuación educativa del IFE.	178
2. LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL IFE 2005-2010	189
3. LA EDUCACIÓN PARA EL VOTO EN LAS ELECCIONES DE 2006.	204
3.1 La estrategia general de promoción de la participación ciudadana.	205
3.2 El Programa <i>Educación para el ejercicio del voto libre y razonado</i> .	210
3.2.1 El diseño general del programa.	213
3.2.2 El diseño de los proyectos distritales.	226
3.2.3 La instrumentación de los proyectos distritales.	233
3.2.4 La evaluación de los proyectos distritales.	238

I V. LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS

PÚBLICAS DE EDUCACIÓN CÍVICA

1 EL DISEÑO DEL MODELO ANALÍTICO.	245
1.1 Las definiciones teóricas.	249

1.1.1	La noción de educación cívica.	249
1.1.2	Concepciones de democracia y ciudadanía.	259
1.1.3	Las políticas públicas de educación cívica.	265
1.2	Las características del modelo.	275
1.3	Las dimensiones del modelo.	284
2.	LA APLICACIÓN DEL MODELO AL PROGRAMA DE EDUCACIÓN PARA EL VOTO.	300
2.1	La unidad de análisis.	300
2.2	El modelo en el diseño de la política pública.	308
2.3	Las dimensiones en el programa educativo.	315
	CONCLUSIONES	344
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	361
	REFERENCIAS DOCUMENTALES	375

DOCTORADO EN ESTUDIOS CIENTÍFICO-SOCIALES ITESO

LA FORMACIÓN DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS PARA EL EJERCICIO DEL VOTO

La política educativa del IFE en las elecciones federales de 2006

MARÍA TERESA DE JESÚS GONZÁLEZ LUNA CORVERA

Esta tesis aborda las relaciones entre democracia, educación y ciudadanía y su concreción en políticas públicas educativas. El objeto de estudio es el programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* que el Instituto Federal Electoral desarrolló en el proceso electoral federal 2005-2006, como parte de su nueva política pública de educación cívica, lo que dio lugar a 300 experiencias educativas en cada uno de los distritos electorales del país.

Se explora una experiencia de conjunto como “caso particular de lo posible” en una “investigación indígena” que implica al mismo investigador, dentro de un campo de estudio y acción que demanda el diálogo entre diversas áreas de conocimiento y enfoques metodológicos para entender y transformar las prácticas de educación para la ciudadanía que tienen efectos decisivos en los procesos de democratización y en el ejercicio de los derechos ciudadanos.

El acento está en la democracia electoral, los derechos políticos de los ciudadanos y el acto de votar, como punto de partida necesario para extender y profundizar el orden democrático en la vida política y social. Se entiende que la condición de ciudadanía se adquiere por derecho, pero la conciencia de ser sujeto de derechos y responsabilidades, así como las capacidades para ejercerlos, es resultado de un proceso educativo.

El trabajo está organizado en cuatro partes: a) en el marco teórico y contextual se ubican las teorías y debates dominantes en torno al vínculo entre democracia, educación y ciudadanía, y se pone en perspectiva el fenómeno bajo estudio; b) el estado que guarda el conocimiento en el campo de estudio y acción de la educación cívica para la ciudadanía; c) el escenario institucional (IFE) en el que se toman las decisiones de política pública educativa y tienen lugar las prácticas educativas; y, d) la propuesta de un modelo para el análisis de políticas públicas de educación cívica y su aplicación para el análisis e interpretación del programa de educación para el ejercicio del sufragio.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
I. DEMOCRACIA, EDUCACIÓN Y CIUDADANÍA	32
1. LA EDUCACIÓN EN LAS DEMOCRACIAS.	32
2. LA EDUCACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA HISTORIA.	48
3. ENFOQUES TEÓRICOS DE LA EDUCACIÓN CÍVICA.	69
3.1 Orientaciones y modelos teóricos en la educación cívica.	69
3.2 La moral y la educación cívica.	80
3.3 La educación cívica como acontecimiento ético.	91
4. LA EDUCACIÓN CÍVICA EN LAS TEORÍAS DE CIUDADANÍA.	94
II. LA EDUCACIÓN CÍVICA PARA LA CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA	118
1. LA EDUCACIÓN CÍVICA: UN CAMPO DE ESTUDIO NACIENTE.	118
2. LA EDUCACIÓN CÍVICA: UN CAMPO DE ACCIÓN EN DISPUTA.	131
3. LA EDUCACIÓN CÍVICA EN EL CAMPO ELECTORAL.	142
III. LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL IFE PARA EL EJERCICIO DEL VOTO EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2006	160
1. EL IFE Y LA EDUCACIÓN CÍVICA.	160
1.1 La educación cívica desde un órgano autónomo del Estado mexicano.	162
1.2 La función educativa del IFE en el campo electoral.	171
1.3 La actuación educativa del IFE.	178
2. LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL IFE 2005-2010	189
3. LA EDUCACIÓN PARA EL VOTO EN LAS ELECCIONES DE 2006.	204

3.1	La estrategia general de promoción de la participación ciudadana.	205
3.2	El Programa <i>Educación para el ejercicio del voto libre y razonado</i> .	210
3.2.1	El diseño general del programa.	213
3.2.2	El diseño de los proyectos distritales.	226
3.2.3	La instrumentación de los proyectos distritales.	233
3.2.4	La evaluación de los proyectos distritales.	238
I V. LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS		245
PÚBLICAS DE EDUCACIÓN CÍVICA		
1	EL DISEÑO DEL MODELO ANALÍTICO.	245
1.1	Las definiciones teóricas.	249
1.1.1	La noción de educación cívica.	249
1.1.2	Concepciones de democracia y ciudadanía.	259
1.1.3	Las políticas públicas de educación cívica.	265
1.2	Las características del modelo.	275
1.3	Las dimensiones del modelo.	284
2.	LA APLICACIÓN DEL MODELO AL PROGRAMA DE EDUCACIÓN PARA EL VOTO.	300
2.1	La unidad de análisis.	300
2.2	El modelo en el diseño de la política pública.	308
2.3	Las dimensiones en el programa educativo.	315
CONCLUSIONES		344
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		361
REFERENCIAS DOCUMENTALES		375

INTRODUCCIÓN

La relación entre educación y ciudadanía en el marco de las sociedades democráticas es el tema de fondo que anima el desarrollo de este trabajo. Lo elijo como punto de partida para entender y transformar prácticas de educación cívica que tienen efectos decisivos en los procesos de democratización del país, especialmente las relacionadas con el ejercicio del derecho fundamental de los ciudadanos al sufragio. Me aproximo a la construcción de ciudadanías democráticas desde uno de los programas específicos de la política pública de educación cívica del Instituto Federal Electoral (IFE).

Al asociar los temas genéricos de democracia, educación y ciudadanía, categorías históricamente construidas, con el de políticas públicas, específicamente con la política educativa de un organismo autónomo del Estado mexicano, se configura un campo de estudio amplio y complejo que demanda el concurso de diversas áreas de conocimiento y enfoques metodológicos para dar cuenta de un escenario de políticas y acciones múltiples y controvertidas. Estos conceptos, que tienen luz propia y se alumbran entre sí, remiten a otros conceptos, problemas y diagnósticos, actores e instituciones; aluden a discursos, tradiciones y mandatos; son motivo de controversias y distintas interpretaciones y posiciones; dan lugar al diseño e instrumentación de políticas de acción pública; pero sobre todo, generan expectativas y recogen aspiraciones ciudadanas.

En efecto, esta discusión no se da en terreno limpio, estrictamente delimitado o mapeado como área cognoscitiva de una sola disciplina, ni como arena política libre de conflictos; tampoco constituye un terreno de prácticas pedagógicas institucionales definidas. Por el contrario, como en todo lo relacionado con la vida en común, cuando se habla de democracia, ciudadanía y educación no se está ante realidades objetivas y predeterminadas sino frente a procesos de construcción social abiertos a la observación empírica, con lo que se confirma la idea de que una cosa es la dinámica de las prácticas sociales y otra la construcción conceptual que permite explicarlas. No se trata de conceptos estáticos y

definitivos, sino de categorías flexibles y dinámicas, en el sentido de “macroconceptos” (Morin, 1990), que llevan a pensar mediante la constelación y solidaridad de conceptos. Así, en la medida en que la democracia es un orden incierto, la ciudadanía también lo es y, por tanto, la educación para la ciudadanía.

La presente tesis no agota los posibles campos de reflexión y acción implicados en el triángulo conceptual que relaciona la democracia, la educación y la ciudadanía, susceptible de analizarse en su concreción en políticas públicas educativas. Es importante considerar, por una parte, que se trata de relaciones que se han expresado y se manifiestan de manera diferenciada e el tiempo y en el espacio; por otra, que estos tres conceptos comparten la característica de ser instituciones en desarrollo, en el sentido de conquistas sociales que hay que defender constantemente, que implican a las instituciones de un Estado de derecho democrático y son objeto de distintas definiciones que derivan en diferentes consecuencias políticas y educativas.

El vínculo entre democracia, ciudadanía y educación, tanto en lo conceptual como en la realidad social, ha sido el centro de mi interés personal, en lo profesional y académico, durante la última década. Desde luego, los temas de atención específicos han ido cambiando y registran deslizamientos en función del cambio de problemáticas o de objetos empíricos, pero permanece constante mi preocupación por los asuntos que tienen que ver con la formación de ciudadanías que requiere el orden democrático para sostenerse y profundizarse. Evidentemente, las nuevas situaciones personales, en combinación con hechos inéditos, conflictos y cambios en la vida nacional, me han exigido reenfocar constantemente las problemáticas y precisar los propios intereses en este campo del conocimiento y de la acción social, así como a resignificar mis saberes previos. Así, los ámbitos de interés personal se transforman e incrementan en razón de nuevos hechos y de los impactos que producen determinados fenómenos en la vida social, especialmente en los procesos de democratización del país, como fueron las elecciones federales de 2006.

El objeto de estudio específico de esta tesis es el programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* que el IFE desarrolló en el proceso electoral 2005-2006, el cual se deriva de la política educativa institucional, esto es, el *Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010 (PEEC)*. Se trata de la exploración de una experiencia concreta como “caso particular de lo posible”, en tanto lo particular permite descubrir lo invariante y un caso bien construido deja de ser particular porque remite a la configuración de problemas que exceden ampliamente el único caso (Augé, 2007). Constituye una “investigación indígena”, en la medida en que formé parte del objeto de estudio¹ y éste me implica en lo personal como investigadora (Bourdieu, 1995); pero, también, una investigación abierta, en el sentido de que mis intereses y la pretensión de hacer esta tesis doctoral en el campo de la educación cívica fueron conocidos en el contexto institucional. Esto, evidentemente, compromete la propia subjetividad, lo que conduce a dialogar con uno mismo y asumir el principio metodológico de reflexividad en el desarrollo de la investigación.

En este sentido, es necesario reconocer, en primer lugar, que somos parte del mundo social que estudiamos y que, por tanto, uno mismo y el propio acto de investigación son objeto de la propia investigación (Atkinson y Hammersley, 1994).² Ante este hecho, la reflexividad, que se juega en un proceso reflexivo que incluye todas las etapas del desarrollo de la investigación hasta la escritura del presente texto, me ha permitido pensar sobre los efectos que mi participación en el mundo social tiene en la investigación y tomar cierta distancia para observarme como objeto en dicho mundo. Ha supuesto, entre otras cosas, una autoconciencia reflexiva sobre los procedimientos metodológicos seguidos, un examen sistemático de los propios conocimientos e interpretaciones, una gestión consciente de la

¹ Me desempeñé como Consejera Electoral del IFE de noviembre de 2003 a agosto de 2008 y, durante ese periodo, presidí la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, responsable de la política de educación cívica institucional.

² Para estos autores, no hay manera de escapar del mundo social para después estudiarlo, ni es necesario que así sea; “al incluir nuestro propio papel dentro del foco de investigación y explotar sistemáticamente nuestra participación como investigadores en el mundo que estamos estudiando, podemos desarrollar y comprobar la teoría sin tener que hacer llamamientos inútiles al empirismo, ya sea en su variedad naturalista o positivista” (Atkinson y Hammersley, 1994, p.40).

propia identidad como parte de la institución y como investigadora, así como una revisión de las suposiciones que tengo al ser parte de la cultura que estudio.

En efecto, la autoimplicación racional y emocional en el objeto de estudio amerita un ejercicio de reflexividad sobre la articulación personal en la práctica institucional y la propia investigación. De los mecanismos de control y vigilancia que favorecen la reflexividad, de mi rol como observadora-participante, que ha hecho posible la adquisición de conocimientos sobre la realidad en el curso de mi participación en ella, así como de las dificultades para distanciarme de las propias presuposiciones en un campo de investigación en el que tengo familiaridad, iré dando cuenta a lo largo del texto.

Respecto a la naturaleza y alcance de este estudio, no pretendo analizar toda la política pública de educación cívica del IFE contenida en el *PEEC* sino lo que tiene que ver con la educación para el voto, uno de sus programas específicos, que adquiere relevancia especial en el campo educativo y electoral para la vida nacional. Sin embargo, considero que es importante contextualizar la experiencia empírica en función de la política pública institucional que la cobija, considerar las concepciones y principios que la fundamentan, los fines y criterios metodológicos que establece y, en la medida de lo necesario, la articulación entre los programas que le dan vida a la política, particularmente los relacionados con la estrategia general de promoción de la participación ciudadana y el voto en el proceso electoral federal 2005-2006.

En términos temporales, el marco contextual del estudio comprende la etapa de 1996 a 2006, que representa una década significativa en la democratización de México, desde la creación del IFE, con sus principales rasgos actuales, producto de reformas electorales decisivas para el país, hasta la fecha. El periodo de estudio específico corresponde a las fechas del proceso electoral federal que inició en octubre de 2005 y concluyó en septiembre de 2006, una vez que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) calificó la elección presidencial. En lo espacial, el ámbito empírico es el

IFE, que tiene presencia en todo el territorio nacional. Durante el periodo señalado se instrumentaron 300 proyectos distritales de intervención educativa, distribuidos en todas las entidades del país, que conformaron el programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*.

Ahora bien, el análisis de cualquier política pública supone situarse en el nivel de las decisiones y prácticas institucionales concretas, esto es, en el terreno de la realidad y voluntad políticas, pero también en el ámbito de lo posible, factible y deseable. En este caso, el programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*, que representa un ejercicio inédito por ser la primera vez que se aplica durante un proceso electoral con alcance nacional y por constituir el primer programa que se deriva de la nueva política educativa del IFE, es el objeto de estudio de esta tesis doctoral, que precisa una aproximación singular para alcanzar una comprensión más profunda del problema de las políticas públicas de educación cívica. Estoy convencida de que, en el contexto mexicano actual de procesos de democratización y circunstancias inéditas en la vida económica, política, social y cultural del país, adquiere especial relevancia el papel de las instituciones, las políticas y la educación en la transición de ciudadanías pasivas y restringidas en lo formal, a una concepción integral del ejercicio de ciudadanías plenas, actuantes y responsables.

Son múltiples los objetivos que animan este trabajo. Desde la convicción personal de que la formación de los ciudadanos capaces de asumir un papel activo en la sociedad acompaña necesariamente las transformaciones democráticas, el desempeño de las instituciones y la renovación de la cultura política de las sociedades, me interesa comprender y contribuir al conocimiento sobre lo que ocurre en el campo de la educación para la ciudadanía en México, particularmente la que tiene que ver con la educación de los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y responsabilidades políticas. Asimismo, en el campo de la acción y transformación social, me interesa contribuir a la formación de competencias y disposiciones cívicas en los ciudadanos para el ejercicio activo y responsable

de sus derechos, así como participar en la deliberación pública sobre la educación para la construcción de ciudadanías democráticas.

En suma, quiero aportar, desde los saberes y experiencia personales, a la construcción de una visión renovada de la formación de los ciudadanos, para despertar en ellos el deseo de participar en la vida pública, y contribuir de esta manera para lograr que el espacio público sea eso, un espacio con público, con ciudadanos que tienen las condiciones y las competencias cívicas básicas para ejercer a plenitud sus derechos y responsabilidades sociales, y manifiestan un apego a la democracia como sistema político.

Parto de la idea de que la condición de ciudadano se adquiere por derecho, pero la conciencia de ser sujeto de derechos y las capacidades para ejercerlos es resultado de procesos educativos, en un contexto histórico, sociopolítico y cultural determinados. Por tanto, suscribo la tesis de que la condición de ciudadanía está en construcción permanente -la historia da cuenta de ello- y que existe un conjunto de competencias cívicas básicas (conocimientos, habilidades y destrezas, actitudes y valores) que las personas deben y pueden adquirir para poder actuar en sociedad como sujetos de derechos y responsabilidades. Me interesa mostrar que la educación cívica para la formación de los ciudadanos no es sólo un recurso posible sino una herramienta necesaria para el desarrollo de la libertad de los ciudadanos y la consolidación de las instituciones democráticas.

Estoy cierta de la importancia que tienen los estudios sobre políticas públicas y sus efectos en el conocimiento del Estado. En este sentido, estimo que es relevante generar nuevos conocimientos sobre las prácticas y procesos institucionales que fortalezcan las capacidades de las organizaciones, principalmente del IFE, para impulsar la educación democrática de los ciudadanos. De ahí que, como objetivo particular, proponga construir un modelo para el análisis de políticas públicas de educación cívica, en el sentido de una representación que se construye para explicar la realidad, con capacidad para interpretar y valorar tanto los procesos como los efectos de las políticas y, por esta vía, fortalecer las

acciones institucionales dirigidas a desarrollar las competencias cívicas de los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y responsabilidades. Me parece que es estratégico, en un primer momento, centrar la atención en el diseño y la gestión del programa de educación para el voto, más que en las características y calidad pedagógica de las prácticas específicas de educación ciudadana, sobre todo cuando se trata de un nuevo programa educativo enmarcado, a su vez, en una nueva política pública.

En lo personal sostengo la tesis de que la información se debe transformar en conocimiento y éste, a su vez, en acción. En este sentido, los conocimientos que se generen han de tener una finalidad social y dar lugar a un aprovechamiento social de los mismos. De ahí que me motive la idea de contribuir a generar un conocimiento renovado sobre la educación para la ciudadanía, susceptible de ser incorporado con éxito en la agenda institucional y pública, y de retomarse, en términos de recomendaciones prácticas y estratégicas, en la formulación de políticas públicas educativas.

Detrás de estos objetivos, está el deseo de recuperar la política como actividad y capacidad propia de los ciudadanos. La democracia, sin duda, es un régimen político exigente (Pasquino, 1999), que requiere de las energías de los ciudadanos para que contribuyan a su funcionamiento. Considero, pues, que en la educación cívica reside, en medida significativa, la posibilidad de contar con ciudadanos que aporten al desarrollo de la democracia, capaces de intervenir e influir efectivamente en ella y con un interés sostenido por la vida pública en el curso del tiempo; pero, también, dispuestos a formular y gestionar sus demandas por los cauces institucionales y resolver conflictos en el marco del Estado de derecho.

Ahora bien, entender la educación cívica en su nexo con la democracia supone responder a interrogantes de diverso orden, entre otras: ¿cómo profundizar la transición democrática y lograr que la democratización abrace a todo el sistema político y no sólo a uno de sus componentes?, ¿qué transformaciones exige la apuesta democrática nacional al

sistema educativo mexicano para encontrarse con la sociedad? y ¿cómo formar ciudadanos que hagan posible la democracia y la defiendan? Desde luego, me resulta casi imposible poner fin a las interrogantes sobre el tema en cuestión. Hay algunas preguntas que se resisten a una respuesta definitiva y que permanecen en el tiempo, como la que se cuestiona sobre ¿cuál es el tipo de ciudadano que se quiere formar? y ¿para qué democracia?, de las que necesariamente se derivan otras: ¿cuál debe ser el papel de la educación cívica para la ciudadanía en los procesos de democratización? y, más concretamente, ¿cuál es el perfil de ciudadanía para la que el IFE se propone formar a los ciudadanos? Otras preguntas, en cambio, son susceptibles de responderse, con ciertas dificultades, como producto del desarrollo de las mismas acciones educativas y de su análisis: ¿cuáles fueron los efectos del programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* en los ciudadanos destinatarios de la acción y cuál ha sido su impacto en los procesos de democratización?

Una de las preguntas clave, antes y ahora, gira en torno a ¿qué hacer para que los ciudadanos y futuros ciudadanos perciban la democracia como un régimen deseable, con superioridad ética y política sobre otros órdenes políticos, y como una condición de la convivencia civilizada y orden que, a través de la legitimidad, se sostiene en el tiempo? Una de las respuestas, que sugiero como apuesta democrática, es la de la educación cívica forjadora de ciudadanos que ejercen sus derechos, asumen sus responsabilidades y comprenden que los problemas sociales son de todos y nos afectan a todos.

Considero que, en el proceso cíclico de las elecciones, es posible conocer los efectos esperados y no esperados que produce una estrategia educativa singular de alcance nacional, en este caso el programa de educación para el voto, en la población destinataria de la acción institucional; pero también es ocasión para apreciar el proceso de gestión y la pertinencia social de la política pública de educación cívica del organismo responsable de organizar los procesos electorales. Son los escenarios concretos los que permiten observar y transformar el vínculo y las relaciones específicas entre los ciudadanos y el sistema

político, identificar singularidades y posibilidades de las instituciones políticas y dar cuenta de los procesos de democratización de la sociedad, en su temporalidad y espacialidad. No tengo duda de que la realidad obliga a considerar los distintos circuitos en los que se construyen y funcionan las instituciones de la democracia y tienen lugar las complejas relaciones entre ellas, los ciudadanos y la sociedad.

El tema de las políticas públicas resulta crucial como mecanismo para el desarrollo democrático, la recreación del debate acerca de la política y la recuperación del espacio de la política. En mi opinión, el análisis de una política específica puede dar cuenta, entre otras cosas, de la capacidad del Estado para democratizar y construir ciudadanía, en tanto observable empíricamente; contribuir a la deliberación pública sobre la importancia de las políticas educativas en la extensión y profundización de la democracia; y generar conocimiento acerca de las organizaciones públicas y de la participación ciudadana en ellas, con una base empírica. El tema de la educación democrática puede generar, a mi modo de ver, una discusión renovada sobre el papel del Estado en los procesos de democratización de la sociedad. Desde luego, aporta a la comprensión de las tensiones propias de toda política, entre la formulación de principios (“manejo de lo posible”) y la situación de contingencia en la toma de decisiones (“manejo de lo necesario”); entre la innovación o cambio y la continuidad; y entre la idealidad y lo fáctico, que se expresan en la experiencia concreta de una política. Lo cierto es que, nuevos procesos, que expresan nuevos intereses y conflictos, requieren a su vez de nuevas políticas públicas.

Todo indica que, para identificar y comprender el origen y el significado de las políticas públicas en las democracias contemporáneas, se precisa entender las organizaciones y las redes en que se desarrollan dichas políticas. En este trabajo combino un “conocimiento en el proceso” (conocimiento con propósitos pragmáticos y de influencia), y un “conocimiento del proceso” (conocimiento académico desde fuera con intereses científicos), de acuerdo con la distinción que hace Aguilar Villanueva (1996) entre “policy analysis”, orientado

normativamente a la búsqueda de la mejor política pública en términos de eficiencia y equidad, y “policy making”, orientado al estudio de elaboración de las políticas y a describir y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político o un gobierno particular, en este caso, la autoridad electoral.

Como he dejado ver en líneas anteriores, y se podrá constatar a lo largo del texto, planteo hipótesis de conocimiento y de comprensión que están concatenadas y son claramente interpretativas que, posiblemente, nutrirán otras hipótesis de intervención futuras. Actualmente, observo que se renueva el interés por la autenticidad del voto ciudadano como acto democrático por excelencia en las teorías democráticas liberales. Planteo que, a partir de la concepción procedimental o minimalista de la democracia, que otorga a uno de sus procedimientos (las elecciones) el papel preponderante y se basa en un modelo limitado de participación ciudadana que se satisface en el ejercicio electoral, es posible contar con una puerta segura y abierta para extenderla y profundizarla y, de esta manera, acceder a una democracia participativa y deliberativa. Dicho de otro modo, fijar la atención en la democracia electoral, en el acto de votar, en la participación electoral, en los derechos político-electorales, en los electores y en los procesos electorales, significa cuidar las condiciones básicas indispensables de toda democracia para consolidar el primer escalón del orden democrático. Esto es lo que permite, según mi perspectiva, ampliar el pensamiento y la acción para entender y ampliar la democracia a otras esferas de la vida social, de manera que sea posible construir otros escalones sólidos que conduzcan a niveles superiores de una democracia sustantiva, basada en el ejercicio del conjunto de derechos ciudadanos (civiles, políticos, sociales, económicos y culturales) y en una participación ciudadana vital en la vida pública.

Insisto en la importancia del voto y de las elecciones porque, además, constituyen el elemento central de participación democrática de los ciudadanos, particularmente en nuestro país en que, para la gran mayoría de la población, representan el único instrumento de

participación en el proceso político; además, hay que tener en cuenta que a nivel federal no existen en México, por ahora, otras formas de democracia directa (referéndum, plebiscito o iniciativa popular). De ahí que me parezca pertinente revalorar en sus propios méritos la educación de los ciudadanos para la participación política y para el ejercicio del derecho específico al sufragio, toda vez que los derechos políticos son derechos fundamentales y que la regulación en materia electoral incide en el ejercicio efectivo de éstos.

Una vez garantizada la democracia electoral, estimo que se cuenta con los elementos mínimos para adjetivar la democracia participativa. Entiendo, desde luego, que la democracia procedimental no es la única fuente de legitimidad del Estado, sino la base y el principio de validación de su estructura como representativa de la voluntad popular. Así, desde lo institucional, una de las hipótesis que sostengo es que, actualmente, el elemento o variable más importante para resignificar y fortalecer la función educativa del IFE es el electoral; esto es, los derechos, deberes, contenidos, procedimientos y prácticas de la democracia electoral. Dicho en breve, lo electoral como texto, pretexto y contexto de la educación para la ciudadanía desde la política educativa del IFE.

En lo esencial, la presente tesis se funda en la consideración de que la autenticidad del sufragio es una de las principales garantías de los ciudadanos, sujeta al cuidado y patrocinio del IFE, y que la responsabilidad institucional de garantizarla radica no solamente en la escrupulosa organización de los procesos electorales en términos logísticos, con los elementos de seguridad que la norma contempla para que los ciudadanos ejerzan el voto de manera libre, secreta y personal, sino también en su función educativa de desarrollar en los ciudadanos las competencias cívicas necesarias para el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales y ciudadanos.

Considero que, en el caso mexicano, el tránsito a la democracia, como forma de gobierno y modo de convivencia social, es un proceso todavía no concluido y que, en la medida en que los cambios son inconclusos y la vida democrática del país no tiene aún

perfiles definitivos, es estratégico fortalecer las capacidades ciudadanas y la actuación de las instituciones democráticas. En la recomposición del orden político y social, así como en el fortalecimiento de la vida pública y de la emergencia de nuevos actores sociales, lo que está asociado a la reivindicación y el ejercicio de los derechos ciudadanos de la población, la educación cívica juega un papel determinante. No basta con el reconocimiento formal por parte del Estado y de los individuos de los derechos ciudadanos; su ejercicio depende, en primer lugar, de su institucionalización y de las distintas maneras en que el Estado los protege y los garantiza. En la medida en que las instituciones, que -como el IFE- tienen el mandato y/o comparten el compromiso de la educación de los ciudadanos, reconozcan la conexión que existe entre un sistema electoral competitivo e instituciones que garantizan los derechos ciudadanos, será posible que los valores, las normas, las instituciones y las prácticas de la democracia tengan un anclaje en la vida social.

Asimismo, me parece que a una concepción integral de la ciudadanía corresponde una concepción integral de la democracia y, por consiguiente, de la educación cívica. No estoy entre los minimalistas, quienes sostienen la idea de que la única democracia concebible es la electoral y que el voto es el principio y el fin de toda la construcción democrática; por el contrario, considero que el voto es una condición necesaria, más no suficiente, para hacer que la democracia y los derechos ciudadanos se desplieguen en toda su estatura. Lo que resulta claro es que la misma democracia procedimental, y la participación de los ciudadanos en ella, supone la existencia previa de un piso mínimo de libertades y derechos humanos; entre otros, el derecho a estar informado sobre los asuntos públicos y la libertad para expresarse, organizarse y reunirse.

Ahora bien, la consideración de que son los escenarios concretos los que demandan explicaciones y ponen a prueba las teorías y metodologías que pretenden dar cuenta de los fenómenos sociales, me lleva a formular otra hipótesis de carácter metodológico: el análisis y la evaluación de *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*, uno de los

programas de acción de la política educativa del IFE, es indicativo de las posibilidades de ejecución de la política pública en lo general, toda vez que comparten las intencionalidades políticas y educativas y se trata de los mismos espacios sociales (los distritos electorales como unidades de acción) y operadores de la acción institucional, aunque en diferentes contextos temporales y con objetivos, contenidos y aliados estratégicos distintos. Estimo que, del análisis de un programa específico, se desprenden conclusiones válidas y útiles para la política pública de la Institución, además de que contribuye a tener un mayor conocimiento del entorno de las acciones institucionales y su variabilidad y, con ello, elementos más consistentes para la preparación de acciones futuras.

Desde el punto de vista metodológico, estimo que el análisis de esta política pública educativa brinda la oportunidad de detenerse en las prácticas cotidianas para descubrir y comprender las nuevas formas de la acción colectiva (Melucci, 1999). Se trata de prácticas visibles (300 acciones distritales de intervención educativa), esto es, de formas evidentes de acción, en las que se expresan la pluralidad de los significados que están contenidos en el acontecimiento o fenómeno colectivo. Así, en este trabajo intento integrar una perspectiva histórica y dar cuenta del contexto social y político en el que se desarrolla la educación cívica. Construyo un texto sugestivo que mira el futuro a través del análisis del presente, producto de intereses personales viejos y nuevos; de la observación y actuación en prácticas concretas; de lecturas y reflexiones teóricas; de mi propia participación en la política bajo estudio; de interacciones con agentes y destinatarios de la educación cívica; y, de interrogantes que no se pueden responder en abstracto. En efecto, este texto tiene ingredientes testimoniales.

El objeto de estudio de esta investigación refiere comportamientos, decisiones políticas, actitudes, normas, procedimientos administrativos, valores y prácticas que demandan una estrategia cualitativa para explorarlos a través de indicadores valorativos, así como la incorporación de información cuantitativa, con la finalidad de construir los datos con

el apoyo de las teorías. En primer lugar, porque es con situaciones que se trabaja en este estudio de caso (una política pública específica aplicada en momentos y espacios sociales determinados); en segundo término, por los objetivos y contenidos de las acciones (promoción y educación para el voto a través de intervenciones educativas); en tercer lugar, porque en lo personal me interesa poner el acento en los procesos, más que en los resultados; y, por último, por los principios y criterios que establece la misma política educativa y sus implicaciones.

En esta investigación, la aproximación sucesiva al objeto de estudio es resultado de la combinación de varios momentos metodológicos. El primer momento es fundamentalmente teórico, centrado en la lectura amplia de diversas fuentes, más allá del campo temático específico, y en la sistematización y análisis de estudios teóricos e investigaciones empíricas sobre el campo amplio de la democracia y la educación, con énfasis en las perspectivas que integran las teorías de la ciudadanía. A partir de esto, construyo el marco teórico y el marco contextual de esta tesis, y doy cuenta del estado que guarda el conocimiento sobre la educación para la ciudadanía. El segundo, de carácter descriptivo-analítico, basado principalmente en la revisión y comparación de múltiples fuentes de información empírica, en la sistematización de la experiencia y organización conceptual de los datos, que hace posible la reconstrucción progresiva del objeto de estudio y la delimitación y clarificación del problema, en la medida en que se explora su proceso y estructura interna. Por último, el momento analítico-interpretativo, el cual se nutre de los momentos metodológicos anteriores y los combina, lo que me permite generar una propuesta de modelo para el diseño y análisis de políticas públicas de educación cívica, con el fin de obtener un conocimiento mayor de los alcances de la aplicación del programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*, del que se deriva una interpretación crítica de la experiencia empírica, y orientar políticas públicas de educación para la ciudadanía.

En mi caso, se entremezclan varios intereses en torno a la formación de los ciudadanos: un interés conceptual por ordenar y guiar las reflexiones; un interés descriptivo por explorar, conocer y explicar la naturaleza de este fenómeno sociopolítico y educativo; un interés analítico por comprender las relaciones existentes entre los distintos problemas y realidades; un interés interpretativo por la significación de los hechos y experiencias; y un interés por transformar las políticas y prácticas de la educación para la ciudadanía. Como en toda investigación exploratoria, la selección, reflexión e interpretación de información, conocimientos y observaciones sobre el objeto de estudio, así como las distintas tareas implicadas en ella (de búsqueda de información, registro, organización, consulta y archivo, entre otras), se convierten en procesos reflexivos a partir de los cuales se reformulan las estrategias, se reencauzan las rutas y se toman decisiones sobre el proceso de estudio. Encuentro que, a medida que las ideas teóricas se desarrollan y se obtienen datos empíricos, cambia lo que resulta significativo y se transforman y/o surgen nuevas hipótesis de trabajo.

Lo cierto es que, en las ciencias sociales, de manera acentuada en el estudio de las políticas públicas, no hay un paradigma dominante sino que coexisten diferentes enfoques y/o énfasis. Son los escenarios concretos los que permiten observar los vínculos y las relaciones específicas entre fenómenos sociales y aspectos de los mismos e identificar las singularidades de las experiencias, así como dar cuenta de las instituciones y los actores sociales que intervienen en los procesos bajo estudio. Desde mi experiencia, confirmo el hecho de que el conocimiento es selectivo y se organiza según una visión o intuición que orienta los modos de entender la realidad y de actuar sobre ella, lo que tiene consecuencias en la vida individual y social.

En efecto, el estado de alerta que guarda la democracia mexicana, el renovado interés por la ciudadanía y la educación de los ciudadanos, las experiencias electorales nacionales y las teorías de la democracia, entre otras cuestiones, confirman la relevancia

sociopolítica y teórico-metodológica de estudios que aborden el problema de construcción de ciudadanías democráticas, desde el eje de las políticas públicas de educación cívica en un contexto institucional definido. Se trata, desde mi punto de vista, de uno de los asuntos estratégicos, pero insuficientemente estudiados, en las democracias jóvenes que, como la mexicana, exige tanto de ciudadanos con competencias para participar en las decisiones y la vida pública, como de instituciones que garanticen su desarrollo y consolidación.

En la discusión actual sobre la democracia, para el caso de México y de los países de América Latina que experimentan cambios políticos y económicos que se procesan en democracia, se observa la combinación de varios procesos, entre éstos: la consolidación fáctica de la democracia electoral, con diferentes grados de precariedad institucional entre los países; una profunda insatisfacción con los resultados de la democracia en términos de las condiciones sociales de existencia (calidad de vida); preocupación por la eficacia gubernamental e inclusión política (decepción ciudadana); pero, a la vez, experiencias innovadoras en el campo de la política y de la construcción de la ciudadanía, que resignifican el concepto de democracia, amplían el ejercicio de derechos, abren espacios públicos a la participación de los ciudadanos y a la inclusión de las diferencias (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

Actualmente, al interés personal por la construcción de ciudadanías democráticas a través de la educación, se suma ahora una preocupación por las condiciones actuales de la democracia mexicana que obstaculizan el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos, vulneran el funcionamiento de las instituciones de la democracia y cuestionan hasta el mismo piso básico electoral de todo orden democrático. Entiendo que las consideraciones sobre la democracia no pueden ser separadas de la cultura política nacional prevaleciente, esto es, de las percepciones, valoraciones y creencias que tienen los ciudadanos en torno a determinados acontecimientos y situaciones sociales, económicas y políticas, quienes las califican de aceptables o inaceptables y pueden, en un momento dado, amenazar la relación

política esencial entre ciudadanos y gobernantes, así como el mismo orden político y social que la nación se ha dado y quiere darse. Lo cierto es que se observa un malestar colectivo creciente con relación a la política y los políticos, que la política actual se muestra incapaz de comprender, procesar y contener.

Pienso que, si bien los contextos cambiantes generan nuevos problemas, también ofrecen nuevas oportunidades. De manera paradójica advierto que, junto a los diagnósticos que informan del desencanto ciudadano hacia la política y los políticos y la insatisfacción con la democracia, que no logra responder a las expectativas de mejora de calidad de vida de la mayor parte de la población, coexiste un renovado interés por la ciudadanía, lo ciudadano, los derechos ciudadanos, las virtudes cívicas y la educación para la ciudadanía, que se pueden interpretar como una respuesta ante la conciencia de la crisis de lo público en las democracias liberales actuales. Así, encuentro que problemas presentes y proyectos de futuro conviven en el ánimo ciudadano

De igual manera, considero que hay que tener presente que el estudio y la reflexión sobre los regímenes democráticos no puede separarse del estudio de los sistemas y experiencias electorales nacionales. La democracia mexicana se ha venido construyendo de manera gradual, con cambios en la ley, a través principalmente del cauce electoral y como resultado de procesos complejos de disensos y acuerdos políticos. Su propio recorrido, pero sobre todo el proceso electoral federal de 2006, ha planteado retos de índole diferente, como los derivados de la nueva normatividad electoral de 2008 y los relacionados con el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, particularmente con el sufragio de los electores.

En México, el 2 de julio de 2006 se realizaron elecciones federales para elegir Presidente de la República y a los integrantes del Congreso de la Unión (500 diputados y 128 senadores). Se registró como la elección presidencial más reñida y cerrada de la historia electoral mexicana, que dio lugar a un intenso y ríspido debate político y al llamado “conflicto

post-electoral”.³ Fueron inéditos tanto los resultados electorales, con poco más de 50 centésimas de punto de diferencia entre los dos primeros contendientes a la Presidencia de la República, como los comportamientos de los actores políticos (partidos y candidatos) en las diferentes etapas del proceso electoral. Entre otros hechos, se registraron cifras históricas: la cobertura del padrón electoral más alta en la historia electoral mexicana ⁴, y la mayor participación electoral en términos absolutos: concurrieron a las urnas casi 42 millones de ciudadanos, que equivale al 58.55% del electorado. ⁵

El sistema electoral mexicano en su conjunto se puso a prueba, se confirmó la intensidad de la competencia electoral, la pluralidad democrática y una nutrida participación de ciudadanos en su calidad de electores, generando viejas y nuevas discusiones vinculadas con la calidad de la democracia electoral. En efecto, los resultados generaron polémica y el panorama político nacional se tornó crítico, la sociedad mexicana quedó fragmentada y se puso en duda la legitimidad del proceso electoral. Pero, si bien las experiencias electorales enriquecen las bases de sustentación de los aspectos positivos de la organización de las elecciones y las capacidades institucionales de adaptación a entornos cambiantes, también ponen en evidencia las debilidades legales, políticas y educativas frente a situaciones contextuales nuevas. Evidentemente, los comicios de 2006 han demandado una evaluación a fondo del proceso electoral por parte de todos los actores y autoridades involucrados en su organización y desarrollo, pero también ha hecho falta, desde mi punto de vista, revisar lo que tiene que ver directamente con la participación ciudadana y el ejercicio del voto, para

³ La elección no terminó el 2 de julio, el día de la jornada electoral, como solía ocurrir; ni siquiera el 5 de julio con los cómputos distritales, como lo marca la ley, sino hasta el 5 de septiembre, cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) calificó la elección, luego de realizar un recuento parcial de votos y resolver las impugnaciones presentadas por los partidos políticos y coaliciones.

⁴ Se contó con 71.7 millones de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, que equivale al 95.4% de la población mexicana mayor de 18 años, de los cuales el 44% tenía entre 18 y 34 años de edad, el 30% osciló entre los 35 y 49 años, el 21.5% entre 50 y 74 años y el 4.5% mayor a 75 años. Del gran total, 71.3 millones de ciudadanos conformaron la “lista nominal de electores”, lo que representa una cobertura del 99.4% respecto al padrón.

⁵ En términos relativos, en la elección federal de 2000 se registró una participación del 63.97%, con un total de 37 millones 601 mil 268 electores; en los comicios de 2003, participaron 26 millones 968 mil 371 electores, lo que equivale al 41.68%; en la elección del 2006 la participación fue del 58.55%. con un total de 41 millones 791 mil 322 de votantes.

reconocer las insinuaciones del presente y actuar con responsabilidad frente a un horizonte democrático inmediato.

Las reglas de la democracia están sometidas a un proceso constante de ajustes para consolidarla y hacerla cada vez más eficaz. Estimo, pues, que los procesos electorales y sus resultados, no sólo los de carácter cuantitativo que se traducen en la integración de la representación nacional, sino los de orden cualitativo que tienen que ver con la calidad de la representación popular, de la vida política y de la participación ciudadana, obligan a una reflexión en lo general sobre la organización y reglas del proceso electoral, la participación ciudadana, el comportamiento de los actores políticos y la actuación de las autoridades electorales, pero también a la revaloración del voto, como acto personal, y de la educación cívica, como medio para la formación de los ciudadanos en las competencias básicas que requieren los procesos electivos.

Desde mi perspectiva, la reforma constitucional en materia electoral de noviembre de 2007, así como las modificaciones a la legislación electoral de febrero de 2008, contienen aciertos notables, lamentables omisiones, dudas razonables y riesgos, pero sobre todo plantean grandes retos en la estructuración de un nuevo sistema electoral. Se transforma de manera significativa el marco normativo y se hace más complejo el entramado institucional para detonar cambios sustantivos en su funcionamiento, principalmente la norma que hace del IFE un administrador de tiempos de los partidos y candidatos en los medios de comunicación, a contrapelo de su función histórica, que es la de organizar elecciones, y de la función educativa, encaminada a dotar a los ciudadanos de las competencias para ejercer su derecho político al voto. En contraste con las reformas electorales de 1977 a 1996, que se concentraron en hacer valer el voto ciudadano y desterrar las prácticas que lo distorsionaban o anulaban, observo que la reforma electoral no incluyó modificaciones

sustantivas en lo que se refiere al acto de votar y sus requerimientos;⁶ ni siquiera hace menciones a la educación cívica como función sustantiva de la autoridad electoral. Ésta, en lo personal, me parece que es una de las notorias omisiones de la reciente reforma electoral.

Con todo, estimo que la vía electoral, con sus vicisitudes y limitaciones, es un camino transitable y deseable para procesar la pluralidad política, y la forma más razonable para dirimir la disputa por el poder. Cada elección presenta la oportunidad de resignificar el voto, como el acto democrático por excelencia, y tener en cuenta que en torno al derecho político a votar y ser votado se materializa el ejercicio de otros derechos ciudadanos (libertad de expresión, libertad de reunión, libertad de asociación y derecho a la información, entre otros), y el desarrollo de elementos de vida democrática, que se dan en el contexto electoral pero lo trascienden. Ya lo decía Dewey (1998), que toca a la educación contribuir a la reproducción de la democracia como forma de vida y formar para la participación de los ciudadanos en la sociedad.

Ahora bien, respecto a su estructura, esta tesis está organizada en cuatro partes. Desde el punto de vista de su construcción metodológica, en la primera parte desarrollo el marco teórico y conceptual de la investigación; en la segunda, establezco el estado que guarda el conocimiento en el campo de la educación cívica para la ciudadanía en su cruce con la democracia; en la tercera, de carácter descriptivo-análítico, presento el escenario institucional en el que tiene lugar la política pública y el programa de educación para el voto, doy cuenta de la actuación educativa del IFE y describo la experiencia empírica objeto del análisis; en el cuarto bloque, propongo un modelo teórico-metodológico para el análisis de políticas públicas de educación cívica y, en base a ello, procedo, a la interpretación de la experiencia concreta *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*.

⁶ Una excepción es el artículo 32 de la nueva legislación electoral, que exige la contabilidad del voto a cada partido que forme coalición, de manera que cumplan con el mínimo de aceptación electoral que es del 2%, de lo contrario le será cancelado el registro. Esto supone modificaciones en la boleta electoral, que es el instrumento en el que el ciudadano expresa y marca su voto.

En una visión de conjunto, los contenidos refieren los factores básicos para pensar y entender la educación cívica para la ciudadanía: los políticos, que tienen que ver principalmente con los derechos ciudadanos, los derechos político-electorales y el voto, las políticas públicas educativas y el debate sobre la ciudadanía en el orden democrático; los institucionales, que enmarcan el papel del Estado y de las instituciones de la democracia, particularmente la actuación del IFE como órgano autónomo del Estado mexicano, con énfasis en su función educativa; y los educativos, referidos a lo que se ha dicho sobre la educación cívica para la ciudadanía y sus estrategias en los enfoques teóricos y pedagógicos que predominan en esta materia. Estos tres ejes los abordo a partir de un marco contextual que pone en perspectiva el fenómeno social bajo estudio, ubica las teorías y debates dominantes sobre la democracia, la ciudadanía y la educación, y se inserta en la deliberación pública acerca de los problemas y posibilidades de las sociedades democráticas.

En la primera parte de la tesis abordo, de manera contextualizada, el tema de la educación cívica y sus relaciones con la democracia y la ciudadanía, referido principalmente a las instituciones del Estado democrático, las políticas públicas educativas y las distintas concepciones que nutren el debate en torno al vínculo entre democracia, ciudadanía y educación. A partir de la articulación de estos núcleos temáticos, construyo un marco teórico pertinente para la comprensión de las políticas educativas encaminadas a la formación de los ciudadanos, que se constituye en la base que dará lugar a las definiciones y propuestas propias acerca de la educación cívica. El desarrollo de este primer bloque lo hago en cuatro capítulos que enmarcan el estudio en una perspectiva socio-política e histórica.

Para dar cuenta de la evolución que ha tenido la educación cívica como concepto y como práctica en las sociedades modernas, en el primer capítulo, ofrezco una visión de conjunto sobre el vínculo histórico y relacional entre la democracia y la educación, que

anima la discusión amplia sobre la cultura política democrática y la educación de los ciudadanos y futuros ciudadanos. Observo que, en el caso de México y América Latina, estas relaciones cobran especial relevancia debido, principalmente, a lo reciente de su democratización y carencia de una tradición democrática, y a la fragilidad de la democracia en la mayoría de los países de la región. Asimismo, planteo la educación como problema social, bien social a distribuir, expresión del sistema social (de sus conflictos, intereses y contradicciones) y derecho humano fundamental, con el acento puesto en su función sustantiva de formar ciudadanos para el funcionamiento de la democracia. A partir del dilema clásico que revela la disyuntiva entre la función reproductora y transformadora de la educación, advierto sobre las nuevas tensiones y desafíos derivados de los cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad, la reducción del rol del Estado educador, el debilitamiento de las organizaciones políticas y sociales tradicionales y la distancia que se percibe entre la política y los ciudadanos. Hago referencias al tema de la cultura política como base y sustento de la democracia, en la que la educación aparece como uno de sus componentes esenciales, así como al debate amplio acerca del estado actual que guardan las democracias en la región de América Latina y a diagnósticos que informan sobre las condiciones existentes para el ejercicio de la ciudadanía en México.

En el segundo capítulo, doy cuenta del origen de la educación de los ciudadanos, como idea y como práctica, ligado al pensamiento político moderno y al establecimiento de los sistemas educativos nacionales en las sociedades democráticas. El trasfondo histórico y cultural permite identificar los cambios y las continuidades más importantes en las concepciones acerca de la formación de los ciudadanos: de la idea de formarlos en el amor a la patria a pensar en la afinación de sus capacidades de intervención en la esfera pública. Desde esta óptica, hago un repaso selectivo por la historia de la educación cívica en México durante el siglo XX, destacando sus transiciones, interrupciones y replanteamientos. Este recorrido permite identificar los distintos sentidos y modos en que el sistema educativo

mexicano ha concebido y desarrollado la educación para la ciudadanía, lo que contribuye a entender las tensiones que se presentan en la actualidad.

En el tercer capítulo hago una exposición selectiva y esquemática de aquellos enfoques teóricos que, desde mi punto de vista, se encuentran en la base de la discusión acerca de los fines, los contenidos, las estrategias y los agentes de la educación cívica, y dan cuenta de los distintos paradigmas que han marcado la formación de la ciudadanía. En lo esencial, estos enfoques asocian la moral con el civismo, ponen el énfasis en la educación en valores y tienen como referente principal la escuela, dada una larga y central, aunque no exclusiva, tradición escolar de la educación cívica. Incluyo, para aportar a la reflexión, algunos novedosos planteamientos que refieren experiencias educativas que se orientan hacia modelos que integran las necesidades de la convivencia social y la libertad de los individuos.

Por último, para cerrar este primer bloque, en el cuarto capítulo identifico las concepciones de ciudadanía que prevalecen en las teorías políticas contemporáneas, las cuales tienen implicaciones conceptuales y prácticas en la educación cívica de los ciudadanos y futuros ciudadanos. La complejidad y densidad histórica de este concepto está asociada a las tradiciones liberal y republicana del pensamiento político moderno y a las distintas ideas que se tienen del buen ciudadano, lo ciudadano y la ciudadanía. Por un lado, una concepción liberal de la ciudadanía ligada a una idea de nación, filiación y pertenencia, basada en un estatuto jurídico, que concibe al ciudadano como un sujeto de derechos que, en lo fundamental, tiene derecho al voto, paga impuestos y recibe servicios estatales; por otro, una concepción comunitarista y republicana abierta al conjunto de derechos individuales y sociales, así como a las virtudes y responsabilidades cívicas ligadas a las libertades, en la que la pertenencia a una comunidad política y la participación ciudadana en los asuntos colectivos aparecen como componentes esenciales de la ciudadanía.

Los tres capítulos que integran la segunda parte de esta tesis refieren, en su conjunto, el estado general del conocimiento sobre la educación para la ciudadanía, con énfasis en lo que ocurre en el ámbito específico de la educación cívica en el campo electoral. En el primer apartado, constato que la producción académica en torno al vínculo de la educación y la democracia es diversa y abundante, en la que se distinguen, en lo conceptual, dos grupos de trabajos: los que, desde una concepción normativa de la democracia, plantean los fines y mandatos educativos (idealidad); y aquellos que, a partir de una perspectiva descriptiva de la misma, se cuestionan sobre el funcionamiento de los sistemas educativos nacionales y sus resultados (realidad).

No obstante los textos existentes sobre el tema genérico, planteo las dificultades para establecer un estado del arte sobre los estudios teóricos e investigaciones empíricas que tratan directamente el fenómeno de la educación cívica de los ciudadanos que, por un lado, trascienda la perspectiva histórica de lo ocurrido en las políticas educativas nacionales de educación básica y, por otro, identifique las producciones en torno a la relación de la educación en y para la democracia, especialmente la dirigida a población adulta y referida a lo electoral. Observo, también, una incipiente y dispersa producción teórica y empírica sobre el tema de interés particular, en contraste con una abundante literatura sobre el estado que guarda la democracia y la cultura política en las democracias jóvenes. Finalmente, organizo lo encontrado en las diversas fuentes informativas sobre este campo de estudio en cinco consideraciones generales: a) una lectura de la cultura política en clave educativa; b) escasez y dispersión de los estudios teóricos e investigaciones empíricas que abordan el tema específico de la educación cívica de los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos; c) la educación cívica centrada en la educación básica formal; d) los estudios en torno a los ideales, conceptos y normas de la educación ciudadana, predominan sobre las indagaciones empíricas; y, e) el interés reciente en las prácticas y acciones de educación ciudadana dirigidas a la población adulta, fuera del ámbito escolar.

En el segundo capítulo, abordo el estado de la cuestión desde la consideración de que la educación cívica está inserta en un campo de acción en disputa en el que participan distintos agentes educativos públicos y privados, desde una pluralidad de visiones y enfoques teóricos y metodológicos, y en el que coexisten diferentes y hasta contrapuestos intereses y posiciones políticas, junto con diversos programas de formación ciudadana. Además, contextualizo diversas producciones en torno al intenso y controvertido debate sobre los procesos de democratización, la ciudadanía y las decisiones en forma de políticas públicas educativas, que forman parte del proceso de ampliación del interés por lo ciudadano, la ciudadanía y los derechos ciudadanos, en el que se reconoce la trascendencia de la formación de los ciudadanos para la democracia y se generan estrategias para fortalecerla.

Es un hecho que, en el caso de México, el renovado interés por lo ciudadano ha estado estrechamente asociado al proceso de construcción de la democracia electoral y, como concepto, la ciudadanía aparece atada al ejercicio del voto. En el tercer apartado de la segunda parte de la tesis, desarrollo directamente el tema de la educación para el ejercicio del voto como parte de los procesos de democratización. Hago notar que son abundantes los estudios e investigaciones que están enfocados al comportamiento electoral de los ciudadanos y actores políticos, en términos de preferencias políticas y resultados electorales, pero desatienden el tema específico de la educación de los ciudadanos para la participación electoral y el ejercicio de sus derechos políticos. Esta ausencia de conocimiento detallado sobre el fenómeno bajo estudio, además de representar un punto de partida práctico de la presente investigación, estimula la imaginación y me lleva a descubrir en la teoría de los campos de Bourdieu (1995) y el concepto de *habitus*, una vía interesante para la investigación de la educación cívica en el campo electoral.

La actuación del IFE en el campo de la educación cívica la reconstruyo en el tercer bloque de este trabajo. Me parece importante ubicar al IFE dentro del campo electoral y dar

cuenta del escenario en el que se toman las decisiones de política pública educativa. Para empezar, me refiero a la creación y a las principales características del Instituto como órgano autónomo del Estado Mexicano encargado de organizar las elecciones federales. Trato de responder a la pregunta sobre ¿por qué en México la tarea de formar ciudadanos a través de la educación cívica recae, por mandato constitucional, en el órgano electoral?, dando cuenta del origen del Instituto en el contexto de transición democrática del país y de sus rasgos distintivos, esto es, su autonomía y carácter ciudadano. Luego, desde el lente de la educación cívica, describo las atribuciones y el funcionamiento del IFE, con el propósito de explicar la vinculación entre la función electoral y la función educativa. Este marco institucional da pie para hacer un repaso crítico de la trayectoria educativa que ha tenido el organismo electoral, desde su creación en 1990, hasta el diseño, en el 2004, de su política educativa vigente.

En el segundo capítulo sistematizo, con fines explicativos y críticos, todo lo relacionado con el *Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010 (PEEC)*, que constituye la política pública de educación cívica del Instituto. Desde su generación, en el marco de una nueva gestión de consejeros electorales y directivos de las áreas ejecutivas; el proceso de diseño de la política, en el que se destaca la participación de asesores externos al Instituto; el procesamiento interno, que condujo a su aprobación por parte del Consejo General del IFE; hasta la estructura y los contenidos principales de la política, que comprende los objetivos, el marco legal, el marco teórico y el marco contextual, así como las estrategias y líneas de acción. Sostengo que el *PEEC* representa un nuevo paradigma institucional en la forma de entender la democracia, la ciudadanía y la función educativa del organismo electoral.

En un tercer momento, en base a un trabajo descriptivo que se despliega con perspectiva analítica, doy cuenta de la experiencia empírica *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*, que constituye la unidad de análisis del proyecto de investigación. El

punto de partida es el *PEEC*, y el marco referencial es la estrategia general del Instituto para promover la participación ciudadana y el voto durante el proceso electoral 2005-2006, la cual incluye las tareas de capacitación electoral, la difusión de las campañas institucionales en los medios electrónicos de comunicación social, las acciones de vinculación con otras instituciones públicas y privadas, y, desde luego, las tareas de educación cívica dirigidas a los ciudadanos y a la población infantil y juvenil del país. Destaco la importancia y lo inédito de esta estrategia integral en la vida institucional.

Asimismo, desde la lógica del ciclo de las políticas públicas, reconstruyo este programa educativo para dar cuenta de cada una de sus etapas, de los procesos seguidos y los resultados obtenidos, esto es: la formulación del programa general de alcance nacional, con sus objetivos, lineamientos e instrumentos; el proceso de diseño y seguimiento de los 300 proyectos distritales; la instrumentación del conjunto de proyectos; y la evaluación de sus resultados. Hago hincapié en la primera fase de formulación y gestión del programa general y de diseño de los proyectos específicos, toda vez que se trata de la primera experiencia que se deriva de la nueva política educativa y se desarrolla durante el proceso electoral.

En su conjunto, esta tercera parte de la tesis es esencialmente descriptiva. La recopilación, registro, organización y síntesis de la información es selectivo y siempre presupone una interpretación que ha estado orientada, en mi caso, por los objetivos de la investigación, la naturaleza procesual y cambiante del entorno de la acción y por los avances en la comprensión teórica del fenómeno bajo estudio. En esta tesis, el contexto temporal de las acciones de educación cívica, que identifica los acontecimientos relevantes, es una cuestión particularmente significativa, por lo que en el relato prevalece una aproximación cronológica que se corresponde con las formas de vida institucional que se organizan sobre la base de ciclos o ritmos de vida del organismo electoral. De esta manera, intento examinar y describir la información a la luz del lugar que ocupan los hechos dentro de los referentes temporales de los actores institucionales, admitiendo que, “al producir

descripciones siempre empleamos criterios teóricos para seleccionar y establecer inferencias” (Atkinson y Hammersley, 1994, p.57). Lo cierto es que, como en cualquier investigación, el objeto de estudio es un fenómeno visto desde un ángulo teórico específico y, evidentemente, no se agota completamente en el presente planteamiento.

Ahora bien, una vez reconstruida la experiencia empírica y a partir de lo desarrollado en los capítulos previos, sobre todo en el marco teórico y contextual del estudio y en la parte que refiere el estado del conocimiento en el campo de la educación cívica, en la cuarta y última parte de esta tesis procedo a la construcción de un modelo para el análisis de políticas públicas de educación cívica y lo aplico para analizar e interpretar el programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*. El objetivo básico lo formulo en términos de proponer un esquema analítico-conceptual que facilite el estudio y la comprensión del objeto de estudio específico y oriente la toma de decisiones de políticas públicas de educación cívica. Pretendo, por esta vía, contribuir al mejoramiento de las prácticas educativas institucionales dirigidas al desarrollo de las competencias ciudadanas para el ejercicio de sus derechos y responsabilidades.

En el primer apartado presento los fundamentos del modelo analítico, en función de las definiciones teóricas que asumo en torno a la educación cívica, la ciudadanía, la democracia y las políticas públicas, y sus características. Construyo el modelo en función de seis dimensiones cualitativas, en el sentido de variables que dan visibilidad a aspectos de las políticas públicas y prácticas educativas que, desde mi perspectiva, se deben priorizar, con sus respectivos indicadores y puntos observables. Evidentemente, no pretendo ofrecer soluciones ni definiciones a todos los elementos y problemas implicados en las políticas públicas de educación cívica, sino establecer una manera de entenderlos y atenderlos que sea compatible con el compromiso de desarrollar competencias para el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos, particularmente los derechos político-electorales. El segundo capítulo consiste en la aplicación del modelo al programa de educación para el voto en lo general, a

partir de la información del conjunto de los 300 proyectos distritales. Las seis dimensiones y sus respectivos indicadores y preguntas de observación, dan lugar al análisis, la interpretación y la valoración de un programa específico y de la política pública educativa que lo contiene. En este sentido, considero que el análisis de prácticas o experiencias particulares es indicativo de las posibilidades de ejecución de la política pública en cuestión.

Finalmente, cierro esta tesis con la parte correspondiente a las conclusiones generales del estudio, bajo la premisa de la capacidad transformadora de la educación cívica y sus potencialidades democratizadoras para el país.

I. DEMOCRACIA, EDUCACIÓN Y CIUDADANÍA

1. LA EDUCACIÓN EN LAS DEMOCRACIAS

La educación es fundamentalmente un fenómeno social, en tanto afecta las condiciones de vida y la integración de todos los sectores y grupos de la sociedad. Es, a la vez, una necesidad personal y un derecho social, objeto de atención por parte del Estado a través, principalmente, de políticas universales dirigidas a toda la población, entre las que destaca la instrucción básica. El fenómeno educativo es de tal naturaleza que mantiene y profundiza el debate sobre cómo la educación influye en el desarrollo de las sociedades.

Tanto en el discurso teórico tradicional como en la discusión actual se acepta que la educación es portadora y transmisora de concepciones y valores que estimulan los cambios en la sociedad, a la vez que es legitimadora de los paradigmas dominantes y de las condiciones sociales de existencia. Este dilema clásico plantea la doble función reproductora y transformadora de la educación, pero en lo general se admite que ésta cumple funciones de formación de los ciudadanos que potencian las instituciones democráticas, además de las funciones instrumentales ligadas al mundo de la economía. Al respecto, Guttman (2001) propone una “reproducción social consciente” que implica educar para que las personas sean capaces de participar en la definición colectiva de la sociedad y en la determinación de los objetivos educativos.

Para Bourdieu (2008, p. 69) “la variable educativa, el capital cultural, es un principio de diferenciación casi tan poderoso como el capital económico. Hay toda una nueva lógica de la lucha política que no puede comprenderse si no se tiene en mente la distribución del capital cultural y su evolución”. En su análisis de los mecanismos complejos mediante los cuales la institución escolar contribuye a reproducir la distribución del capital cultural y la estructura del espacio social, plantea que la misma reproducción del sistema implica transformaciones, cambios y resistencias. Confiere un lugar determinante a la educación, pero no solamente como punto de acceso a los puestos de trabajo o a las posiciones sociales, sino como “la

condición mayor de acceso al ejercicio verdadero de los derechos del ciudadano”; y sostiene que tanto en sus contradicciones como en las posibilidades de acción que encierra, la educación lleva en sí el futuro (Bourdieu, 2008, p. 90). Por su parte, Touraine (1999, p. 273) sostiene que “el espíritu y la organización de una sociedad se manifiestan con la mayor claridad en sus reglas jurídicas y programas académicos”, por lo que la respuesta a la pregunta “¿podremos vivir juntos?” exige una reflexión sobre la educación.

En un sentido amplio y positivo, la educación es un bien social que distribuye a las personas no sólo el tipo de futuro que puedan llegar a vivir sino también su realidad presente, dentro del conjunto de condiciones históricas que inciden en los procesos de distribución de todos los bienes sociales.⁷ Walzer (1996) sostiene que la formación de ciudadanos es el fin educativo fundamental y la función de la educación escolarizada es la integración social de los futuros ciudadanos. En esta línea argumentativa, la justicia distributiva tiene que ver con los significados sociales y los bienes educativos a distribuir que dependen de lo que las comunidades particulares van decidiendo durante su proceso histórico en el que crean dichos significados. Desde la “igualdad simple”, que se basa en la necesidad como criterio universal de distribución, la educación se concibe como una necesidad que tienen todos los ciudadanos y futuros ciudadanos de recibir una educación con un mismo tipo de conocimientos. En cambio, “la igualdad compleja” supone la diversidad de bienes sociales que se intercambian al interior de una sociedad e incorpora otros criterios de distribución diferenciada y específica de bienes, atendiendo al fenómeno del pluralismo. Para este autor, en consonancia con Dewey (1998), la educación debe contribuir a la reproducción de la democracia como forma de vida y formar para la participación de los ciudadanos en la sociedad.

Desde esta concepción de la educación como bien social a distribuir y la educación cívica como tarea del Estado, Latapí (1993) plantea que la distribución equitativa de la

⁷ En la literatura predomina una concepción positiva de la educación. Por lo general, se da por sentado que la educación es algo bueno en sí mismo. Sin embargo, hay teóricos que la abordan como un problema, en tanto puede ser excluyente y sobreideologizada. Bourdieu (2008: 111) insiste en que el título escolar “contribuye eficazmente a asegurar la reproducción social, al lograr la perpetuación de la estructura de distribución permanente que, aunque tenga todas las apariencias de igualdad, está marcada por un sesgo sistemático a favor de los que poseen un capital cultural heredado”.

educación, así como el desarrollo de la conciencia ciudadana y del sentido de responsabilidad social, son componentes esenciales de la calidad educativa. En tanto bien social intermedio, entre los bienes fundamentales y los bienes de carácter suntuario, la educación es un medio de acceso a otros bienes y oportunidades, instrumento de cohesión social y proceso indispensable para la realización de las personas. Otra idea en esta línea apunta que

El Estado en un mundo globalizado debe potenciar la capacidad de sus ciudadanos tanto en el plano técnico-instrumental, –es decir, del manejo de los nuevos códigos del conocimiento-, como en el de la socialización democrática, referida a instituciones, a valores sustantivos y al reconocimiento de la diversidad estructural, comprendiendo la democracia como referente de la acción política (Calderón, 2000, p. 85).

Ahora bien, en la literatura especializada se reconoce que las relaciones entre democracia y educación son estrechas, toda vez que “la democracia es el sistema político que menos puede desentenderse de la educación de los individuos, pues requiere que éstos actúen como ciudadanos, es decir, como sujetos responsables noblemente interesados por la cosa pública” (Pérez Tapias, 1996, p. 35). En la medida en que la fuerza de toda democracia depende de las virtudes de sus ciudadanos, estas relaciones son indisolubles (Guevara Niebla, 1998). Así, la existencia de la democracia descansa en el respeto a los valores democráticos que existen porque son enseñados, aprendidos y practicados formalmente a través de la educación (Prialé Valle, 2006).

El estatuto de la democracia como régimen político domina actualmente la organización de la convivencia humana.⁸ La concepción de la democracia liberal incluye actualmente, junto a los procesos electorales y las garantías de representación y participación, otros canales de expresión de los ciudadanos más allá de las elecciones y entiende que no depende sólo de sus estructuras básicas, sino también de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos. De

⁸ Se aprecia la extensión de la democracia como forma de Estado en el mundo. Según datos del *Informe sobre el Desarrollo Humano* de 2002 (PNUD), en el período 1985-2000, los países con regímenes democráticos pasaron de 44 a 82, los autoritarios descendieron de 67 a 26 y los de regímenes intermedios se incrementaron de 13 a 39; no obstante que la democracia se ha impuesto como régimen político dominante también en América Latina, ésta convive con un estado de derecho limitado y con graves problemas económicos y sociales. Para la OEA, la democracia representativa, como sistema de gobierno, es una realidad incuestionable en las Américas, con la excepción de Cuba (Pressacco: 2001).

esta manera, la construcción de ciudadanía aparece asociada al régimen democrático que se despliega alrededor de diversas normas y procedimientos y en torno a la pertenencia a una comunidad política determinada.

La educación es un proceso complejo, culturalmente mediado y socialmente desarrollado; en tanto expresión del sistema social, la educación refleja sus conflictos, intereses y contradicciones. En todas las culturas se presenta una correlación entre sistema educativo y sistema político, pero de manera especial en el caso de las sociedades democráticas en las que la educación se mantiene vinculada a la forma en que se organiza y se piensa la dimensión política de la sociedad. Ambas, democracia y educación, son portadoras de una dimensión utópica y comparten un carácter tensional por el que siempre oscilan entre dos polos: el de la "facticidad", lo que de hecho se da, y el de la "idealidad", que expresa la meta a la que se aspira y le imprime de entrada un punto de vista normativo (Pérez Tapias, 1996).

Desde diferentes premisas y con distintos énfasis, se admite que en la construcción de los procesos democráticos la educación es un elemento indispensable para el fomento de una cultura política basada en la participación cívica de los ciudadanos, así como en las prácticas, valores e instituciones de la democracia; de esta manera puede contribuir a la consolidación y perfeccionamiento de la democracia como orden político y social.

No obstante, en los últimos años diversas encuestas y estudios de opinión pública dan cuenta, entre otras cosas, del desencanto y la distancia de los ciudadanos frente a la política, revelando serios cuestionamientos hacia los políticos, los partidos políticos, las instituciones de la democracia, las entidades públicas de servicio e, incluso, referidos al comportamiento de los mismos ciudadanos, para quienes la dimensión de lo público aparece como un universo ajeno y poco confiable. Aun cuando la democracia en América Latina parece perder vitalidad, los partidos políticos disminuyen su nivel de estima pública y el Estado es mirado

con expectativa y recelo a la vez; se la prefiere como orden político y social, pero se desconfía de su capacidad para mejorar las condiciones de vida (PNUD, 2004).

La aparición de nuevos movimientos socioculturales que demandan una democratización del poder, y de ciudadanos más críticos y autónomos respecto de partidos o ideologías, exige una política de mayor calidad. Una suerte de paradoja: se exige más y mejor política en un contexto de escepticismo y descreimiento respecto de ella PNUD (2008, p. 36).

Entre los investigadores, quienes también advierten sobre el estado que guarda la democracia en los países de la región, Prialé Valle (2006) destaca que, si bien se ha ganado terreno en lo que respecta a la continuidad de los procesos electorales, no se registran avances significativos que trasciendan la “democracia de mínimos” (existencia de procedimientos básicos de garantía de la libertad y de la igualdad) y apunten a la mejora de la calidad democrática. En esta misma línea discursiva, Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) refieren la combinación de tres procesos en el debate actual sobre la democracia en América Latina: a) la consolidación fáctica de la democracia electoral, con diferentes grados de precariedad institucional entre los países;⁹ b) una profunda insatisfacción con los resultados de la democracia en términos de justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política (decepción ciudadana); y c) experimentos innovadores en el campo de la política y construcción de la ciudadanía que resignifican el concepto de democracia, amplían el ejercicio de derechos, abren espacios públicos a la participación de los ciudadanos y a la inclusión de las diferencias. Por su parte, Nun (2000) expresa la paradoja latinoamericana de manera clara y directa: tratar de consolidar democracias representativas en contextos marcados por la pobreza, la desigualdad y la polarización, donde los regímenes sociales de acumulación

⁹ El PNUD (2004) califica el nivel de participación electoral en América Latina como medio, toda vez que el 62.7% de los potenciales votantes han participado en las elecciones realizadas entre 1990 y 2002. Al tomar en cuenta que en algunos países la participación electoral es obligatoria, concluye que las autoridades electas han surgido de comicios donde la participación ciudadana ha sido mayor al 50%.

fomentan la marginalidad y la exclusión, mientras los Estados se achican y se revelan incapaces de lidiar con la crisis.¹⁰

El contexto latinoamericano de desarrollo democrático refleja el problema de ciudadanías fragmentadas como resultado, en buena medida, de la tradicional debilidad institucional del sector social, sujeto a coyunturas políticas con visiones de corto plazo, incertidumbre presupuestaria para ejecutar políticas y programas de carácter social, junto con una presencia incipiente de mecanismos formales de transparencia y rendición de cuentas. Zovatto (2002) identifica dos etapas principales en la transición democrática regional: los ochenta como década perdida en lo económico pero de notorios avances en materia democrática; y la década de los noventa, caracterizada por la crisis de representación del sistema partidario y el descontento creciente con la política, situaciones que se intentaron superar mediante una doble vía de reformas constitucionales e incorporación de mecanismos de democracia directa.

En un diagnóstico similar, Lechner (2000) refiere tres procesos de transformación que se concatenan en las sociedades contemporáneas: cambios profundos y acelerados en las estructuras socioeconómicas y en la subjetividad de las personas; la transformación de la política, que pierde centralidad en la regulación de la vida social; y una resignificación de la ciudadanía. En un texto posterior (2002), este autor considera que la referida pérdida de centralidad de la política y el malestar de los ciudadanos con ella no significan necesariamente un proceso de despolitización ni la muerte de la misma, sino el cambio en sus modos de funcionamiento. Esto exige que las transformaciones de la política sean acompañadas de la reconstrucción de los códigos de interpretación de la realidad y de un nuevo mapeo del espacio político. En mi opinión, esta renovación de la política y sus códigos pasa obligadamente por la construcción de ciudadanías a través de la educación cívica.

¹⁰ Habría que preguntarse, como lo hace Pacheco Castellanos (2007), si la ausencia de participación ciudadana debe ser atribuida solamente a estructuras de exclusión social más que a la carencia de conocimiento y capacidades cívicas.

Frente a los múltiples datos y análisis que confirman que en América Latina la democracia no está consolidada, son varios los estudiosos que coinciden en insistir en la necesidad de promover la profundización democrática a través de la educación, en una perspectiva de largo plazo. Se trata de diversas hipótesis que giran en torno al decisivo papel de la educación en la formación de la ciudadanía, en el desarrollo de una cultura política democrática y en la construcción de democracias de calidad.

Que los individuos se sientan motivados a participar en la esfera pública en condición de ciudadanos informados y competentes (con capacidad de convertirse en líderes políticos y de hacer llegar sus demandas a los gobernantes) requiere de habilidades, disposiciones, conocimientos y competencias que no son innatas sino que se adquieren y perfeccionan en distintas instancias sociales, siendo la escuela la que puede distribuir más equitativamente entre los ciudadanos los conocimientos y competencias requeridos para una participación efectiva en la democracia (Prialé Valle, 2006, p.8)

Ahora bien, el interés por la formación de los ciudadanos que le den sustento y vigor a la democracia no es nuevo. La historia del pensamiento político moderno, particularmente desde la filosofía política, destaca el papel fundamental de la educación en la construcción del Estado y reconoce este vínculo entre educación y democracia.¹¹

Guevara Niebla (1998) ofrece un recorrido en clave educativa en torno a las teorías políticas más elaboradas entre los siglos XVI y XIX, que incluyen el pensamiento de Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704) Rousseau (1712-1778) y Mill (1806-1873). Encuentra que para Hobbes el Estado coercitivo requiere de la educación para imponer su soberanía e instruir al pueblo en el conocimiento de las leyes (lo que es justo e injusto), y hacer a los súbditos más aptos para vivir en paz y armonía. Si bien Locke rechaza la educación pública, reconoce la importancia de la educación para la convivencia social como tarea central de la familia. Por su parte, Rousseau sostiene que le corresponde al Estado el “adoctrinamiento cívico” a través de la educación pública, la cual es uno de los requerimientos fundamentales

¹¹ Como indica Trueba (2002, p. 9), “educar implica sobrevivir y adueñarse de la memoria y el saber de la especie –justo por eso- no resulta casual que el afán educativo atravesase todas las culturas y la mayor parte de los pensadores. La pregunta sobre cómo debe impartirse la educación y el cuestionamiento sobre sus fines se hacen presentes a lo largo de la historia”.

del gobierno popular e instrumento imprescindible de la formación ciudadana. Mill, quien también se opone a la educación pública, pone el acento en la educación como valor político, toda vez que es condición necesaria para establecer un gobierno representativo que exige el deseo del pueblo y su capacitación para participar en los asuntos públicos.

La democracia moderna se relaciona particularmente con las revoluciones estadounidense y francesa, aunque la aparición de las instituciones democráticas se localiza en el siglo XIX, dentro de un proceso de desarrollo gradual y diferenciado entre los países. Se observa, a partir de ese siglo, la difusión amplia de la escuela pública de carácter laico, encargada de formar ciudadanos por medio de una educación básica gratuita a toda la población. De ahí que “la existencia de la educación pública se confunda con la historia de las repúblicas modernas” (Guevara Niebla, 1998, p. 29). Esta asociación entre la evolución del derecho al voto y el desarrollo de los sistemas escolares (derecho a la educación), adquiere especial significado en esta tesis que aborda la educación en y para la democracia, particularmente la educación para el ejercicio del sufragio.¹²

La evolución de los derechos humanos se ha dado de forma similar en las sociedades, pero cada una tiene su propia historia y ha recorrido su propio camino para conquistarlos. Desde la Ilustración, la pertinencia de la formación ciudadana descansa en dos supuestos concatenados: la necesidad que tienen los Estados y los sistemas políticos democráticos de cohesión social y legitimidad, y la necesidad que tienen los niños y jóvenes de educarse como ciudadanos. De ahí que “a la educación cívica se le supone una fuerza cohesiva capaz de apoyar la identidad nacional y una dimensión práctica capaz de modelar el comportamiento” (Rodríguez, 2000, p. 237).

Durante el siglo XX, las relaciones entre educación y democracia han sido objeto del pensamiento político y social. Priale Valle (2006) identifica básicamente las perspectivas

¹² Por su parte Bourdieu (2008) encuentra otra asociación interesante entre la invención del Estado y las ideas de “público”, “bien común” y “servicio público” que, al menos en el caso francés, son inseparables de la invención de las instituciones (de manera destacada la escuela) que fundan el poder del Estado y su reproducción. Así, las fases de desarrollo de la institución escolar coinciden con las fases de desarrollo de la burocracia del Estado.

económico-politológica y la de la filosofía política, que permiten ubicar en un esquema general buena parte de los aportes teóricos y metodológicos, así como los hallazgos empíricos, que han surgido en torno a este eje temático.

Desde la primera perspectiva instrumental se analiza el vínculo positivo entre educación, desarrollo económico y democracia en estudios comparativos entre países, y se concluye que a mayor inversión en educación se incrementa la productividad de los individuos y se registra una mejora en las economías nacionales, lo que a mediano plazo contribuye a consolidar la democracia.¹³ A lo largo de décadas de modernización de la educación, los fines económicos han marcado la pauta para la formulación de las políticas educativas, pero no se han valorado suficientemente las externalidades o beneficios cualitativos de las mismas, ni las perspectivas que, como la de Amartya Sen, sustentan algunos preceptos de la educación cívica (Flores Crespo, 2006).¹⁴ Si bien la evidencia histórica y las aproximaciones economicistas afirman que la educación es una de las fuentes más poderosas para reforzar los sistemas políticos, las medidas que buscan garantizar el acceso y permanencia en los sistemas educativos de toda la población, incluyendo a los grupos antes excluidos o minoritarios, no son suficientes en el proceso de democratización de la educación porque no garantizan la estabilidad y mejora de la calidad de la democracia, para lo que importa –entre otras cuestiones- la forma como opere el sistema educativo.

En la aproximación económico-politológica se ubican los estudios que indagan sobre los efectos de la educación en componentes del sistema político, sobre todo los que tienen

¹³Véase el estudio de Lipset (1981), quien examina la relación entre el progreso económico y la democracia en casi 20 países organizados en categorías a partir de una escala de democratización, entre los cuales están diez países latinoamericanos, en los que aplica varios indicadores económicos (riqueza, urbanización e industrialización) y toma en cuenta la variable educación. Concluye que la educación es una condición necesaria, aunque no suficiente, de la democracia.

¹⁴ En contraste con los enfoques clásicos para evaluar los efectos de la educación en el desarrollo, la perspectiva de Amartya Sen se concentra en la relación directa que existe entre la educación, el bienestar y la libertad de las personas para vivir la vida que ellas elijan (beneficios intrínsecos de la educación); en menor medida alude a la relación indirecta entre educación y conocimiento, cambio social o producción económica (beneficios instrumentales).

que ver con la formación de una cultura política favorable al sistema democrático.¹⁵ La propia UNESCO, al definir los objetivos de la educación para el siglo XXI, asume el vínculo estrecho entre cultura y educación en función del desarrollo de los países: “la educación es el vector por intermedio del cual se transmite la cultura, mientras que la cultura define el marco institucional de la educación y ocupa un lugar esencial en sus contenidos” (Nanzhao, 1997, p. 285).¹⁶ Para la CEPAL (2001), educar en la modernidad supone aceptar el desafío de conciliar funciones instrumentales con compromisos éticos y políticos, toda vez que la racionalidad instrumental no garantiza la vigencia de componentes valorales como los derechos humanos, la democracia, la equidad y la solidaridad.

La segunda perspectiva de la filosofía política agrupa diversidad de estudios que exploran la función educativa en la formación de valores y actitudes favorables a la democracia, bajo el supuesto de que la educación no debe limitarse a la transmisión de conocimientos sino transitar a la construcción de una cultura cívica que predispone a los ciudadanos a participar en la política y a asumir actitudes y valores democráticos. A diferencia de la primera perspectiva (económico-politológica), en este caso se entiende que “la contribución a la democracia es más directa y fuerte en el nivel individual” y que las actitudes de las personas hacia valores y prácticas de la convivencia social son más democráticas en la medida en que tienen mayor educación (Guevara Niebla, 1998, p. 47).

En esta misma visión, se concibe a la cultura política como el conjunto de elementos que se orientan hacia el ámbito de la política y que configuran la percepción subjetiva que tienen las personas respecto a la organización, ejercicio y relaciones de poder, las interacciones políticas y sus instituciones, entre otros elementos sobre los cuales se estructura la vida política (UNESCO, 1987). Peschard (1997) precisa que la cultura política

¹⁵ Entiendo que el sistema político, además de las instituciones que la conforman, está también integrado por la cultura política que tiene implicaciones sobre las mismas instituciones políticas, al limitar la clase de exigencias que las personas hacen al sistema y definir los ideales políticos y las normas de actuación de la comunidad política, entre otras cuestiones.

¹⁶ En su definición de los cuatro pilares de la educación para el siglo XXI: “aprender a conocer”, “aprender a hacer”, “aprender a vivir juntos” y “aprender a ser”, la UNESCO propone revalorar los aspectos éticos y culturales de la educación, sin dejar de lado su contribución al desarrollo económico y social (Delors, 1997).

de una nación consiste en el sistema político internalizado por su población, o por la mayoría de ella, en forma de creencias, concepciones, imágenes, actitudes y patrones de orientación hacia un conjunto específico de objetos políticos.¹⁷

El estudio pionero de Almond y Verba (1963) sobre la cultura cívica constituye un marco de referencia obligado en lo que toca a los estudios empíricos sobre la cultura política democrática, determinada por los procesos de socialización política, de manera significativa por la educación.¹⁸ Como resultado de sus investigaciones, ambos autores introducen el concepto de “cultura cívica” y la entienden como aquella que combina actitudes y orientaciones de orden cognitivo, afectivo y evaluativo de los miembros de una comunidad hacia los fenómenos políticos, en la que mezclan aspectos democráticos y/o modernos y patrones de comportamiento autoritarios y/o tradicionales. En un estudio posterior, Almond (1998) encuentra que, a partir de la década de los noventa del siglo XX, el debate sobre la cultura política tiene que ver principalmente con tres asuntos controvertidos: a) la definición y especificación de la cultura política; b) la separación analítica entre cultura política y estructura-comportamientos políticos; y c) propiedades causales de la cultura política.

Otros estudios empíricos confirman la tesis de que la disposición hacia la democracia no se da por generación espontánea sino que es producto del aprendizaje social, del que deriva la influencia más significativa para la internalización de las normas que establecen las libertades individuales.¹⁹ Guevara Niebla (1998) resalta la encuesta “Education and Democratic Citizenship in America” de 1996, como una de las más ambiciosas que se hayan realizado en Estados Unidos para relacionar la educación formal con la ciudadanía

¹⁷ Un desarrollo más amplio sobre este tema de la cultura política (concepciones, elementos constitutivos, determinantes estructurales y puntos de debate) se encuentra en mi tesis de maestría (González Luna, 2002). Entre otros, abordo el dilema de si la cultura política afecta y moldea a las instituciones o, en cambio, si éstas son las que generan una cultura política y determinan las condiciones de existencia de los sistemas democráticos.

¹⁸ En este estudio comparativo de la cultura política en cinco países (Gran Bretaña y Estados Unidos, como ejemplos de democracias estables; Italia y Alemania, con historias de inestabilidad política; y México, como país en desarrollo con características democráticas-autoritarias), los autores se propusieron identificar las condiciones culturales en las que la democracia liberal puede funcionar mejor. Tiempo después, ante las críticas –sobre de todo de carácter metodológico– de que fue objeto este estudio y a la luz de nuevos estudios, Almond (1998) reitera la importancia de la educación como variable explicativa de las propensiones cívicas.

¹⁹ Entre otras investigaciones está la realizada en 1983 por Herbert MacClosky y Alida Drill, *Dimensions of Tolerance*, referida por Guevara Niebla (1998, p. 50).

democrática. Entre los hallazgos más relevantes está el de que la educación formal es el factor clave que explica lo que los ciudadanos hacen en política y lo que piensan de ella, incluyendo su comportamiento electoral. Se concluye que las dos dimensiones de la ciudadanía son, por un lado, el “compromiso político”, conformado por los conocimientos y conductas que capacitan al ciudadano racional para perseguir su propio interés en la política; por otro, la “ilustración democrática”, que trasciende el autointerés y comprende las cualidades de la ciudadanía que favorecen la adhesión y comprensión de las normas y principios de la democracia. Así, se defiende la relación causal entre educación y características ciudadanas y se pretende superar el tradicional conflicto entre liberales y comunitarios.²⁰

En efecto, es importante considerar que la educación se mueve fundamentalmente en el terreno de la producción simbólica; esto es, de la cultura, y juega un papel crucial en el proceso de construcción de las subjetividades y de dotación de densidad simbólica a la política.²¹ En su mayoría, las investigaciones empíricas, que aportan datos relevantes sobre la formación política y educación cívica de los ciudadanos, se han realizado desde la perspectiva conceptual y metodológica de los estudios en cultura política.

Ahora bien, en el campo amplio de las ciencias sociales (filosofía, política, sociología y psicología social, sobre todo) habría que agrupar buena parte de los estudios empíricos que a partir de la década de los noventa del siglo XX se han realizado en México en torno a la cultura política de la población en general, sobre todo en lo que respecta a las percepciones de los ciudadanos respecto a la política, a las instituciones y actores de la misma, con el

²⁰ Con los resultados de la encuesta aplicada a más de 17 mil personas, se analizaron las siguientes siete variables que se cruzaron con el de escolaridad de los encuestados: participación política, voto, tolerancia política, atención a la política, conocimiento de los principios democráticos, conocimiento de los líderes y conocimiento de otros hechos políticos actuales.

²¹ Todavía más, considero que para comprender el funcionamiento de la democracia y no sólo de la educación, es menester, entre otras cosas, afirmar el carácter central del orden simbólico en la vida social y observar las singularidades de sus instituciones para identificar los procesos de democratización en su conjunto y temporalidad. Como bien indica Lechner (2002), ahora ser ciudadano no se refiere sólo a la política institucional sino progresivamente a la vida social.

detonante especial de los procesos electorales.²² Si bien la mayor parte de las investigaciones sobre cultura política no abordan de manera directa el elemento educativo, sus hallazgos han dado lugar a reflexiones sobre la educación de los ciudadanos.

En nuestro país, como en otros países de América Latina, el estudio de la cultura política es un campo en intensa construcción en el que predominan los acercamientos empíricos multidisciplinarios (encuestas, sondeos, estudios de opinión), los cuales abren un espacio a observaciones específicas sobre la política, la ciudadanía y el desempeño de las instituciones de la democracia.²³ Como bien señala Olvera (2004), es positivo el recurso a las encuestas, aunque su uso tiene el problema de homogeneizar fenómenos que son por su propia naturaleza extraordinariamente heterogéneos. Por su parte, Lechner (2002) advierte que la cultura política suele confundirse con las creencias y preferencias expresadas en este tipo de estudios, los cuales ofrecen datos relevantes acerca de la democracia y de la política, pero no de las capas más profundas que tienen que ver con los sistemas de valores, representaciones simbólicas e imaginarios colectivos. Por último, Bourdieu (2008) se refiere a

²² *La politización del niño mexicano* de Rafael Segovia (EL Colegio de México, 1978) es una de las primeras investigaciones realizadas en México desde el marco teórico y metodológico del enfoque de la ciencia política estadounidense representado por el estudio de Almond y Verba. A continuación, sin pretender ofrecer una lista exhaustiva, refiero algunos estudios que ilustran el tipo de estudios e investigaciones que se han hecho recientemente en este campo en México: a) Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), encabezada por la SEGOB junto con otras instituciones, en sus tres emisiones 2001, 2003 y 2005; b) Encuesta Nacional sobre Cultura de la Constitución en México (UNAM, 2004); c) Encuesta Nacional de Valores Ciudadanos y Cultura de la Democracia (UNAM e IFE 1999); d) Encuesta sobre el abstencionismo en las elecciones federales de 2003 (UAM e IFE, 2004); e) La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México (UNAM e IFE, 2004); f) Los valores de los mexicanos (BANAMEX, 2004), que analiza los resultados de tres encuestas nacionales sobre este tema auspiciadas por esta institución privada en 1981, 1987 y 1995; g) Encuesta Nacional de la Juventud 2000 y 2005 (Instituto Mexicano de la Juventud); h) Investigación internacional y comparativa sobre educación cívica, realizada por la Asociación Internacional para la Evaluación de los Logros Educativos (IEA) en 28 países entre los años 1999 y 2000; i) Fortalecimiento de la democracia en las Américas a través de la educación cívica, un análisis empírico para establecer, a través de opiniones de maestros y alumnos, de que manera los Estados miembros de la OEA incluyen dentro de sus contenidos educativos la enseñanza de valores y principios democráticos (2004); j) Encuesta nacional sobre la protección de programas sociales, realizada por el PNUD para conocer las percepciones ciudadanas sobre este esfuerzo y su relación con una cultura de los derechos en México (2006).

²³ Entre las disciplinas que destacan por sus aportes en este campo se encuentran la sociología política, la antropología sociocultural y la psicología social. Respecto a los estudios realizados en este campo en el país, Krotz (2002), quien muestra una evolución panorámica de la noción de “cultura política”, advierte una cierta debilidad conceptual en su uso como concepto de apoyo para definir aspectos ocultos de lo social, así como una “multidisciplinariedad difusa” que revela múltiples convergencias y superposiciones de conceptos y procedimientos de investigación, lo que dificulta la distinción entre análisis científico y comentario político, entre estudio metódico y ensayo intuitivo, entre descripción y análisis de la realidad. Dentro de los estudios que centran su atención en la cultura política, distingue cuatro grupos: a) los que debaten con y a partir de la concepción de Almond y Verba; b) los que, desde este mismo referente, hacen un intento por entender la cultura política mexicana; c) los que consideran y combinan diferentes enfoques para llegar a una definición propia; y d) los que abordan temas, conceptos e ideas relacionados estrechamente con la problemática de la cultura política (legalidad, legitimidad, identidad nacional).

los sondeos como una “ciencia sin sabios”, en tanto instrumento de registro que se presume objetivo porque es pasivo y hace preguntas de sentido común sin saber deducir el sentido profundo de las respuestas de sentido común, y plantea la necesidad de interrogar a los cuestionarios porque quienes hacen las preguntas introducen categorías de pensamiento inconsciente.

En efecto, los estudios de cultura política ofrecen pistas para comprender la racionalidad y el sentido de las acciones colectivas en una sociedad (Teves Ferreira, 1993). Empero, desde mi punto de vista, los estudios basados fundamentalmente en mediciones empíricas plantean algunos límites al entendimiento de la cultura política, sobre todo cuando aparecen como única herramienta metodológica, toda vez que son instrumentos imperfectos para conocer la verdadera distribución de valores, normas, principios y prácticas de la democracia. Para el análisis de la cultura política, pero sobre todo de la socialización y educación de los ciudadanos como componentes centrales de la misma, resultan insuficientes este tipo de mediciones porque su conocimiento y comprensión no depende sólo de la acumulación de hechos o de la información disponible y de las hipótesis que puedan surgir de ellos, sino de la conjunción de perspectivas teórico-metodológicas y de una adecuada interpretación de los asuntos que se estudian. No se trata, pues, de saltar a cifras y datos sobre percepciones o juicios de valor genérico sobre la democracia sin cautela metodológica.²⁴

Junto a estas prolíficas producciones sobre la cultura política, se constata también una expansión moderada en los últimos veinte años de la investigación educativa en México y la diversificación de este campo de conocimiento (Rodríguez, 1999).²⁵ Se reportan, en síntesis,

²⁴ Reflexiones personales sobre este tema se pueden encontrar en González Luna (2004).

²⁵ Sobre el desarrollo de la investigación educativa en México queda constancia en los diversos encuentros y eventos académicos que se han realizado sobre el tema, en la sistematización de diversos estados de conocimiento, en la creación de organismos académicos y un cuerpo amplio de estudios sobre lo educativo en general. Concretamente, textos y colecciones como las del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) y la UNAM, dan cuenta de los sujetos de la educación y la formación docente; los procesos de enseñanza y los procesos curriculares, institucionales y organizacionales; economía, política y planeación educativa; educación, cultura y procesos sociales; teoría, campo e historia de la educación. Asimismo, el COMIE (2003) aporta otros estudios sobre el estado del conocimiento.

tres patrones aplicados en los estudios educativos: a) desarrollos teóricos con consistencia conceptual; b) indagaciones con referentes empíricos, en los que se recurre a conceptualizaciones y metodologías de otras disciplinas para abordar problemas educativos; y c) reportes sistemáticos de experiencias con carácter innovador, en los que se da cuenta de situaciones educativas desde la ciencia de la educación nutrida de otras disciplinas. A pesar de este incremento, Ornelas (2001, p. 35) sigue observando que “la investigación educativa en México es joven, escasa, con institucionalidad precaria y ausencias importantes en sus preocupaciones”. En lo personal, considero que dentro de las ausencias en el campo amplio de la investigación educativa está el de los abordajes teóricos y empíricos de la educación cívica en lo general, pero sobre todo la referida a la educación cívica para el ejercicio del sufragio.

Como he señalado, existen diversos enfoques que exploran las relaciones entre democracia y educación en la historia y en las sociedades actuales. En la revisión de la literatura sobre este tema, pero sobre todo en lo que toca al tema específico de la educación cívica en el que se cristalizan ambos conceptos, advierto la existencia de distintos tipos de análisis en función de las diversas variables que se consideran al pensar en la consolidación democrática mediante acciones educativas. No obstante la diversidad de estudios y las diferencias entre las perspectivas analíticas, hay acuerdo en indicar que la cuestión de la ciudadanía y la democracia se encuentra en el centro del debate sobre las reformas educativas en todo el mundo y que las construcciones teóricas en torno a ellas “marcan el nacimiento de la ciencia política moderna y reflejan en toda su complejidad, los desafíos teóricos y prácticos a los que debe hacer frente la democracia en las sociedades contemporáneas” (Torres, 2006, p. 131).

En la actualidad, aprecio un consenso sobre la necesidad de que la escuela contribuya al desarrollo de una cultura democrática y a la formación de los ciudadanos. Para la teoría política de la educación importa no sólo el contenido de la educación ciudadana sino su

distribución y el reparto de la autoridad educativa. En este sentido, Guttman (2001) sostiene que las escuelas tienen una capacidad y ventaja comparativa mayor que la de las familias para enseñar a razonar en voz alta sobre los desacuerdos que surgen en la política democrática y a entender la moral política apropiada para la democracia.

En el caso de México, la Constitución (artículo tercero) plantea el carácter democrático de la educación pública, como uno de sus rasgos esenciales. Se afirma, en lo general, que la formación de los ciudadanos tiene que ver con los procesos educativos escolares y no escolares (formales e informales) y con la distribución equitativa de los conocimientos y el dominio de los códigos en los que circula la información social necesaria para la participación ciudadana. Hay quienes defienden la idea, como Woldenberg (2002, p. 22), de que “la cultura cívica, la asimilación de las prácticas y las actitudes ciudadanas propias de la democracia se fortalecen sobre todo en el espacio escolar, ya que las instituciones del sistema educativo son el espacio fundamental de la socialización ciudadana”. También para Cullen (1997), la escuela, como vigencia de lo público, es todavía el espacio de aprendizaje de lo común como lo universal, lo abierto y lo justo. Pero como lo enfatiza Martínez Bonafé (2003), es necesario reconocer que las escuelas tienen responsabilidades, aunque sea por el largo tiempo que pasan los educandos socializándose en las aulas, y que su particular “civitas” es que se trata de un medio o espacio público, fuera del ambiente familiar, en el que el individuo comienza a entenderse a sí mismo como igual a los otros y se vincula con una comunidad social distinta.

He podido constatar que la formación del carácter del ciudadano aparece, con distintos fundamentos, contenidos y énfasis, como condición posibilitadora de la vida democrática (Suchmpeter, 1977; Almond, 1998; Walzer, 1996; Kymilicka, 1996; Cortina, 2007; Guttman (2001); y Castoriadis, 2000, por mencionar algunos de los autores trabajados en esta tesis, representantes de las diversas teorías políticas sobre la democracia y la ciudadanía). En tanto la ciudadanía no es sólo una cuestión de adquisición de derechos y obligaciones sino

que constituye una cualidad moral distintiva de pertenecer a una comunidad política, entonces la educación cívica –en tanto proceso de desarrollo de las capacidades morales e intelectuales relativas al ciudadano- adquiere mayor relevancia y se constituye como una condición necesaria para el sostenimiento de la democracia. Aunque se dice mucho acerca de sus finalidades y principios, considero que es insuficiente lo que se aporta en relación a los modos, las condiciones y modalidades para desarrollar y evaluar programas de educación cívica, a diferencia de lo que ocurre en el caso del aprendizaje de otros saberes teóricos y prácticos dentro del sistema educativo nacional o fuera de él.

La educación cívica puede definirse, de manera inicial y en un sentido amplio, como un proceso integral de formación de los individuos que alienta el desarrollo pleno de sus potencialidades, en un contexto de reconocimiento y respeto a sus derechos ciudadanos. En el presente se le asigna la tarea genérica de desarrollar las capacidades y competencias en los ciudadanos para participar en las instituciones y en la vida pública, concretamente la tarea de favorecer la adquisición de conocimientos, el desarrollo de habilidades y destrezas, así como la internalización de actitudes y valores que les permitan el ejercicio de una ciudadanía activa en función de sus derechos y responsabilidades ampliadas. No obstante, diversas aproximaciones, con ideas o proyectos de formación ciudadana en todos los niveles, plantean como asunto problemático la articulación sinérgica de la educación (procesos educativos) con la construcción de ciudadanía.

2. LA EDUCACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA HISTORIA

La educación cívica forma parte de la relación de la educación con el desarrollo de los países y sus orientaciones reflejan, de manera significativa, los procesos políticos y sociales por los que atraviesan las sociedades. Sin embargo, al menos en lo que toca a México, no se ha escrito una historia de la educación mexicana que reconstruya la relación entre la escuela y la cultura, que atienda las concepciones pedagógicas y supuestos culturales que han

determinado en cada época la práctica escolar, particularmente en lo que se refiere a la formación valoral de los ciudadanos a través del tiempo (Latapí, 2004).²⁶

La formación ciudadana, tradicionalmente, ha tomado forma en el curso de instrucción cívica o civismo. La idea moderna del civismo o educación cívica, junto con el surgimiento de un cuerpo de conocimientos destinado a capacitar a los ciudadanos para el ejercicio de la democracia, se remontan a la Revolución Francesa.²⁷ Si bien al término del siglo XVIII se conocieron los primeros catecismos laicos, es hasta fines del siglo XIX que se consolida en algunos países modernos la enseñanza del civismo (Guevara Niebla, 1998).

En el contexto de la Revolución Francesa, que da origen al Estado moderno como lo conocemos, se registra la conversión de la educación en servicio público. Pero, como lo señala De Puelles Benítez (2000), no se trató de una improvisación de los constituyentes, sino que fue la expresión de lo que la Ilustración propugnaba: una educación pública que se dirigiera a satisfacer las necesidades de la sociedad, de carácter uniforme y laico bajo el mando del Estado. Durante la primera fase predominó la idea de una instrucción elemental y gratuita para las clases populares y una instrucción media y superior para las élites sociales y, por tanto, onerosa; en la segunda fase, inspirada en la Declaración de los Derechos Universales del Hombre, se puso énfasis en la igualdad y en la instrucción para todos los ciudadanos. Este autor encuentra que “es, en rigor, el antecedente moderno del derecho a la educación, fuertemente arraigado en el principio de igualdad”, pero aclara que esta apertura a la enseñanza elemental no fue considerada en el siglo XIX como un derecho de la persona, aunque sentó las bases para la posterior configuración de los derechos sociales (De Puelles Benítez, 2000, p. 19).

²⁶ El autor identifica que lo más usual es reconstruir la evolución del sistema educativo a partir de los hechos legislativos más sobresalientes, dada la falta de estudios históricos de otra naturaleza.

²⁷ Uno de los resultados de la Revolución Francesa fue la *Declaración de los Derechos Universales del Hombre* que institucionalizó la ciudadanía como base del orden político y la necesidad de promover las virtudes ciudadanas como pieza clave del nuevo orden social. Por su parte, la Constitución francesa de 1793 puso la instrucción al alcance de todos con el objeto de garantizar el progreso de la razón pública.

El nuevo concepto de nación y el proceso de centralización del poder del nuevo Estado liberal, contaron con las políticas dirigidas a facilitar y promover la cohesión nacional, la integración política y la legitimidad de la nueva sociedad liberal, entre las que destaca la creación de sistemas educativos. Durante el siglo XIX parte del debate giró en torno a los ideales republicanos, entre ellos la idea de la democracia y el sufragio universal, y la propuesta de educación universal. Las posturas conservadoras fueron perdiendo terreno frente a los defensores de la democracia, para quienes el derecho al sufragio debía estar acompañado de una capacitación del ciudadano para ejercer sus derechos, pero también frente a las ideas de otra parte de la burguesía que veía en la educación una condición indispensable para la prosperidad. Con el triunfo de la idea de la educación universal, los gobiernos se vieron obligados a redefinir los fines y los medios de la educación; adoptaron el principio de la educación laica y el criterio de la educación obligatoria con el propósito de capacitar al trabajador y al ciudadano, logrando con el tiempo consolidar un currículum uniforme con base científica que dedicó una asignatura (el civismo) al tema de la educación ciudadana.

En el caso de México, los constructores del sistema educativo nacional en el siglo XIX se inspiraron en las ideas de otros países. Al decir de Latapí (2004, p.13), “junto a las finalidades políticas de educar a las nuevas generaciones en conformidad con los principios republicanos, figuraba el propósito de impartirles una formación moral que diera solidez y consistencia al proyecto político nacional”.

A partir de la Independencia en 1810, se estableció el laicismo en el ámbito educativo y la educación se propuso formar ciudadanos y transmitir a las nuevas generaciones el patriotismo y la lealtad hacia la nueva nación que se constituía.²⁸ El civismo aparece en la reforma educativa de 1833, pero es hasta 1876 que se imparte como asignatura en las

²⁸ La tarea educativa se orientó, en este sentido y en buena medida, a forjar símbolos, mitos y héroes que fortalecieran los lazos que unían a los individuos con un proyecto común de nación.

escuelas primarias.²⁹ Así, por vez primera, se define la competencia del Estado respecto a la educación y se habla de instrucción cívica y política para los estudiantes desde la primaria. Con la Constitución de 1857, las Leyes de Reforma de 1857-1861 y la Ley Lerdo de 1874, quedan definidos los ámbitos de competencia de la Iglesia y el Estado, así como el carácter libre y laico de la enseñanza. La noción de educación cívica que prevaleció durante este periodo se basó en fomentar valores patrios hacia la nueva nación e instruir normas y reglas urbanas y de convivencia social en los ciudadanos (Tapia, 2003).

A fines del siglo XIX, durante el Porfiriato, se divulgaron con fuerza las ideas del positivismo, tanto en el ámbito académico, como en la administración pública y se dio nuevo sustento a la moral oficial. A los tres valores fundamentales de esta visión (libertad, orden y progreso) se añadió el de moralidad, entendida como formación del carácter, que fue elemento clave en la filosofía educativa del Porfiriato.³⁰ El Estado se interesaba en la moral de los individuos en la medida en que fortalecía el cumplimiento de las leyes.

En ese contexto, se consideró que correspondía a la instrucción pública asegurar las instituciones democráticas, desarrollar los sentimientos patrióticos y contribuir al progreso moral y material de la patria. Justo Sierra, como subsecretario de Justicia e Instrucción Pública (1901-1905), promovió un nacionalismo liberal educativo a través de una reforma integral sustentada en principios del liberalismo, y se pronunció por una educación primaria nacional que desarrollara en todos los educandos amor a la patria y a sus instituciones; una educación integral que atendiera el desarrollo moral, físico, intelectual y estético de los escolares; y una educación laica y gratuita. De esta manera, la educación “bajo el perfil de la tradición liberal y positivista pretendía, mediante la enseñanza de la historia y de un civismo constitucionalista, incorporar a todos los mexicanos al desarrollo con el propósito de unidad nacional” (Tapia, 2003, p. 25).

²⁹ Desde entonces, el civismo ha recibido diferentes nombres: instrucción cívica, moral y religión, moral y urbanidad, economía política, educación cívica, prácticas e informaciones sociales, cultura cívica y educación cívica, según reporta Ramírez (2005).

³⁰ La obediencia, el respeto, la puntualidad, el amor filial, la gratitud, el amor a los demás y el desinterés destacaron dentro del conjunto de valores promovidos por la moral oficial durante el Porfiriato (Latapí, 2004).

La asignatura de moral o civismo, con cambios de nombre, se mantuvo en el currículo de primaria a lo largo del siglo XIX, dado el propósito de los gobiernos republicanos de promover conductas morales para la convivencia y la estabilidad política. En este marco histórico, Latapí (2004) distingue dos grandes etapas en el periodo que va desde la Independencia hasta el Porfiriato: una de preparación (1821-1867), en la que predominó la idea de impulsar la educación para formar una sociedad homogénea y moderna; y otra de consolidación (1867-1911), en la que se consideró a la educación como factor de orden y progreso, así como medio para integrar la sociedad y afianzar la identidad nacional. Durante ese tiempo se perfilaron algunos de los rasgos de la enseñanza pública mexicana: a) la “laicidad” que, contenida en varios ordenamientos legales desde 1867, adquiere plena expresión con el término “enseñanza laica” en la Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria de 1891;³¹ b) la “obligatoriedad”, mencionada en 1842 y ratificada en 1865, se sanciona en forma de ley en 1888; c) la “gratuidad” aparece en los proyectos educativos de 1827, 1842 y 1865 y se ratifica en 1867; y d) la “enseñanza primaria” que se va conformando de manera gradual hasta adquirir su forma definitiva (en 1896 se formaliza la llamada primaria superior que se prolonga en 1901 a cuatro grados y luego, en 1908, se establece la primaria elemental de cinco años y la superior de dos).

Así como se observan cambios de denominación en la asignatura de moral o civismo, la cual se mantuvo en el currículo de primaria a lo largo del siglo XIX, Latapí (2004) también registra transformaciones importantes en el concepto fundamental que designa las tareas educativas del Estado. Al inicio del siglo XIX predominó el uso de los términos instrucción o enseñanza públicas, que refieren la transmisión de conocimientos, y sólo ocasionalmente apareció el de educación, que alude a la formación de las facultades de los alumnos. Es

³¹ Desde entonces, la laicidad escolar en nuestro país ha sido un principio fundamental de la política educativa, en torno al cual se han generado múltiples polémicas. A partir de 1917 este principio se extendió a las escuelas privadas de nivel primario, en 1934 se incluye a las escuelas secundarias y a la enseñanza normal. En 1992, producto de una reforma constitucional, la enseñanza privada quedó eximida de la laicidad. Para Latapí (2004), ésta debe entenderse como protección de la libertad de conciencia de los individuos y como expresión de la imparcialidad del Estado hacia las diferentes iglesias, creencias y modos de pensar.

hasta finales del siglo que se distinguen estos términos y se reserva el de educación para referirse al desarrollo de las capacidades y la inculcación de valores morales y estéticos.

A principios del siglo XX, con la consolidación de los Estados nacionales en el mundo, el civismo adquirió gran importancia como vehículo de afirmación de las identidades nacionales, pero con el paso del tiempo se despolitizó, puso énfasis en las obligaciones sobre los derechos y “se convirtió en una materia informativa, abstracta, rutinaria y aburrida”, en el contexto de un sistema autoritario y centralizado de organización escolar (Guevara Niebla, 1998, p. 67). A partir de la década de los treinta, como reacción ante la emergencia de los totalitarismos que confirmaron que el sistema educativo influye sobre los comportamientos políticos, se generó una nueva etapa de revisión del civismo y de la educación para la democracia, la cual enfrentó serios obstáculos debido a los problemas contextuales y a las tensiones entre las políticas internacionales y la fuerza de la tradición nacional en materia educativa.³²

Durante la Guerra Fría se impuso un paradigma que concentró en la asignatura de civismo y en la esfera cognoscitiva la educación ciudadana. El carácter del civismo era fundamentalmente informativo y teórico, desligado de la práctica, con énfasis en el tema de la identidad; subestimaba los aspectos políticos, no fomentaba el pensamiento crítico ni los valores básicos de la democracia y tampoco estimulaba la participación ciudadana, entre otros de los rasgos esenciales de este paradigma (Guevara Niebla, 1998). Con el surgimiento del Estado de bienestar, se consolidó una concepción del ciudadano como simple depositario de derechos y se abandonó el esquema curricular por asignaturas para dar lugar a la organización de contenidos por áreas de conocimientos. Así, al área de ciencias sociales (integrada por conocimientos provenientes de diversas disciplinas como la historia, la

³² En opinión de Arendt (1998), los movimientos revolucionarios de corte tiránico monopolizaron en el siglo XX la idea de llevar a la práctica las utopías mediante la educación. En este contexto la educación fue concebida como un medio de apoyo al régimen político e instrumento de dominación ideológica. Diversas evidencias y estudios sobre la escuela en los regímenes totalitarios constatan sus rasgos autoritarios y una rígida organización jerárquica, el culto que fomentaban al Estado, así como el adiestramiento disciplinario y adoctrinamiento del que eran objeto los alumnos. En el caso alemán, la escuela nazi era un brazo de Partido y su función era moldear al futuro hombre nacional-socialista, negando toda autonomía o libertad del individuo.

geografía, la economía y la política) correspondió la tarea de educar para la ciudadanía. Sin embargo, no pasó mucho tiempo para que surgieran las críticas a este esquema curricular por áreas.

En México se dieron transformaciones importantes en la educación nacional a partir de la Revolución, la Constitución de 1917 y la fundación de la SEP en 1921, con José Vasconcelos como titular. La tarea educativa del Estado se concibió como expresión de la lucha por la justicia social, se acentuó el nacionalismo, se creó la escuela popular, se emprendió la campaña nacional de alfabetización (que incluía a los indígenas) y la laicidad se convirtió en ideario.³³ La necesidad de autoafirmarse llevó a los gobiernos revolucionarios a concebir la educación como instrumento poderoso para transformar la sociedad en beneficio del pueblo y al nacionalismo revolucionario como política educativa que unificara e identificara a todos los mexicanos (Tapia, 2003). En esta perspectiva se resaltó el civismo sobre la moral, la cual perdió presencia en el currículo formal; se entendía que la educación cívica, desde una concepción de moral laica, debía promover el sentido nacionalista y socializar en los valores de la vida ciudadana (Latapí, 2004).

Durante la Revolución las actividades educativas estuvieron debilitadas y las autoridades gubernamentales no llegaron a cristalizar sus planes de organización y desarrollo en el campo de la educación. En el gobierno de Lázaro Cárdenas se pretendió una reforma educativa socialista que, entre otros propósitos, acrecentara la responsabilidad de la escuela en el cambio social y apoyara un proyecto de desarrollo con rasgos nacionales y populares, lo que acentuó la histórica pugna por controlar la educación entre el Estado y la Iglesia Católica. Sin embargo, esta iniciativa fue inmadura y no generó consenso; se basó en una decisión arbitraria de la elite política de entonces y, al parecer, ninguno de los defensores de

³³ Para Latapí (2004, p. 20) “el desarrollo educativo en el siglo XX representa una amalgama de iniciativas diversas que pueden sintetizarse en cinco proyectos sobrepuestos: el original de Vasconcelos (1921) adicionado con las experiencias de la educación rural en los años que siguieron; el socialista (1934-1940); el tecnológico orientado a la industrialización, puesto en marcha por influencia de Moisés Sáenz y de intensidad intermitente; el de la “escuela de unidad nacional” (1943-1958); y el modernizador cuyo despegue puede situarse a principio de los setenta, que aparece con nueva fuerza y modalidades en los gobiernos neoliberales a partir de 1983.

la educación socialista fue capaz de definirla de manera coherente. Posteriormente, en el sexenio de Ávila Camacho (1934-1945) la política educativa se centró en incrementar los medios para acabar con el analfabetismo, formar al tipo de ciudadano trabajador y técnico que requería el desarrollo económico y elevar la cultura general en el campo de la ciencia y el arte.³⁴

Para Jaime Torres Bodet, funcionario responsable de la enseñanza pública en dos ocasiones (durante el gobierno de Ávila Camacho y de López Mateos) y en cuya gestión el civismo adquiere un estatuto académico en la educación básica (Guevara Niebla, 2000), la educación cívica consistía en lograr una conciencia cabal de la libertad y de las obligaciones que la sustentan y encauzan, por lo que de ninguna manera se podría constreñir al conocimiento de las leyes y del funcionamiento del Estado. El civismo debía fomentar en los alumnos la conciencia de solidaridad humana y su interés en el progreso del país, orientar hacia las virtudes cívicas e inculcarles el amor a la patria.³⁵

En 1957, el plan de estudios de la educación primaria incluía la asignatura de “educación cívica y ética”, pero en 1960 desaparece. Es hasta 1974 que se retoma de manera diferente como área de conocimiento denominada “comprensión y mejoramiento de la vida social”, la cual asimila los contenidos de historia, geografía y civismo (Ramírez, 2005). En el sexenio de Echeverría (1970-1976) se expidió la Ley Federal de Educación (1973), que sustituyó a la Ley Orgánica de Educación Pública de 1941, y se reformó el plan de estudios de la educación básica en base a nuevos criterios, como el de educación armónica y capacidad creadora, educación democrática, preservación de los valores democráticos, solidaridad internacional y conciencia histórica. Además, se eliminaron las asignaturas para

³⁴ En 1944 Jaime Torres Bodet, como Secretario de Educación, señaló que: “La primera norma que las naciones señalarán a la educación será la de ser ... una doctrina constante de paz; la segunda norma será una educación para la democracia; y la tercera, será una educación que habría de ser una preparación para la justicia” (referencia en Tapia, 2003, p.33).

³⁵ Las ideas de Torres Bodet sobre la promoción de la convivencia social, la libertad, la justicia y la democracia a través de la educación se inspiraron en los debates sobre la creación de la UNESCO, quien participó como delegado de México en la redacción del Acta Constitutiva de la misma en 1945 (Ramírez, 2005).

dar lugar a la enseñanza por áreas de formación.³⁶ Al decir de Tapia (2003), con esta medida se difuminó, por casi dos décadas, la educación cívica en el área de ciencias sociales (entre la historia, la geografía, la conmemoración de fiestas, símbolos y personajes patrios) y se debilitó la formación básica en lo que respecta a la comprensión del mundo social.

A partir de la reforma al artículo 3º constitucional en 1946, el civismo en la enseñanza primaria muestra tres constantes en sus contenidos: el conocimiento de las leyes e instituciones del país (cultura política); la formación de hábitos que necesita el funcionamiento de la sociedad (socialización); y el fomento del sentido de identidad nacional (nacionalismo), para la formación del ciudadano (Latapí, 2004). Por otra parte, con la creación en 1959 de la Comisión Nacional de Texto Gratuito y la aparición de los libros de texto gratuitos y obligatorios, se uniformaron los contenidos de la enseñanza recibida por los niños de todo el país bajo el principio de igualdad de oportunidades.³⁷

Un análisis del sentido atribuido a la noción de ciudadanía en los libros oficiales de historia y civismo para la escuela primaria desde 1923 a la década de los noventa, revela la existencia de una concepción no política de la ciudadanía. Este concepto “ha sido identificado con el de ‘mexicanidad’ y/o ‘identidad nacional’. Nociones que remiten claramente a características étnicas y culturales intrínsecas de los sujetos más que a sus facultades políticas” (De la Peza y Corona, 2000, p. 212).³⁸ A esta conclusión arriba también Tapia (2003, p. 40): la educación cívica se orientó durante ese periodo más a formar ciudadanos “como patriotas y amantes de los símbolos patrios que a crear un actor político capaz de

³⁶ Otros de los criterios que orientaron los nuevos programas de estudio se referían a la adaptabilidad, estructura interdisciplinaria, continuidad y graduación, verticalidad y horizontalidad, pensamiento objetivo y educación permanente. En lo que respecta a la organización de la enseñanza, fueron siete las áreas de formación que la estructuraron: español, matemáticas, ciencias naturales, educación física, educación artística, educación tecnológica y ciencias sociales.

³⁷ Durante los años setenta las reformas educativas se dan en el contexto mexicano de apertura democrática y exigencia de modernización de los sistemas educativos; la teoría y reforma curricular ingresan en el ámbito educativo como resultado de los procesos de industrialización internacional, de las teorías de la administración (visión tecnocrática del currículum) y de los aportes de la ciencia de la educación estadounidense de cara a las demandas de una sociedad industrial y democrática. Con Miguel de la Madrid (1982-1988) el discurso sobre la educación se enmarca en el concepto de una “sociedad igualitaria”; hacia los noventa, la globalización y las exigencias de la era de la información, inevitablemente, marcan una nueva pauta en la política educativa del país.

³⁸ Este análisis forma parte de la investigación “Educación cívica y política en los libros de texto de primaria mexicanos” (IFE, 2000), en la que se revisa un conjunto de libros de historia y civismo aprobados oficialmente por la SEP desde 1923 hasta la década de los noventa.

influir en la vida pública”. Este civismo discursivo, informativo y doctrinario, que resaltaba el valor del patriotismo y el culto a los símbolos patrios, no incluyó el desarrollo efectivo de competencias y habilidades para la participación democrática de los ciudadanos en la sociedad.

Para Guevara Niebla (2000), la formación escolar de ciudadanos durante cincuenta años (1940-1990) se vio condicionada por tres factores: a) ausencia de una preocupación explícita por la formación de la personalidad moral del alumno; b) un sistema educativo centralista y burocrático en la que imperó una concepción jerárquica de la relación maestro-alumno y una gestión institucional vertical; y c) una orientación filosófica que postulaba la neutralidad del conocimiento.

Al inicio de la década de los ochenta se comenzó a percibir en los países democráticos tradicionales una acusada tendencia a la abstención electoral, particularmente en la población juvenil, expresiones de rechazo a la política y de desprestigio de la autoridad política, así como conflictos relacionados con la identidad cultural, al mismo tiempo que se registraba una “ola democratizadora” en el resto del mundo. Esto llevó a cuestionar el concepto de ciudadano y de la educación cívica en el modelo democrático liberal y varios países emprendieron reformas en este campo, que entre otros propósitos buscaban imprimirle una visión integral y atender de manera simultánea la dimensión pública (bases para la convivencia social) y privada (bases para la regulación del comportamiento propio) de la persona.³⁹

En el caso de Estados Unidos, ante los múltiples problemas que se pensaba amenazaban a la democracia, surgieron iniciativas dirigidas a mejorar la educación

³⁹ Guevara Niebla (1998) destaca la reforma curricular de Francia en 1985 y las revisiones a la educación cívica y moral realizadas en España a partir de la nueva Constitución de base democrática de 1978. En la francesa, se abandona el concepto tradicional de civismo y se adopta el de “educación del ciudadano” para integrarlo dentro de los dominios fundamentales, los cuales determinan los conocimientos y las competencias que habrán de adquirir los alumnos para tener la capacidad de pensar el interés general y convertirse en ciudadanos ilustrados. En España se impuso la idea de que la educación cívica debe formar a los ciudadanos en la responsabilidad y en su participación activa en la vida democrática, por lo que ésta no debe reducirse a una mera instrucción ya que, además de conocimientos, debe desarrollar en los alumnos valores, principios, hábitos, habilidades y convicciones democráticas. Además, se estableció un modelo de gestión basado en la participación democrática en los centros escolares españoles.

ciudadana, a la que le corresponde –ya sea de manera formal, en la escuela, o informal, en el hogar y a través de los medios de comunicación- que cada nueva generación adquiera los conocimientos, las habilidades y los valores necesarios para mantener y perpetuar el orden democrático. Son dos las orientaciones que han prevalecido en ese país: la del aprendizaje cívico, que prioriza los contenidos políticos dentro del currículum escolar; y la del aprendizaje sociocívico, que en una visión más amplia se interesa por las consecuencias socioculturales y una educación política-práctica (Guevara Niebla, 1998).

Frente a los múltiples “déficit democráticos”, la educación para la ciudadanía se reinstala en el escenario como alternativa para revitalizar las democracias. Se observa una tendencia a la articulación de modelos y programas internacionales para la educación cívica, el incremento de la colaboración entre los ministerios de educación y otros sectores gubernamentales y sociales, y la canalización de recursos por parte de organismos internacionales que han definido a la educación y promoción cívicas como una de sus prioridades institucionales, lo que ha dado lugar a un compromiso hemisférico más amplio con la educación cívica (Levinson, 2007).⁴⁰ En el caso de América Latina, países como Argentina, Brasil y Chile emprendieron reformas educativas que dan prioridad a la educación de los ciudadanos como requisito indispensable para el avance del desarrollo socio-económico y de la cultura democrática.⁴¹

A partir de las transiciones políticas y las reformas económicas de la década de los ochenta, los Estados de América Latina también se han dado a la tarea de revisar los programas de educación cívica con el fin de crear una cultura política más democrática. Levinson (2007) advierte sobre una heterogeneidad de intereses que convergen en los

⁴⁰ Prácticamente todos los Estados de América Latina son integrantes de organismos internacionales que atienden la educación cívica (OEA, OEI, UNESCO, BID, entre otros). Levinson (2007) considera que la OEA es el más poderoso cuerpo político patrocinador de la educación cívica a partir del año 2000.

⁴¹ Por ejemplo, la nueva Constitución de Colombia en 1991 dio origen en 1995 a una Ley General de Educación que, además de renovar los planes de estudio y establecer la “educación para la democracia” como tema curricular de corte transversal, descentraliza la educación y otorga márgenes de autonomía individual a las escuelas en las decisiones educativas, con el propósito de incrementar la participación de maestros, padres de familia y alumnos en el sistema educativo. En Chile y en México se registran esfuerzos importantes encaminados a establecer la educación cívica como asignatura específica.

ministerios de educación involucrados en la formación ciudadana para la democracia, pero también encuentra en los discursos y programas educativos un amplio consenso sobre la necesidad de superar la mera democratización electoral con un cambio cultural más fuerte y de transformar los ambientes autoritarios en las escuelas. La educación, sobre todo la escuela, es vista como el camino más eficaz para llevar a cabo dicho cambio:

Una educación en donde enseñar y aprender sea parte de un mismo proceso. Una educación que permita construir consensos a través del disenso, que problematice la realidad y forme conciencias críticas. Una educación que a partir de los hechos y los datos forme opiniones sustentadas en el respeto a la diversidad de creencias y valores sin perder de vista el bien común. La educación para la democracia va mucho más allá de educar a los jóvenes a conocer los méritos de la democracia representativa, sustentándose en la necesidad de formar valores cívicos y éticos que les permitan convertirse en ciudadanos libres, informados, críticos y capaces de actuar responsablemente para transformar su entorno (OEA, Carta Democrática Interamericana, 2001).

A partir de la década de los noventa del siglo XX, los Estados iberoamericanos han desarrollado reformas educativas como resultado de procesos nacionales que expresan cambios estructurales más profundos derivados de la globalización, la descentralización y la competitividad. Se observan una serie de constantes en las diferentes realidades educativas, entre las que destacan: a) debilitamiento del Estado en la financiación de la educación y aumento de los procesos de privatización; b) tendencia a la descentralización administrativa, como condición de los Estados para favorecer la competitividad en un mundo globalizado; c) orientación del servicio educativo en el nivel básico, focalizado hacia sectores marginales como expresión de la equidad en lo social; d) el constructivismo como estrategia pedagógica; e) esfuerzos en la profesionalización de los docentes; f) autonomía universitaria en lo pedagógico, lo administrativo y lo financiero; g) reducción de lo formativo a competencias básicas; h) lo educativo asumido como un servicio público que puede ser prestado por

particulares o por el Estado; i) la educación como el medio para alcanzar el nivel competitivo en la acumulación de conocimientos (Martínez Boom, 2000).⁴²

En términos de la nueva agenda educativa de los países de la región, Braslavsky y Gvirtz (2000) identifican tres desafíos a partir de los noventa: la calidad, la equidad y la eficiencia en el uso de los recursos, que son resignificados por el mismo Estado, representantes de sectores sociales y la opinión pública. Respecto al primero, se plantea un cambio “de la expansión a la calidad”, una vez que la mayoría de los países han logrado altos índices de escolarización y que se reactiva el interés por la educación de la mano del compromiso con la democracia y las exigencias de los procesos de globalización.⁴³ En el paso “de la igualdad a la equidad” se reconocen formas de discriminación y se asume que la democratización no consiste en dar igual educación para todos sin respetar las diferencias (culturales, de género y otras derivadas de marcadores sociales), lo que exige políticas que brinden ya no “iguales oportunidades” sino “oportunidades equivalentes” que valoren la diversidad y las diferencias.⁴⁴ Por último, el tránsito “del gasto a la eficiencia” se pone a tono con el achicamiento del Estado y la demanda de reducir el gasto público frente a la crisis económica, desde la idea de evitar el gasto ineficiente y descontrolado.

En cuanto al liderazgo del Estado en los procesos de reforma y transformación de los sistemas educativos en América Latina, se plantea una paradoja respecto a los discursos antiestadistas de los años ochenta y de los neoliberales emergentes. Braslavsky y Gvirtz (2000) hablan del fortalecimiento del Estado educador en el que coexisten tres alternativas:

⁴² Las nuevas políticas educativas responden a los retos del mundo globalizado de acuerdo a las realidades específicas de cada nación: “las transformaciones que se operan en la sociedad y en el concierto internacional afectan a los modos educativos en tanto se hace necesario reacomodar la relación educación-sociedad desde otras perspectivas, recomponiendo así la función educativa” (Martínez Boom, 2000, p. 79).

⁴³ Se pretende completar la muy avanzada expansión de los sistemas educativos, que en los ochenta había logrado que, según datos de Braslavsky y Gvirtz (2000), poco más de ocho de cada diez alumnos permanecieran siete años en la educación primaria o básica -lo que no niega la existencia de grupos de niños excluidos tempranamente de las escuelas ni de los fenómenos de deserción temporal-, y prestar mayor atención a los procesos que conducen a que los educandos aprendan lo que necesitan para participar en la vida pública y social.

⁴⁴ Antes, desde mediados del siglo XIX hasta la década de los setenta del siglo XX, democratizar la educación significaba ofrecer las mismas oportunidades de estudio a toda la población durante la mayor cantidad de años posible, desde un modelo único de educación básica para todos (mismos contenidos y mismos métodos) y bajo el supuesto de un alumno promedio.

a) la reconstitución de un Estado omnipresente y centralizado que regule la mayor cantidad de aspectos posibles; b) un Estado prescindente que regula lo mínimo y desarrolla estrategias para operar sobre la demanda, en lugar de hacerlo sobre la oferta, y tiene como principal interlocutor a los usuarios de las escuelas con la idea de crear un mercado educativo con una regulación mínima; y c) un Estado promotor que regula lo necesario para que las sociedades cuenten con una educación de calidad para todos, respetando la diversidad y mejorando la eficiencia, que se abre a la actuación de otros actores y busca nuevos modos de gestión institucional, pugna por la autonomía escolar en los métodos y contenidos a partir de una base común y no considera deseable la igualdad absoluta de puntos de llegada.

Ahora bien, a partir de la década de los noventa, derivado del proceso de transición política, se inicia en México una nueva etapa de la educación cívica en la que comienza a cobrar relevancia la idea de capacitar a los futuros ciudadanos para intervenir activamente en los asuntos de interés público. De esta manera, en la reforma de 1992-1993 reaparece el civismo con un enfoque normativista, que enfatiza la conducta individual y la norma como base de la convivencia social, así como la relación existente entre los derechos y las obligaciones. En esta ocasión, el civismo se presenta como una asignatura específica y, por primera vez, incluye contenidos sobre derechos humanos, los cuales se integran en los grandes lineamientos de la política educativa (Ramírez, 2005). En este contexto, nuestro país ratifica en 1990 la Convención sobre los Derechos de la Niñez como instrumento jurídico internacional de carácter vinculatorio, que considera a niños y niñas como titulares de derechos.⁴⁵ Al mismo tiempo, paradójicamente, cobra relevancia el llamado “modelo educativo neoliberal”, surgido en el escenario de la globalización, que orienta también las

⁴⁵ Lo cierto es que la concepción del derecho a la educación, aún con esta Convención, sigue pensándose en relación al orden escolar y adopta como su objeto la relación del individuo con el sistema educativo que el Estado ofrece como servicio público, lo que significa una reducción de un derecho humano fundamental al ámbito de la educación escolar.

reformas educativas mexicanas.⁴⁶ La coexistencia de estas situaciones y hechos ilustra, de nueva cuenta, las tensiones propias del campo de la educación cívica.

En 1992, a partir del el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Enseñanza Básica y Normal signado por la SEP, los gobiernos de los estados y el Sindicato de Maestros (SNTE), se recupera el ordenamiento por asignaturas y se elaboran nuevos libros de texto y materiales didácticos, en correspondencia con los nuevos planes y programas de estudio. Latapí (2004, p. 24) resume en cuatro tendencias la nueva concepción curricular: “formación de valores, conocimiento de los deberes y derechos, familiaridad con la organización política del país, y fortalecimiento de la identidad nacional”. Así, el civismo retoma su lugar como contenido y espacio curricular en la primaria, con el nombre de “educación cívica”, y se introduce en la secundaria la asignatura de “formación cívica y ética” a partir del curso escolar 1999-2000.⁴⁷

La participación social aparece como una de las políticas de este Acuerdo nacional y pasa a formar parte del capítulo VII de la Ley General de Educación, en el que se enumeran los derechos y obligaciones de los padres de familia y sus asociaciones, se establecen los lineamientos generales para la constitución de los consejos de participación social y se habla del papel educativo de los medios de comunicación. Al respecto, el Observatorio Ciudadano de la Educación (2005), señala dos limitantes de este nuevo marco normativo: carencia de ordenamientos suficientes en relación con el ejercicio de los derechos de quienes ejercen la

⁴⁶ Este modelo neoliberal propone transformaciones en tres ámbitos: a) político-administrativo, en donde se pretende disminuir cada vez más la intervención del Estado, desregular las prácticas educativas, abatir el gasto público y privatizar algunos segmentos del sistema escolar (sobre todo la educación superior); b) económico, para generar un mercado educativo que aumente las opciones de las familias, remunerar a los maestros en razón de su rendimiento comprobado, ajustar los costos en función de los beneficios y estimular la competitividad; c) pedagógico, a partir del cual se enfatiza el aprendizaje de conocimientos básicos, las evaluaciones rigurosas y la formación de valores congruentes con una cultura de la productividad (Latapí, 2000).

⁴⁷ Esta nueva asignatura en secundaria tiene un objetivo esencialmente formativo. Se pretende contribuir a que los alumnos definan su identidad individual y colectiva, reflexionen sobre las normas de convivencia y la participación en la sociedad y conozcan las leyes y las formas de gobierno, especialmente la democracia. En un análisis del enfoque y programa de estudios, Latapí (2004) considera un acierto que se atiendan estos tres ámbitos diferentes (formación ética y valoral, formación humana del adolescente e introducción a la vida ciudadana) en los alumnos de 12 a 14 años. Sin embargo, no queda claro el énfasis que conviene poner a cada uno de ellos ni aparece la fundamentación específica de la ética como disciplina, así como tampoco los adjetivos con los que se califica a este enfoque (formativo, laico no doctrinario, democratizador, nacionalista, universal, preventivo y comunicativo) resultan suficientes para dar a la formación moral un lugar central. Por otra parte, no se distingue con claridad la obligación moral de la legal y hace falta incluir un componente intelectual (la disciplina de la ética) que fundamente la primera.

patria potestad o la tutela de los alumnos y falta de recursos legales para hacer valer tales derechos. Con todo, esta instancia valora la participación social como derecho, que no concesión gubernamental, porque ayuda a develar el carácter ciudadano de los individuos que viven y actúan en un país que aspira a ser democrático, dando lugar a espacios de interacción y diálogo entre decisores políticos y personas interesadas en la educación y a la construcción de relaciones de confianza. Sin embargo,

Para promover la participación social, también se necesita combatir las debilidades y fragilidades de la ciudadanía como son: la intolerancia al disenso, la proclividad a la denuncia y a la descalificación más que al análisis racional, el bajo nivel informativo y la falta de solidaridad de los mexicanos para actuar en comunidad, entre otros (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2005, p. 18).

Por su parte, Latapí (2004a)⁴⁸, advierte que se trata de derechos consagrados en la ley pero que no son exigibles judicialmente, además de que se trata de derechos individuales no colectivos y son algunos grupos sociales (indígenas y discapacitados, entre otros) los que sistemáticamente enfrentan mayor exclusión educativa y social.

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 del gobierno de Fox otorga al tema de los valores una presencia discursiva relevante y se habla de una educación que, además de ser equitativa, de calidad, pertinente e incluyente, deberá ser “formativa” e integral, vinculada con la construcción de una ética pública.⁴⁹ De esta manera, los alumnos habrán de desarrollar las actitudes necesarias para ejercer una ciudadanía competente y responsable, así como para sentar las bases de una auténtica vida democrática sustentada en la valoración y respeto a las diferencias culturales, sostenida sobre una cultura de la legalidad, de participación y compromiso en la vida pública, respetuosa de los derechos de los demás y a favor de la justicia. Estos ideales se concretan en la pretensión inédita de aplicarlos, tanto

⁴⁸ En esta obra, el autor delinea el accidentado camino por el que ha transitado la política social de participación social en la educación en México.

⁴⁹ La vinculación que se establece entre la formación moral y la construcción de una ética pública resulta de especial interés para Latapí (2004), porque encuentra que nunca antes un documento de política educativa había explicitado la proyección de la escuela sobre los comportamientos éticos de la sociedad.

en las prácticas en el aula y en la escuela, como en el perfil profesional de los docentes de educación básica (Latapí, 2004).

En ese sexenio se concretiza una nueva materia, la de “formación cívica y ética”, para desarrollar competencias cívicas y éticas, como parte del Proyecto de Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES) y con el propósito de lograr una continuidad curricular y articulación pedagógica y organizativa con los niveles escolares que le anteceden (preescolar y primaria). Asimismo, se inicia el proyecto “Programa Integral de Formación Cívica y Ética en Educación Primaria” que retoma el enfoque de desarrollo de competencias cívicas y ciudadanas.⁵⁰ Por otra parte, en agosto de 2002, la SEP, el SNTE, los gobiernos estatales, universidades y diversas organizaciones sociales suscriben el “Compromiso Social por la Calidad de la Educación” que, a diferencia del Acuerdo de 1992, plantea el mejoramiento tanto de la educación pública como de la educación privada y no sólo en los niveles básicos sino en todos los niveles y en todas las modalidades educativas.

El referente ideológico y valoral de la educación nacional en México ha sido y es, a partir de la segunda mitad del siglo XX, el artículo 3º de la Constitución, reformado en 1946, y –derivado de él– tanto la Ley Federal de Educación (1973) como la Ley General de Educación (1993), ordenamientos que explicitan con mayor detalle los fines de la educación.⁵¹ Latapí identifica cuatro valores centrales y otros subordinados en el artículo 3º constitucional:

- a) Desarrollo armónico de las facultades del ser humano; b) primacía del conocimiento científico y laicismo; c) nacionalismo y amor a la patria (comprensión de nuestros problemas, defensa de nuestra independencia política y promoción de la económica; aprovechamiento de nuestros recursos; continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; solidaridad internacional; autoridad social del Estado); y d)

⁵⁰ Ramírez (2005) reconoce que en este nuevo planteamiento de educación cívica para primaria, la SEP retoma la experiencia del IFE y su propuesta de enfoque de desarrollo de competencias contenida en el programa “Educar para la democracia”, a lo cual me referiré en la tercera parte de esta tesis.

⁵¹ Igualmente, el referente institucional de la educación en México ha sido el sistema educativo nacional organizado actualmente en subsistemas que cuentan con una currícula para cada nivel y establecen la trayectoria escolar formal de los estudiantes. Desde el punto de vista pedagógico (Quiles Cruz, 1999), existe un plan de estudios para cada nivel de la educación básica que selecciona y organiza los contenidos de las distintas asignaturas, establece objetivos, propone formas de trabajo y apoyos didácticos y determina los criterios y modos de evaluación del aprendizaje. Se trata del currículum formal que dictamina un marco común para el trabajo en todas las escuelas del país y tiene implicaciones en su estructura física y organizativa, desde una visión instrumental.

democracia como mejoramiento económico, social y cultural (dignidad de la persona; integridad de la familia; interés general de la sociedad; fraternidad; igualdad de derechos; justicia) (Latapí, 2004, p. 22).⁵²

Para Yurén (2007), la idea eje desde el siglo XIX y buena parte del XX ha sido la de educar a los niños en el “civismo constitucional”, es decir, en el conocimiento de las leyes y derechos para promover la identificación con la nación y la unidad nacional, en el marco del Estado-nación que operaba como elemento fundante de la ciudadanía. Asimismo, identifica la tensión, presente hasta la fecha, entre una tendencia liberal que promueve las libertades individuales y la posición republicana que pone el énfasis en valores vinculados con los derechos sociales.

En esta breve historia que relaciona reformas educativas con la educación cívica hay asuntos que, por ausentes o tenues, llaman la atención. A continuación, doy cuenta sucinta de algunos de los que, en mi opinión, es necesario incluir en la deliberación y diseño de las políticas públicas de educación cívica que trascienden el terreno escolarizado. Para empezar, el tejido y perfil profesional del docente de educación cívica está desdibujado; no aparece definida en la literatura revisada para este recuento histórico una política de capacitación y formación a los maestros, como acompañamiento constante de las políticas educativas, ni consensos entre los actores interesados e involucrados en las mismas. Incluso, como sostiene Góngora (2008), no se piensa en los docentes en su condición de ciudadanos en los estudios existentes ni en la cultura política; propone, con sobrada razón, reivindicar la educación como acto político y al docente como actor, como ciudadano, y a la docencia como profesión de Estado, con la consideración de una sindicalización obligada en un sindicato corporativo de Estado.

Como lo señala Ramírez (2005) para el caso del tema de los derechos humanos, a pesar de los nuevos contenidos implicados en las reformas surgidas a partir de la década de

⁵² Por su parte, en el artículo 7° de la Ley reglamentaria vigente del artículo 3° constitucional se establece como fin de la educación “el desarrollo integral del individuo para que ejerza plenamente sus capacidades humanas”; se sugieren la reflexión crítica y el conocimiento y la práctica de la democracia, como forma de convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones, como medios para lograr los fines; y, por último, se proponen la justicia, la observancia de la ley y el respeto a los derechos humanos como orientaciones de la educación.

los noventa en el contexto de transformaciones políticas nacionales, los programas de capacitación y actualización de maestros en servicio son incipientes e insuficientes, así como los esfuerzos paulatinos de la SEP en la elaboración de materiales, pautas y apoyos didácticos que sostengan los nuevos programas educativos.⁵³ Es hasta el ciclo 1996-1997 que la reforma al plan de estudios, para quienes se forman como maestros de educación primaria, contempla el estudio de una materia vinculada a la educación cívica, pero en lo general no hay especialización ni abundan los cursos de actualización (Suzán Reed, 2000).

Por otra parte, no ha recibido la suficiente atención lo relativo a los modelos autoritarios imperantes en las relaciones que se establecen en el medio educativo, tanto en la organización del mismo sistema como en las aulas escolares, que implican a autoridades, maestros, alumnos y padres de familia.⁵⁴ La misma desatención se observa en los temas de la gestión del sistema educativo y de la, hasta ahora débil, configuración de herramientas pedagógicas. La generación de materiales de educación cívica es notoriamente escasa en nuestro país, a lo que se añade la inexistencia de libros de texto gratuitos de educación cívica para la primaria en el presente, y la decisión de la SEP de dotar a los alumnos de secundaria de libros para la asignatura de formación cívica y ética de manera gratuita a través de la compra de textos producidos por editoriales privadas (Suzán Reed, 2000).

Ahora bien, con respecto a los contenidos y métodos pedagógicos, el nivel de formalidad y abstracción en que tradicionalmente se imparten los cursos de civismo, así como sus contenidos, están lejanos a la vida cotidiana de los escolares y no despiertan su interés por los asuntos públicos ni brindan elementos que les permitan desenvolverse con eficacia en la defensa de sus derechos y promoción de sus intereses legítimos. En esta línea, Crespo (2004, p. 17) propone “asociar los conceptos básicos de la política y los mecanismos

⁵³ Hasta 1994 se establece el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los maestros de educación básica (PRONAP), resultado de un acuerdo entre la SEP y el SNTE para responder a las nuevas necesidades de formación, entre ellas las de la nueva asignatura de formación cívica y ética. Sin embargo, poco se conoce a la fecha en relación a las acciones y resultados de este Programa (Ramírez, 2005).

⁵⁴ Schmelkes (2000) encuentra que la institución escolar en América Latina todavía es autoritaria en su forma de comportarse y educa en la obediencia ciega, en la rigidez y el autoritarismo.

esenciales de la política democrática con la vida cotidiana”, como método basado en las experiencias concretas que ilustren los procesos políticos y los hagan más comprensibles a los escolares.

A la par de los procesos de reforma de los programas curriculares de la educación cívica en primaria y secundaria, se han diseñado múltiples programas transversales por parte de diversas instituciones que, desde distintos enfoques, apelan a la formación de un sujeto ciudadano más participativo (McKeon, 2007). En los últimos años, las escuelas del país han sido lugar de instrumentación de programas especiales relacionados con la educación cívica, promovidos por otras instituciones públicas nacionales (CNDH, IFE, SEMARNAT, CONAPARED, INMUJERES, Congreso de la Unión, o sus equivalentes locales, entre otros). Sin embargo, hay que tener cuidado y evitar saturar con demandas y programas extracurriculares a los centros educativos que, en muchos casos, los aplican de manera desarticulada para salir del compromiso. Los profesores se encuentran sometidos a demandas múltiples y divergentes frente a las innovaciones, creando en los docentes una sensación de sobrecarga (Góngora, 2008).

En la actualidad, las escuelas se abren a nuevos temas ligados a los derechos humanos (derechos de los niños, cuidado del medio ambiente, atención a la diversidad y perspectiva de género, prevención de adicciones, seguridad escolar y protección civil, parlamentos y elecciones infantiles, entre otros) y a la colaboración con otras instancias, pero a través de programas puntuales que suelen llegar tan sólo a una parte de la población estudiantil y generar impacto sobre unas cuantas generaciones escolares al tener una duración limitada; entran en franca competencia con el currículo formal, en términos del tiempo disponible para las sesiones de clase y el tiempo destinado a las tareas extracurriculares; no suelen despertar el interés y el entusiasmo de maestros; y enfrentan dificultades prácticas en su instrumentación al demandar recursos adicionales, sobre todo

cuando no descansan en la infraestructura institucional preexistente en el sistema educativo (Suzán Reed, 2000).

En este breve recorrido histórico, he podido constatar que el ámbito escolar es el eje sobre el que se ha construido la historia de la educación de los ciudadanos en México, toda vez que es el espacio privilegiado de institucionalización de la educación, que incluye o niega deliberadamente la educación cívica. Lo cierto es que el significado específico que se asigna al papel de la escuela de formar ciudadanos ha variado en función de las relaciones de poder en cada momento histórico, pero lo que permanece y se incrementa es la presión que se ejerce sobre este espacio regulado socialmente, particularmente sobre la educación básica, la primera y fundamental. Así, las políticas públicas y las orientaciones curriculares revelan distintas presencias ideológicas y teóricas, que determinan los objetivos, contenidos, programas, estrategias y prácticas de la educación cívica.

Por último, me parece que no se puede dejar de lado, en una reflexión más amplia y profunda sobre la educación para la ciudadanía, los procesos de globalización e internalización económica que viven las sociedades actuales, sus efectos sociales y el significado que tienen en el desarrollo de las democracias; éstos han de ser ubicados en el contexto nacional y en el marco de transición y procesos de democratización política y social que vive México. Tampoco se pueden pasar por alto las condiciones sociales, económicas y políticas del país, particularmente las limitaciones que enfrentan los grupos de población en situación de pobreza, así como la situación y deficiencias del sistema educativo nacional (cobertura, niveles educativos y distribución poblacional, tasas de retención y deserción escolar, entre otros datos), que marcan determinantes a la educación de los ciudadanos. No es posible, como afirma Bourdieu (1995), abordar un problema cultural con independencia del sistema de relaciones históricas y sociales del cual es parte; más aún, “no podemos mejorar la democracia si no abordamos los problemas de desigualdad y pobreza, de exclusión y fragmentación” (PNUD, 2008, p. 23).

En efecto, la realidad obliga a considerar los distintos circuitos políticos (local, nacional e internacional) en los que se construyen y funcionan las instituciones de la democracia, y tienen lugar las complejas relaciones entre ellas y la sociedad. Sin embargo, aunque a lo largo del texto hago referencias a diagnósticos sobre el contexto democrático, no me detengo ni profundizo en este punto porque no es el asunto central de esta tesis.

3. ENFOQUES TEÓRICOS DE LA EDUCACIÓN CÍVICA

3.1 Orientaciones y modelos teóricos de la educación cívica

Para introducir el tema, incluyo los planteamientos de seis teóricos que aportan a una visión general de lo que implican los modelos de educación cívica. Desde una perspectiva amplia y una postura crítica, Giroux (1993) problematiza las racionalidades inherentes a las diferentes teorías pedagógicas contemporáneas y sus fines subyacentes, en particular la forma en que tratan la formación para la ciudadanía. El autor organiza en tres grupos las teorías que asocian las racionalidades pedagógicas y la ciudadanía: la racionalidad técnica, con intereses de dominación; la racionalidad hermeneútica, interesada básicamente en la comunicación; y la racionalidad emancipatoria, que tiene como interés básico la liberación de los hombres y las mujeres.

La racionalidad técnica, ligada a los principios del positivismo, trabaja con presupuestos de predicción y control en un modelo en el que la formación de la ciudadanía se funda en ideas de adaptación y comportamientos ideales del individuo. Esta perspectiva admite la posibilidad de la armonía social y la eliminación del conflicto a través de la elaboración técnico-burocrática de programas capaces de atender las demandas sociales, pero la educación se confunde con procesos disciplinarios o de conformación del individuo a las normas establecidas. Se considera que las técnicas pedagógicas hacen posible socializar al individuo e integrarlo al sistema social con un mejor desempeño, transmitiéndole la ciudadanía. El Estado asume una función paternalista, como organismo capaz de atender los

intereses y necesidades de los individuos, lo que permite hablar de una racionalidad con visión de dominación.

La crítica de Giroux (1993) al idealismo de los modelos de ciudadanía que se basan en una lógica conservadora o liberal señala que, si bien proyectan un ideal posible, no evidencian los obstáculos que deben ser vencidos para transformar ese real posible en un real concreto y tampoco abordan las profundas desigualdades existentes en la sociedad.⁵⁵ Cuando el lenguaje del individualismo se impone sobre las luchas colectivas, afirma el autor, la noción de ciudadanía se limita al dominio de tareas procedimentales desprovistas de compromiso político en torno a lo que es democráticamente justo o moralmente defendible, mientras que la pedagogía se reduce a la resolución de un problema o a ganar un debate.

En cambio, la racionalidad hermeneútica subraya el binomio intencionalidad-significado como punto fundamental y atiende el ideal del ciudadano libre, independiente y autónomo. Asume, también, que sólo es posible identificar las motivaciones de la acción en la articulación entre acciones e intenciones de los otros, objetivadas de forma simbólica. La hermeneútica se liga a la lectura de los signos, como referencias explicativas del sentido de los hechos, por lo que se procura eliminar todo lo que perjudique a la comunicación intersubjetiva que permite pensar que la acción social, guiada por las significaciones, trasciende las acciones fundadas solamente en motivos racionales y conduce a los individuos libres a acordar para construir y vivir en una sociedad mejor. Así, el diálogo entre las personas, una condición de individuos-ciudadanos, aporta inteligibilidad a las relaciones sociales, mientras que el consenso aparece como un acuerdo de conciencias, posibilitando la comprensión de los datos en sí.

Desde este enfoque, la educación para la ciudadanía debe atender los valores y motivaciones, buscando un diálogo unificador entre los individuos (comunicación

⁵⁵ Giroux (1993) hace una revisión crítica de los modelos de ciudadanía que se desarrollaron en Estados Unidos durante el período 1945-1980, para luego plantear una teoría alternativa de educación de la ciudadanía. Considera que examinar las fuerzas que actúan sobre la sociedad ayuda a redefinir tanto el papel que desempeña la escuela pública como la naturaleza de la propia ciudadanía.

intersubjetiva) para lograr su participación en la creación de una sociedad mejor y más igualitaria. No obstante, Giroux (1993) considera que este tipo de abordajes, que focalizan la conciencia individual y el poder de atribuir significado al mundo, pierden de vista la discusión sobre la ideología, las relaciones de poder y otros factores presentes en las relaciones sociales; se abstraen de las discusiones políticas inherentes a cualquier actividad educativa y, a partir de la aceptación del mundo del otro, pueden ocultar una ideología confortadora de la conciencia feliz.

Cualquier teoría pedagógica, al tener que ver con las transformaciones globales de la sociedad, tiene que partir de las condiciones en que se dan las relaciones pedagógicas. En este sentido, Giroux (1993) alude a la denuncia que hacen Bourdieu y Passeron (1977) de las reglas y los significados utilizados por la escuela como parte del capital cultural de la clase dominante. Las escuelas colaboran ideológicamente con la lógica del ocultamiento, transfiriendo para diferentes clases los puntos de vista de una clase, como si fuesen de todas.⁵⁶ Con todo, admite la superación del abordaje estrictamente hermenéutico en una racionalidad emancipatoria. Desde la consideración del binomio intencionalidad-significado, avanza una crítica de las relaciones sociales que se establecen como obstáculo para la emancipación de los hombres (las relaciones de poder, las normas y significados del propio sistema) y reconoce que el centro de la cuestión es principalmente político-normativa y que la organización política es el fundamento de las transformaciones sociales. La emancipación, en su opinión, se dará por la dialéctica crítica/acción social. En esta lógica, una teoría de la educación para la ciudadanía tendría que recuperar sus determinantes políticas y combinar crítica histórica, reflexión crítica y acción social, de manera que una teorización más vital pueda emerger.

⁵⁶ Al hablar de la escuela liberadora como objetivo y no como situación presente, Bourdieu (2008, p. 139) insiste en que “el sistema escolar está organizado de tal modo que no puede prácticamente democratizar y todo lo que puede hacer, lo mejor que puede hacer, es no reforzar la desigualdad, no redoblar, mediante su eficacia específica, esencialmente simbólica, las diferencias ya existentes entre los niños que le son confiados”. Se trata de no prometer cosas imposibles y no demandar al sistema escolar cosas que éste no puede hacer.

La noción de ciudadanía en el marco de una filosofía pública emancipatoria supone considerarla como: a) práctica histórica vinculada con relaciones de poder y formaciones de significado; b) proceso ideológico y manifestación de relaciones específicas de poder; y c) en términos pedagógicos, "como un proceso de regulación moral y de producción cultural, dentro del cual se estructuran subjetividades particulares en torno a lo que significa el hecho de ser miembro de un Estado nacional" (Giroux, 1993, p. 23). Desde esta óptica y para el contexto de América Latina, Freire (1978) sugiere una educación que tenga como principio y fin la cuestión de la libertad, la cual se configura en la *praxis*, en la medida en que se funda en el saber-hacer. Gracias a la libertad, los aspectos públicos y privados de la vida se entrelazan, confiriendo una dimensión humana a la vida. Pero en la medida en que los hombres no escogen las condiciones de vida en que nacen y su voluntad, que se materializa por medio de sus elecciones y se forma sobre determinadas condiciones vinculadas a las realidades objetivas de la vida, su libertad está ligada al conocimiento de sus necesidades y a las condiciones de poder satisfacerlas.

Ahora bien, desde el punto de vista de los contenidos en juego y de la enseñanza, Suzán Reed (1997) identifica los elementos más significativos que están presentes en los diversos planes y programas de civismo en las escuelas y distingue nueve modelos que expresan distintas intencionalidades educativas:

a) La enseñanza cívica como patriotismo, promueve la lealtad ya sea al Estado o a la comunidad y exalta el nacionalismo, resaltando la "historia oficial" y los beneficios que recibe la población, pero plantea la ciudadanía en un sentido esencialmente sentimental. El problema con este modelo es que tiende a colocar la lealtad por encima del respeto por la justicia, la verdad o los derechos humanos, a la vez que motiva una visión carente de crítica respecto al *status quo*, lo que impide a la comunidad política progresar.⁵⁷

⁵⁷ En el capítulo previo de esta tesis se advierte que este enfoque es el que prevaleció en el sistema educativo mexicano hasta finales del siglo XX.

- b) La enseñanza cívica como responsabilidad paterna, deja que los padres elijan el tipo de formación que desean para sus hijos en función a sus propios valores. A este modelo se le critica porque reduce el papel de la escuela en el desarrollo de las actitudes democráticas y no ayuda a los jóvenes a enfrentar la multiplicidad de posiciones valorativas que existen en la sociedad, más allá de su propia cultura familiar. Además, se aleja de uno de los objetivos esenciales de la cultura cívica que es precisamente relativizar las jerarquías y sistemas de rangos generados por comunidades culturales particularistas, tales como las de clase, etnia, o religión, de manera que los ciudadanos puedan ver las cosas desde un punto de vista diferente.⁵⁸
- c) La enseñanza cívica religiosa, deriva de la convicción de que la mejor manera de enseñar las virtudes cívicas es a través de las normas morales de las creencias religiosas. La objeción radica en la disparidad que se presenta entre lo que indica la moral y lo que dicta la religión, entre lo que ambas determinan y lo que privilegia el interés público o de la comunidad política; además, se impide un diálogo democrático genuino, en el que las opiniones son juzgadas en sí mismas y no en función de la autoridad con que se les percibe, y se corre el riesgo de discriminar a los grupos minoritarios que no abrazan la misma fe y que forman parte de la comunidad política.⁵⁹
- d) La educación cívica centrada en el conocimiento de la Constitución, transmite saberes relacionados principalmente con el gobierno y los derechos que frente a él tienen los individuos y los grupos. Tanto los maestros como los textos y materiales se limitan a la descripción de las instituciones públicas y de los derechos ciudadanos, pero se deja de

⁵⁸ Guttman (2001) aborda esta discusión sobre la asignación de la autoridad educativa en el caso norteamericano. Mientras los teóricos del Estado de la familia asignan la autoridad exclusivamente al Estado centralizado, los defensores del Estado de las familias se la dan a los padres, aduciendo un derecho natural sobre los hijos; los del Estado de los individuos, en cambio, se niegan a delegar la autoridad educativa en cualquier mano que no asegure que las elecciones de los niños sean las correctas. Para la autora, las tres teorías están equivocadas, pero reconoce que tanto los padres como el Estado tienen papeles importantes en la tarea de formar el carácter moral. Con todo, formar el carácter es función legítima e inevitable de la educación.

⁵⁹ Luego de reconocer la función de las religiones en la generación y reproducción de visiones sobre lo que debe ser un buen ciudadano, Arredondo (1997) encuentra que su fuerza está centrada básicamente en proponer escenarios deseables *postmortem* y en las condiciones para alcanzarlos, para lo que instrumentan paquetes de conductas individuales, más de índole privada que pública y más de carácter gremial que social.

lado el desarrollo de habilidades y actitudes, así como la internalización de la naturaleza conflictiva que tiene la política en toda sociedad. Si bien los conocimientos son un insumo importante que utilizan los individuos para emprender acciones cívicas, éstos no bastan para motivarlos y prepararlos para asumir una ciudadanía activa y vital.

- e) La enseñanza cívica a partir del pluralismo o conflicto sobre valores, busca el acuerdo de reglas y la resolución de conflictos, y que los alumnos entiendan el mundo social y expresen sus ideas. Se considera que toca a la educación formar ciudadanos moralmente autónomos y capaces de un pensamiento crítico, que contribuyan positivamente al discurso público y se conduzcan conforme a un compromiso basado en principios, no con base en la persuasión o coerción. Sin embargo, este modelo que demanda la creación de un clima favorable a la expresión libre de ideas y a la coordinación constructiva de diferentes opiniones, está en contra de la tendencia a inhibir la capacidad de tomar iniciativas y evitar las discusiones.
- f) La enseñanza cívica basada en los sentimientos y en los afectos, se sustenta en la convicción de que la empatía (como fuente de motivación cívica) está directamente relacionada con la probabilidad de involucrarse en acciones de carácter social. La meta es ayudar a los alumnos a tomar conciencia de que la enseñanza cívica tiene que ver, en última instancia, con la gente y la calidad de vida de las personas en la sociedad. En contra de este enfoque se afirma que la vida real no ofrece escenarios de pura empatía, pues la política exige negociar con personas o grupos entre quienes no existe ninguna identificación.
- g) La enseñanza cívica basada en la experiencia que ofrece el entorno escolar, sostiene la idea de que ciertos valores, como el respeto, sólo se aprenden mediante la experiencia práctica, por lo que deben estar presentes en el ambiente y las reglas escolares. Aunque se reconocen límites a la democratización de los espacios escolares, se plantea que éstos tienen que poner a disposición de sus alumnos procesos y estructuras que les permitan

experimentar la democracia en su vida cotidiana. Este modelo enfrenta complicaciones prácticas y la oposición de quienes se incomodan al compartir decisiones, sobre todo cuando se argumenta que los niños no han desarrollado suficientemente su capacidad de razonamiento y valoración.

- h) La enseñanza cívica basada en la experiencia que ofrece la acción comunitaria, privilegia el aprendizaje cívico mediante programas que motiven a los alumnos a intervenir en los asuntos locales o nacionales con el fin de reforzar el espíritu de comunidad, el sentido de responsabilidad y el hábito de participación voluntaria en causas sociales. La crítica a este modelo advierte sobre el riesgo de caer en la idealización de fenómenos comunitarios, ya que puede alienar a las personas respecto a la vida pública.
- i) La enseñanza cívica centrada en el desarrollo de habilidades para la participación ciudadana, está dirigida a que los alumnos emprendan en el futuro acciones como ciudadanos mediante el análisis de la realidad, la práctica de actividades cívicas y la solución grupal de problemas cotidianos comunes. El énfasis se pone en las habilidades y destrezas para argumentar y buscar alternativas, impulsar el liderazgo en espacios públicos, monitorear e influenciar la vida pública, manejar conflictos y construir consensos y coaliciones.

Un esquema similar al anterior, que refleja en cierta medida preocupaciones y experiencias compartidas con otros países y culturas, identifica ocho enfoques de la educación ciudadana en Estados Unidos:⁶⁰ a) ciudadanía como persuasión, socialización e inductación, con la idea de que los niños requieren aprender las normas y valores de la sociedad; b) ciudadanía como sensibilización ante los sucesos actuales, con el objeto de familiarizar a los alumnos con los sucesos del momento; c) ciudadanía como el estudio de historia, civismo, geografía y ciencias sociales afines, en tanto conocimientos sobre la historia, el gobierno y la economía de la nación; d) ciudadanía como participación y acción cívica,

⁶⁰ Véase T.L. Dyneson y R.E. Gross, "Citizenship Education and the Social Studies: Which is Which?", en *Social Studies*, vol. 73, pp. 229-234, citado por Guevara Niebla (1998).

desde la premisa de que el buen ciudadano debe ser capaz de participar directamente en los asuntos públicos; e) ciudadanía como pensamiento científico, toda vez que los alumnos deben ser entrenados en ciertos procesos y procedimientos para asumir sus responsabilidades; f) ciudadanía como proceso jurídico (legal), implica que los conceptos constitucionales tradicionales son la base para la buena ciudadanía en las democracias; g) ciudadanía como desarrollo humanístico, con miras al crecimiento y desarrollo de una persona saludable y bien ajustada al medio; y h) ciudadanía como preparación para la interdependencia global, para hacer frente a las necesidades mundiales y a los vínculos y responsabilidades de la humanidad.

Latapí (2004) examina dos grupos de enfoques teóricos y métodos empleados en la formación del ciudadano. En el primero agrupa cuatro concepciones que representan posiciones de principio ante el propósito de formar en valores: a) la indoctrinación, mediante la cual se inculcan los principios y comportamientos deseables a través de su proclamación insistente y autoritaria, en base al sometimiento;⁶¹ b) el espontaneísmo que, en el polo opuesto a la indoctrinación y bajo el supuesto de la neutralidad, postula la libertad sin límite del educando, quien definirá sus propios valores y encontrará las conductas convenientes; c) el relativismo como postura que considera que los valores son relativos porque han variado en la historia, de tal suerte que son valores de situación que los educandos habrán de elegir para adaptarse a su entorno; y d) la neutralidad, que se confunde con la laicidad escolar y, como falso principio, conduce a obligar a los maestros a ser neutrales de manera activa o pasiva, puesto que a la escuela no le corresponde educar en valores.⁶² En el segundo grupo incluye los enfoques que profundizan en los métodos más cercanos a una pedagogía de los valores,

⁶¹ Para Cortina (1999) también resulta imprescindible hacer la distinción entre indoctrinar y educar, que radica principalmente en la meta que se persigue y no tanto en el contenido que se transmite o el método que se utiliza. La indoctrinación transmite unos contenidos morales con el propósito de que el niño los incorpore y ya no desee estar abierto a otros contenidos posibles; se trata de una “moral cerrada” que proporciona las respuestas al niño y evita que siga pensando.

⁶² Respecto a las posiciones de principio implicadas en los enfoques teóricos, Guttman (2001) encuentra que, en todos los casos, los propósitos y métodos están cargados de valores porque inevitablemente promueven –al menos– algún tipo de pensamiento: la neutralidad liberal que sustenta el método de “clarificación de valores” y se basa en la idea de que nadie posee el correcto conjunto de valores para imponer a otros; la postura de “proceso”, en contra del “adoctrinamiento” o transmisión de los valores correctos; y el propósito de que los alumnos entiendan y desarrollen sus propios valores.

que retoma del esquema propuesto por Schmelkes (2001) que a continuación, con referencia directa, expongo.

En función de su presencia en el medio educativo, Schmelkes (2001) agrupa en cinco los enfoques formativos, los cuales conducen a niveles distintos de profundidad en los resultados de la educación cívica. a) En el "enfoque prescriptivo" se pretende formar por la vía de la asimilación de información y la ejercitación de la memoria. Hay ausencia de significado en la medida en que la formación está desvinculada de la conducta y la atención se centra en el maestro. b) El "enfoque clarificativo" aumenta en profundidad al introducir la reflexión y, con ello, la objetivación de los valores que facilita la congruencia entre el pensamiento y la acción. c) En el "enfoque reflexivo-dialógico" se busca que el sujeto identifique los valores en juego, reflexione sobre ellos y tome decisiones, a partir principalmente de situaciones dilemáticas hipotéticas y reales en diálogo con los otros. Se aprovecha lo que ofrece el currículum para la reflexión individual y la discusión colectiva de valores.⁶³ d) El "enfoque vivencial" complementa el anterior porque amplía las situaciones y fuentes de aprendizaje de valores del aula a la institución escolar, considerada como una microsociedad democrática. e) El "enfoque de construcción de la ética a través del servicio al otro" supone la existencia de oportunidades graduadas de servir en el ámbito escolar y en la comunidad inmediata.

Por último, Vázquez (2006) resume en cinco los modelos teóricos que dan cuenta de la educación cívica: el modelo tradicional, el modelo libertario o liberal, el modelo comunitario, el modelo republicano y el modelo liberal-igualitario. En su exposición, se pronuncia por este último que pone el acento en el reforzamiento y la promoción de los derechos fundamentales

⁶³ En este enfoque se retoma la propuesta de Kohlberg (1997) que privilegia el trabajo con dilemas como estrategia para desarrollar el juicio moral en los niños.

y desarrolla las premisas implicadas en él, a partir de lo cual establece contrastes con los supuestos de los otros cuatro modelos.⁶⁴

El modelo liberal-igualitario sostiene que hay una prevalencia de lo correcto sobre lo bueno, a partir de un objetivismo moral mínimo. Esta primera premisa contrasta, por una parte, con el absolutismo y el perfeccionismo moral conservador que es característico del modelo tradicional, en el que se argumenta que lo que es bueno para un individuo es independiente de sus propios deseos y que el Estado puede dar preferencia a aquellos intereses y planes de vida que son objetivamente mejores (Vázquez, 1999); por otra, con el subjetivismo individualista y el neutralismo de la concepción libertaria que, además de centrar su atención en las relaciones entre educación y productividad, supone que la educación no debe estar basada en ninguna concepción particular del bien sino en proporcionar a los estudiantes elementos morales y neutrales que les permitan elegir por ellos mismos cuando alcancen la edad de la razón; por último, con el integrismo y el relativismo cultural del modelo comunitario.

Mientras el modelo liberal rechaza la existencia de derechos sociales y el modelo comunitario privilegia los derechos comunitarios por encima de los individuales y sociales⁶⁵, el modelo liberal-igualitario parte de la aceptación de los principios de autonomía, dignidad e igualdad de los seres humanos, y la consiguiente justificación de los derechos humanos individuales y sociales, por encima de los derechos colectivos o comunitarios en situaciones de conflicto. Esta segunda premisa se compromete, pues, con los derechos humanos entendidos tanto en su dimensión individual como social.

⁶⁴ La exposición del autor a la que se hace referencia forma parte del Panel Nacional de Educación Ciudadana que se realizó en las instalaciones del IFE el 13 de diciembre del 2006. Este evento fue organizado de manera conjunta por el IFE y el Dr. Gilberto Guevara Niebla, en el que participaron más de 30 investigadores, académicos y funcionarios vinculados con el tema. Existe versión estenográfica que recoge todas las intervenciones en el Panel.

⁶⁵ Para los comunitaristas (Charles Taylor, Michael Sandel, Alasdair MacIntyre y Michel Walzer) la existencia moral sólo es posible en tanto que miembros de una comunidad. Al decir de Vázquez (1999), este modelo se caracteriza por un relativismo o convencionalismo con respecto a la verdad moral, que sostiene que un individuo actúa correctamente cuando lo hace de conformidad con las convicciones prevalecientes en su comunidad, y por un integrismo como concepción ético-política. Si bien este autor reconoce los aportes de este modelo para una concepción histórica y visión realista del hombre, el valor que otorga a los vínculos familiares y sociales como fundamento de derechos y deberes y el énfasis en la necesidad de preparar ciudadanos y promover virtudes cívicas, objeta el hecho extremo de que se le asigne a la comunidad la exclusiva autoridad para determinar lo que debe ser la educación.

Para el liberalismo igualitario se impone la formación de la autonomía de las personas a partir del reconocimiento y satisfacción de las necesidades y capacidades básicas del ser humano, lo que compromete al Estado tanto con deberes negativos como positivos en la satisfacción de las mismas. A diferencia del modelo libertario que acentúa los deberes negativos a costa de los deberes positivos, esta tercera premisa sostiene que el Estado debe ser un Estado proactivo, es decir, capaz de incrementar las necesidades y capacidades básicas de los individuos.

Una cuarta premisa del modelo liberal-igualitario propone una ciudadanía democrática cuyo principal compromiso moral sea con la justicia, con aquello que es correcto, y no sólo referido a la comunidad local o internacional, lo que contrasta con modelos comunitarios y con ciertas formas de republicanismo que ponen el acento en las virtudes.

Por último, la quinta premisa de este modelo reconoce la necesaria promoción de virtudes, pero de las virtudes liberales, igualitarias y democráticas que se derivan de los derechos civiles, políticos y sociales. De esta manera, algunas de las virtudes que el republicanismo ha puesto sobre la mesa (como la lealtad, el patriotismo, la honestidad, la prudencia y el orgullo, entre otras) constituyen virtudes relativas y subordinadas porque no tienen un valor *per se*⁶⁶.

La concepción de la educación democrática en el marco de un liberalismo igualitario se basa, por una parte, en tres pilares: el reconocimiento de la existencia de un pluralismo de valores y la promoción de la diversidad social y cultural para enriquecer la vida de los individuos y de los educandos en particular; la imparcialidad y el respeto mutuo; y la comprensión de que la moral tiene un carácter inderogable y supremo. Por otro, en tres principios generales que sirven como marco normativo: la autonomía, la dignidad y la igualdad.

⁶⁶ En opinión de Vázquez (2006), el republicanismo pone el acento en la formación del ciudadano basada en el desarrollo de las virtudes cívicas y limita el alcance de los derechos humanos al subordinarlos a políticas de bien común o de autogobierno ciudadano.

3.2 La moral y la educación cívica

La cercanía de la educación cívica o civismo con la moral es evidente. Al decir de Guevara Niebla (1998), mientras la primera prepara para el cumplimiento de las normas sociales, la educación moral forma en valores, juicios y reglas que cada persona adopta ante la vida. Pero una vez que un valor es integrado a la personalidad, éste se aplica tanto en la vida privada como en la pública. De ahí que el autor proponga, con fines educativos, la formación moral como un sustento conceptual unitario para ambas dimensiones. Encuentra que la educación moral convencional apela a diferentes enfoques:

- a) Como adaptación social o socialización (cuando se transmiten de modo heterónimo las normas; b) como apoyo para que el alumno descubra por sí mismo los valores que tiene dentro de sí, sin saberlo (clarificación de valores); c) como desarrollo de la capacidad de juicio moral y, finalmente, d) la educación moral como formación de hábitos virtuosos (Guevara Niebla, 1998, pp. 72-73).

Formar el carácter es función legítima e inevitable de la educación (Guttman, 2001). Lo cierto es que, como sostiene Latapí (2004, p.79) “todas las leyes escolares del mundo prescriben fines a la educación y esos fines son en realidad valores aunque se les formule de otra manera”. Sin embargo, poco se sabe sobre los procesos de formación en valores, cuya finalidad es que los seres humanos lleguen a apropiarse de su propia dignidad como seres humanos. Las diversas escuelas del pensamiento educativo proponen finalidades respecto a la formación valoral que se desprenden de sus postulados teóricos y metodológicos, pero también de las visiones del mundo y del ser humano que sustentan. Desde una visión pedagógica, este autor identifica cinco acepciones distintitas de valor que revelan la complejidad de la tarea de formar en valores: como juicio apreciativo, como predisposición afectiva, como motivo de la acción, como dinámica apetitiva y como norma de conducta.

Para Cortina (2007), la educación moral exige tener presente que la moral a) “es capacidad para enfrentar la vida con un elevado estado de ánimo”, lo que supone la formación del carácter individual; b) “es búsqueda de la felicidad”, que lleva a ponderar lo que a una persona conviene en un momento puntual de su biografía y en el conjunto de la vida; c) se

desarrolla en una comunidad en la que los individuos se socializan y aprenden a vivir valores, cobran identidad y adquieren sentido de pertenencia a ella; y d) incluye, además de la dimensión personal y comunitaria, la capacidad de universalización de principios.

Ahora bien, diversas teorías psicológicas y sociológicas ofrecen algunas pistas sobre los aprendizajes implicados en la educación moral: cognoscitivos, sociales, afectivos y culturales, de los que se extraen hipótesis acerca de las características que debieran tener las acciones educativas para incidir positivamente, principalmente en el ámbito escolar. Entre otros elementos, deben contener una finalidad formativa y ser esencialmente intercomunicativas; respetar la individualidad de cada alumno y enfatizar el ejercicio de su libertad; apelar a la razón más que a la autoridad y resultar significativas para los educandos.

En el terreno propiamente pedagógico, para Freinet (2001) "todo está por hacer o por rehacer" en el asunto de forjar al ciudadano consciente de sus derechos y de sus deberes, que sepa jugar su papel esencial como miembro activo de una sociedad democrática. Luego de reconocer que la influencia de la escuela sólo cubre una parte reducida del conjunto de la vida, y que es mucho más determinante la influencia de la familia y el medio ambiente en la formación cívica, afirma que "la moral no se enseña, se practica". En consecuencia, propone crear espacios sociales en los que los niños se habitúen a actuar como personas y como ciudadanos, además de replantear las técnicas de trabajo escolar.

El civismo ha dejado de ser un asunto de la memoria, ni tan siquiera de papeleta de voto; por el contrario, está inserto en la vida de todos los días, en el comportamiento de los hombres y las mujeres... Por ello, es en la base, en la vida y en la acción de los organismos democráticos, en el mismo pueblo donde hay que reactivar la cultura cívica (Freinet, 2001, p. 15).

Educar es, ante todo, una *praxis* orientada a capacitar a las personas a leer e interpretar la realidad y, sobre todo, a asumir responsabilidades frente a ella. Educar en la moral significa, por consiguiente, formar en y para la responsabilidad frente a los demás. A partir de estos supuestos, Ortega y Mínguez (2001) sostienen que la educación moral

consiste en desarrollar la capacidad del individuo para pensar y actuar autónomamente desde parámetros de justicia y equidad, es decir, en educar en las competencias morales y cívicas que son indispensables al ciudadano que desea una sociedad justa y pacífica y un planeta respetuoso con la vida.⁶⁷

En el contexto mexicano, Schmelkes (2001) revisa cinco premisas básicas para la educación en valores: a) En esta materia, no se puede ser neutral. No hay educador que no tenga su propio esquema valoral definido, a partir del cual orienta sus actos y los juzga. b) Sí existen valores universales; en contra de posturas relativistas y reconociendo su carácter histórico, hay valores universales que debieran estar presentes en todo esquema valoral individual y cultural: los derechos humanos. c) La indoctrinación es lo contrario a la formación valoral, toda vez que significa imponer un conjunto de valores propios de un grupo o de una persona sin que medien procesos de reflexión, diálogo y análisis, a la vez que inhibe el contacto con lo diverso. d) La formación en valores es cada vez más necesaria y el contexto económico, político y social actual demanda educar para la producción en un mundo competitivo, educar para la participación en una sociedad democrática y formar en valores que favorezcan las tendencias favorables e inhiban las indeseables. e) Los diferentes enfoques para formar en valores permiten niveles distintos de profundidad de los resultados.

Para Latapí (2004, p. 85), los programas oficiales de formación ética en México deben aspirar a tres objetivos: “a) aclarar qué es el orden moral, b) dar razón de por qué hay obligaciones morales, y c) apoyar la apropiación de las normas y los principios morales necesarios para la vida personal y social”. Por su naturaleza, el currículo valoral no puede ser tan preciso y detallado como el de los contenidos cognoscitivos, ni las acciones tan prescriptivas y directas, así como la evaluación tampoco puede ser rigurosa. El autor

⁶⁷ Dada la sinonimia de los términos aptitud, capacidad, habilidad, destreza y competencia se impone precisar su identidad y vinculación en el campo educativo. Entiendo que la aptitud es una disposición innata, esto es, el potencial natural con el que cuenta la persona y que puede ser puesto en acción y ejercerse; es la materia prima a partir de la cual es posible el desarrollo de habilidades en las diferentes experiencias de aprendizaje, las cuales se manifiestan en desempeños de calidad. Las competencias son estos desempeños que refieren el dominio de una práctica, sustentado por el desarrollo de determinadas habilidades. Hablar de competencias es referir un conjunto de conocimientos prácticos socialmente establecidos y que se ejercen en el momento oportuno.

advierte sobre otros factores que también son determinantes en la formación valoral, como el estilo de organización de la escuela y el aula, sus normas, la estructura de autoridad, las interacciones en su interior y la manera como se toman las decisiones, así como sobre las distintas influencias que experimentan los alumnos en otros ámbitos sociales. En este sentido, la responsabilidad de la escuela es ineludible pero limitada.

En un agrupamiento distinto, asociado a la discusión sobre la integración de los valores en el currículum y la educación moral, Ortega y Mínguez (2001) ubican tres modalidades dominantes en la enseñanza actual de los valores: a) El "modelo de actuaciones puntuales" en el que se limita la programación de un valor a una actuación concreta y esporádica en el calendario escolar que, aun cuando resulta fácil de integrar en la dinámica escolar, en tanto actividad especial y aislada del currículum explícito, refleja una percepción superficial y trivial del valor que se pretende trabajar. b) El "modelo temático" consiste en añadir temas, lecturas o unidades al currículum ordinario escolar, pensando que esto es suficiente para la enseñanza de valores, pero deja intacta la estructura formal del currículum y la dinámica escolar, ya que sólo se hace un paréntesis en el trabajo del profesor y del alumno. c) El "modelo de integración", en cambio, intenta trabajar con temas transversales e imprimir un carácter ordinario a la enseñanza de los valores; a falta de un modelo global de la enseñanza, se eligen sólo aquellos núcleos temáticos que se presten al trabajo con valores, sin violentar el texto, pero se trata todavía de una integración parcial, un tanto artificial, de los hechos, conceptos y principios relacionados con la enseñanza de valores.⁶⁸

Estos autores sostienen que la educación moral debe concentrarse en el desarrollo de competencias relacionadas con tres ámbitos: diálogo y convivencia entre los pueblos e individuos de culturas distintas; acción responsable contra la desigualdad y la exclusión; y

⁶⁸ En una observación crítica, Imbernón (2002) considera que la introducción de la educación ciudadana a través de temas o ejes transversales que se incorporan a lo largo de los procesos educativos de la infancia para desarrollar nuevos contenidos y determinados valores, asumidos por casi todas las reformas educativas, ha sido tímida, ya que el propio concepto transversal convierte ese contenido en un elemento de segundo orden curricular.

relaciones más respetuosas con el medio natural y urbano.⁶⁹ Por consiguiente, la educación para una vida moral no se agota en facilitar al sujeto un adecuado desarrollo del juicio moral, sino que implica sobre todo desarrollar hábitos virtuosos de manera que los principios morales se expresen en su vida cotidiana. Educar significa, entonces, educar en la responsabilidad moral que tiene lugar en el encuentro con el otro, lo que conlleva un cambio profundo en los modos de pensar acerca de la educación, así como transformaciones en las estructuras y dinámicas del funcionamiento escolar y en las relaciones entre los maestros, alumnos y la comunidad educativa en su conjunto. Esto exige, por un lado, la acción competente y concertada de los profesores basada en la recuperación de su protagonismo y autoridad moral en la tarea educativa, para que lejos de limitarse a ser meros ejecutores de las políticas educativas, tomen conciencia de sus propios valores y desarrollen competencias pedagógicas (aprender a enseñar) para la comunicación y deliberación, el pensamiento analítico y crítico, el conocimiento de la realidad y valoración del medio como espacio de vida para todos y el ejercicio de la responsabilidad; por otro, el compromiso de los centros educativos para integrar los valores morales en los contenidos y procesos educativos y favorecer un clima y estilo de vida que represente para todos una experiencia diaria de convivencia democrática.⁷⁰

Con lo expuesto en los párrafos anteriores, confirmo la idea de que los cambios en la educación sólo se producen cuando éstos son asumidos por los actores de la misma. No es suficiente, pues, la presencia de valores en los programas educativos, ya sea como contenidos asociados a las áreas de conocimiento o como temas transversales, ni la existencia de un marco jurídico (leyes educativas) que prescriban su enseñanza, para garantizar su aprendizaje.

⁶⁹ Sin negar que son legítimas otras opciones de educación moral que ponen el acento en los procedimientos, Ortega y Mínguez (2001) plantean la necesidad de atender estos tres problemas que reclaman actuaciones urgentes desde la responsabilidad, ya que su transgresión pone en juego la realización personal y colectiva.

⁷⁰ En un planteamiento coincidente la UNESCO (1997) considera que, en tanto las fronteras entre el aula y el mundo se desdibujan, los docentes deben prolongar el proceso educativo fuera de la escuela, realizando experiencias de aprendizaje externas y estableciendo vínculos entre los contenidos escolares y la vida cotidiana de los alumnos. Destaca el papel crucial de los docentes al afirmar que cualquier reforma educativa debe partir de su consenso.

En el escenario de la educación, la familia es una de las mediaciones de primer orden en el aprendizaje de los valores morales. Con su función acogedora, es el hábitat más natural para la apropiación de los valores, aunque no es la única agencia socializadora y educativa en la sociedad actual. En los enfoques de educación moral se acepta que la institución escolar tiene un carácter complementario como ámbito educativo de los valores, no supletorio de la acción educativa de la familia que es la que permite una experiencia continuada del valor en un clima de afecto y de comprensión.

En lo que toca al Estado educador, para Schmelkes (2000) el centro de gravedad del sistema educativo tiene que ser la escuela y el centro de ésta los alumnos, con el objetivo último de lograr aprendizajes significativos. A la escuela le corresponde asumir el objetivo de la formación valoral, puesto que está demostrado que los valores no se desarrollan en los individuos de manera automática y, en cambio, requieren de un proceso educativo intencionado y sistemático. La formación de valores conducente a la participación en una sociedad democrática, no puede lograrse de manera prescriptiva porque “supone el desarrollo de sujetos autónomos capaces de construir sus propias estructuras de valores y sus propios criterios para juzgar sus actos y los de los demás” (Schmelkes, 2000, p. 112).

La educación moral cívica de la infancia pretende que el niño piense moralmente por sí mismo cuando su desarrollo lo permita, que se abra a contenidos nuevos y decida desde su autonomía qué quiere elegir (Cortina, 1999). Se trata de una moral abierta que pretende educar en la autonomía, de modo que las personas sean capaces de pensar, juzgar y decidir por sí mismos. La autonomía no significa "hacer lo que me venga en gana", sino "optar por aquellos valores que humanizan, que nos hacen personas, y no por otra cosa". Tampoco quiere decir que los padres y educadores no influyan en la manera de pensar de sus hijos y alumnos, bajo el argumento de que es la manera de respetar su autonomía; por el contrario, lo que importa es la disposición de los adultos a ayudar a los niños a pensar por sí mismos en

cuanto sea posible, teniendo en claro el cómo y en qué dirección se hace, y transmitir aquellas cosas que cada adulto considera humanizadoras.

Educar moralmente es, pues, educar en valores, más que en modelos de hombre.⁷¹ A partir del "mapa físico de la ética" en el que ubica las distintas tradiciones éticas en el pensamiento occidental, Cortina (1999) intenta articular un modelo de educación moral basado en la idea de que las personas son constitutivamente seres morales y están dotadas de una estructura moral y que la moralidad es un ineludible modo de estar en forma. Su planteamiento incluye también ideas de la tradición comunitarista (la pertenencia a comunidades, entre ellas la comunidad política), la tradición aristotélica (la búsqueda de la felicidad), la tradición utilitarista (la necesidad del placer), y la tradición kantiana y ética discursiva (la capacidad de actuar por leyes que los hombres se dan a sí mismos).

En dicho modelo, bajo las premisas anteriores, la formación de actitudes es una tarea tan básica como la transmisión de contenidos. Las actitudes propias de una persona moralmente educada consisten en la "responsabilidad" ante la realidad natural y, sobre todo, ante la realidad social; "seriedad" ante la realidad (profundidad); "buena voluntad" y "pensar positivamente". Al plantear el proceso de formación de los niños, Cortina (1999) enfatiza en este pensar positivo: disposición a expresar sus ideas, sentimientos y necesidades; escuchar a los otros; compartir con los demás; aprender de las diferencias; buscar soluciones a los problemas y resolver los conflictos a través del diálogo. La formación de estas actitudes implica, claro está, la actitud de respeto por parte de los adultos.

La moral como contenido supone plantear la cuestión de los criterios o normas desde los que se toman las decisiones. Los contenidos morales han ido cambiando históricamente, es decir, que los diversos grupos humanos no tienen por morales los mismos contenidos. De esta diversidad de contenidos no se desprende el particularismo, por el que se inhibe la

⁷¹ No se trata, dice Cortina (1999, p. 76), de "mostrar modelos para que se reproduzcan, porque la reproducción, la copia y la fotocopia matan la vida. Lo que importa, a fin de cuentas, es avistar valores y aprender a saborearlos, sabiendo que, por atractivos que resulten unos personajes u otros, yo voy a tener que crear el mío, el que nadie puede representar por mí; pero que merece la pena hacer con valores que valgan".

posibilidad de descubrir elementos comunes a todas las culturas y el diálogo, así como tampoco el relativismo, que declara que la calificación moral de una acción como buena o mala depende de cada cultura o cada grupo. Por el contrario,

La educación del hombre y el ciudadano ha de tener en cuenta, por tanto, la dimensión comunitaria de las personas, su proyecto personal, y también su capacidad de universalización, que debe ser dialógicamente ejercida, habida cuenta de que muestra saberse responsable de la realidad, sobre todo de la realidad social, aquel que tiene la capacidad de tomar a cualquier otra persona como un fin, y no simplemente como un medio, como un interlocutor con quien construir el mejor mundo posible (Cortina, 1999, pp. 119-120).

Todo modelo de educación cívica debe, al menos, bosquejar los rasgos de ese ciudadano autónomo que desea formar, no dando por bueno cualquier modelo de ciudadanía. Cortina (1999) opta por un modelo a la vez nacional y universal que deriva, por un lado, de un proceso de diferenciación, por el que el ciudadano se sabe vinculado a los miembros de su comunidad (identidad que lo diferencia de los miembros de otras comunidades); por otro, un movimiento de identificación, en tanto que persona, con todos aquellos que son también personas, aunque de diferentes nacionalidades. Este modelo de "doble ciudadanía" se configura a partir de la autonomía personal, la conciencia de derechos que deben ser respetados, el sentimiento del vínculo cívico con los conciudadanos, la participación responsable en el desarrollo de los proyectos comunes y el sentimiento del vínculo con cualquier ser humano. La aceptación de este modelo no está exenta de dificultades y conlleva, entre otras acciones, involucrar afectivamente a los niños en el doble simbolismo, desarrollar claras identidades nacionales e implicarlos en proyectos tanto locales como globales.

En la discusión filosófica sobre la formación ética y moral del ciudadano se interpela a la vez a la política y a la educación, como se ha sugerido en líneas anteriores. La teoría del desarrollo del juicio moral en el niño de Kohlberg (1997), quien retoma el postulado de Piaget sobre el pensamiento como un proceso de desarrollo a lo largo de la vida, del cual forma parte

la moralidad, y los principios de filosofía política de Rawls, constituye una de las expresiones más acabadas de esta discusión sobre la formación moral.⁷²

Los juegos de reglas, ámbito en que los niños establecen sus propias regulaciones, fue la vía elegida por Piaget (1985) para estudiar el razonamiento moral de los niños. Estas reglas tienen una naturaleza especial pues son definitorias del juego y constituyen verdaderas instituciones sociales infantiles, en tanto contexto de interacción en donde surge todo un sistema de regulación de las conductas. Este autor encuentra que el paso de una moral heterónoma (conformismo social) a una moral autónoma (normas de reciprocidad) conlleva una aproximación progresiva a formas de relación de cooperación entre individuos, tanto en un nivel ontogenético (desarrollo del niño) como en el desarrollo histórico de las sociedades. Descubre los estadios de desarrollo cognitivo desde la infancia a la adolescencia, es decir, desde los reflejos innatos hasta las complejas estructuras intelectuales que caracterizan la vida adulta.

Desde un enfoque cognitivo-evolutivo, Kohlberg (1997) aplica los conceptos de desarrollo y estadios mencionados en el estudio del desarrollo moral y trata de establecer, por la vía de la observación del conflicto entre las normas o resolución de dilemas, una secuencia de niveles en la evolución del juicio moral desde la niñez hasta la edad adulta. En primer lugar enfatiza que los valores se desarrollan como resultado de una interacción entre el individuo y el entorno; éstos y la ética no son algo con lo que se nazca, pero tampoco se pueden imponer externamente. En segundo término considera que los individuos construyen cognitivamente su propia interpretación de valores a lo largo del tiempo, a partir de su interacción con el entorno. Esta construcción conforma la estructura cognitiva del individuo, que funciona como base de sus elecciones y conductas en momentos de conflicto moral. En

⁷² La preocupación por la adquisición de la moral en el niño no es nueva. Desde el siglo XVII y XVIII se especulaba sobre la naturaleza buena o mala de los infantes; en el siglo XIX varios autores se interesaron por examinar cuándo aparece el sentido moral en el niño, entendiendo éste como la capacidad para distinguir lo bueno de lo malo. No obstante los desarrollos previos, se considera que la obra de Jean Piaget "El juicio moral en el niño" (1932) es la primera obra sobre la génesis de la moralidad, resultado en parte del diálogo con otros autores de la época como Durkheim, aunque sólo habla de tendencias y no establece niveles evolutivos morales.

tercer lugar afirma que los juicios morales presentan en todas las culturas la misma estructura, es decir, que el desarrollo hacia la forma de pensamiento moral racional pasa por las mismas fases en forma gradual e invariable.

Las principales tesis contenidas en dicha teoría establecen que a) cada etapa implica un sistema cualitativamente distinto en el modo de pensar y en la selección de valores; b) las etapas o estadios son integraciones jerárquicas, por las que los niveles altos reintegran las estructuras previas o niveles más bajos; c) la secuencia de desarrollo no varía y cada estadio forma un todo estructurado; d) el sistema trasciende culturas en sociedades urbanas; e) el sistema no tiene sesgos de género; f) hay una relación coherente entre etapa moral y conducta ética. A partir del esquema de estadios propuesto por Piaget, de los niveles de moralidad propuestos por Dewey y de la correspondencia de ambos con las ideas de Rawls, Kohlberg (1997) formula una matriz conceptual de las etapas de desarrollo moral del niño.⁷³ En la etapa “preconvencional”, el valor moral está vinculado a necesidades, hay una orientación egoísta e inocente de la conducta y la moralidad obedece a las reglas externas (perspectiva de la autoridad), lo que refleja un utilitarismo individualista. La etapa convencional se caracteriza porque el valor está en función de los roles correctos y de la aprobación de los otros, en la que la base de la moralidad es la conformidad con las normas sociales. En este caso se habla de contractualismo basado en el provecho mutuo. Por último, es en la etapa postconvencional cuando los valores se derivan de principios y pueden aplicarse universalmente, dando lugar a una racionalidad instrumental (el cumplimiento de lo convencionalmente establecido), o bien a sujetos racionales y razonables que buscan la justicia y la defienden desde postulados universales.

Este enfoque considera que el individuo, desde su propia concepción del bien - resultado de su socialización y educación- se relaciona con los demás y va construyendo

⁷³ Dewey (1998) identificó tres niveles en el desarrollo moral: el nivel pre-moral o pre-convencional, en el que la conducta está motivada por estímulos sociales y biológicos con efectos para la moral; el nivel convencional, en el que el individuo acepta sin reflexión los modelos establecidos; y el nivel autónomo, en el que la conducta es orientada por el pensamiento del individuo que reflexiona y juzga por sí mismo los propósitos y las acciones.

cognitivamente estructuras de selección de valores y conductas; además, mientras más se relaciona con otras concepciones del bien, incorpora mayores niveles de razonabilidad. El individuo asume el "deber de civilidad" cuando es capaz de escuchar a los otros y adaptarse a sus puntos de vista, así como de explicar a otros sus elecciones, apoyadas por valores políticos.⁷⁴

Finalmente, se admite que es más difícil alcanzar los niveles superiores de razonamiento moral que los del pensamiento lógico, porque el segundo es una condición necesaria pero no suficiente del primero. El tipo y calidad de experiencias que tienen las personas y las exigencias que les plantea la vida en común, son factores que pueden obstaculizar el progreso hacia niveles superiores del desarrollo moral. (Hersh, Reimer y Paolitto, 1998). Así, el estudio del desarrollo moral también ayuda a comprender la moralidad de los adultos a través de su proceso de formación y ratifica la importancia de las experiencias educativas, formales e informales, en la formación moral de los individuos.⁷⁵

En la teoría liberal descrita se identifica la autonomía moral como objetivo de la educación moral. Para Guttman (2001), las investigaciones demuestran que las escuelas tienen más éxito en llevar a los niños de la primera etapa de moralidad de la autoridad a la segunda, a la moralidad de la asociación, pero no se ha descubierto un modo por el cual puedan tener éxito para transitar a la tercera etapa de moralidad de los principios. Esta perspectiva ofrece elementos para responder a ciertas preguntas presentes en la pedagogía,

⁷⁴ Para Camps (1999), la teoría de la justicia de John Rawls es la que hasta ahora combina mejor libertades e igualdad, aunque prioriza la libertad en el contexto de las sociedades occidentales desarrolladas donde hay condiciones razonablemente favorables para el desarrollo de las libertades básicas. Propone corregir las desigualdades en la libertad con una apuesta por la igualdad de oportunidades que aplica el principio de la diferencia. Por su parte Kohlberg (1997), al referirse a su propio trabajo, habla de un intento de reconstruir racionalmente la ontogénesis del razonamiento sobre la justicia.

⁷⁵ Entre los puntos débiles que se encuentran en esta teoría, Gilligan (1985) critica que se trata de un modelo masculino de desarrollo moral. Si bien algunos hallazgos empíricos basados en este modelo identifican cierta inferioridad en el nivel de juicio moral del grupo de mujeres, lo que revelan es un sesgo en la teoría y no una inferioridad del razonamiento moral femenino. Además de advertir que la teoría de Kohlberg ha sido y es objeto de diversas críticas, también hay que mencionar que existen otras concepciones de la génesis de la moral (Freud, Skinner, Bandura, Turiel, Eisenberg, entre otros autores).

respecto a las acciones educativas más adecuadas y pertinentes en función a la etapa de desarrollo, características cognitivas, socio-afectivas y físicas y capacidades de los niños.⁷⁶

En opinión de Villoria (2000), esta teoría marca un camino a seguir para mejorar el nivel de moralidad de las sociedades y plantea una serie de condiciones que favorecen el desarrollo de la moral postconvencional: a) vivir en una sociedad estructuralmente compleja y plural; b) recibir formación escolar hasta el final de la adolescencia; c) actuar frente a sistemas de valores complejos y en competición; d) poseer habilidad para la conceptualización teórica; y e) desempeñar papeles con un nivel elevado de abstracción y generalización.

3.3 La educación cívica como acontecimiento ético

A partir de la consideración de que no es posible seguir pensando la educación y la formación como si nada de lo que pasó en el siglo XX tuviese la menor importancia para las prácticas sociales, incluida la práctica de la educación, algunos autores se pronuncian por rescatar la dimensión ética de la educación, capaz de reconocer la humanidad allí donde se encuentre. Tal es el caso de Bárcena y Melich (2000, p.15), quienes presentan una visión de "la educación como acontecimiento ético", a partir de los aportes de Arendt (la educación como natalidad), Ricoeur (la educación como narración) y Levinas (la educación como hospitalidad); consideran que, en tanto en la relación educativa "el rostro del otro irrumpe más allá de todo contrato y de toda reciprocidad", la relación con el otro no es contractual o negociada, es una relación de "acogimiento" y una relación ética basada en una nueva idea de responsabilidad.⁷⁷

⁷⁶ Resultados empíricos de investigaciones establecen que el pensamiento preconvencional era la forma de razonar propia de la mayoría de los niños hasta los 10 ó 12 años de edad, el pensamiento convencional resultó ser el nivel en que se halla la inmensa mayoría de los adultos y el pensamiento postconvencional autónomo sólo es alcanzado por unos pocos adultos (Hersh, Reimer y Paolitto, 1998).

⁷⁷ Para estos autores, la historia es la historia de todo lo bueno que se encierra bajo el nombre de civilización, pero también es la historia de lo inhumano, del totalitarismo. El siglo XX, siglo del horror con sus campos de concentración, obliga a repensarlo todo. Auschwitz es el símbolo del mal radical, del exterminio absoluto, de la crueldad sin límites. Después de esto, la historia se ha quebrado y "ya no podemos educar como antes".

La pedagogía necesita llevar a cabo una reflexión profunda sobre la cultura en la que se inserta tanto su concepto de educación como sus discursos, además de tomar en serio el hecho de que el ser humano es un ser histórico, impensable fuera del aquí y el ahora. En franca oposición a los intentos de pensar la educación desde los estrechos marcos conceptuales y bajo el dominio de la planificación tecnológica, la tarea pedagógica se concibe desde este enfoque como "radical novedad". Se trata de una pedagogía crítica de las sociedades modernas, articuladas sobre un pasado lleno de víctimas inocentes, que se propone crear un mundo no totalitario y avanzar en su vocación democrática.⁷⁸

En síntesis, la "pedagogía de la radical novedad" defiende una pedagogía de la exterioridad y de la alteridad, que pretende atender lo que está fuera de la lógica del sistema. Comprende una pedagogía del "nacimiento", del "comienzo" y de la "esperanza". De "nacimiento", porque la educación tiene que ver con el trato con los que acaban de llegar al mundo (los recién nacidos). Del "comienzo", en tanto que la educación es una acción y la persona formada representa el inicio y la sorpresa, el comienzo de todo. Y de la "esperanza", porque todo lo que nace tiene ese duro deseo de durar (Bárcena y Melich, 2000).

Conectar memoria y narración es una de las acciones que incluye esta visión para, en vez de huir, aprender del pasado. Se trata de cultivar la memoria y el recuerdo para acercarse a los otros y descubrir así la radical alteridad del otro, y de recurrir a la narración como recurso del que dispone la memoria para contar la historia de los que se fueron. Ambos autores consideran que una cultura basada en la formación de la memoria es pertinente en la educación ética y política de los ciudadanos.⁷⁹ La proposición "recordar para hacer justicia, cuidar del presente y asegurar un porvenir mejor" es la apuesta reflexiva por

⁷⁸ Buruma (2001) hace una consideración que resuena con los planteamientos de la pedagogía de la "radical novedad", en el sentido de que sin la historia, comprendidos sus episodios más dolorosos como el Holocausto judío, no podemos entender quiénes somos, ni quiénes son los otros. Pero no se trata de construir puentes entre las comunidades a partir del duelo ni de una olimpiada del sufrimiento que inyecta un sentimentalismo en la vida pública que impide el que las personas se entiendan mutuamente.

⁷⁹ El pasado es, en opinión de Bárcena y Melich (2000), objeto de aprendizaje cuyo tema somos nosotros mismos. Toda teoría de la cultura, de la que participa la educación, exige la referencia a la memoria como forma de conocimiento humano y una educación que tenga como punto de referencia el recuerdo.

lograr que la memoria del pasado, que crea identidad y tiene significación emocional, contribuya a formular el sentido que los acontecimientos ocurridos tienen para el presente y ejercer una ética de la vigilancia.

Ahora bien, en un planteamiento similar al anterior, Bárcena (1997) invita a pensar en el ejercicio de la ciudadanía como juego cívico desde las reglas de la ética. Se trata, ciertamente, de las ideas menos desarrolladas en los textos del autor revisados hasta el momento, pero apuntan a una comprensión más acertada de lo que debería ser la educación moral de las personas, especialmente de los niños, al recurrir a los rasgos del juego genérico para asentar los requerimientos del ejercicio de una ciudadanía activa.⁸⁰ Desde mi punto de vista, no es casual encontrar en la literatura sobre el tema de la educación cívica y moral de los ciudadanos analogías con los juegos e interacciones infantiles, toda vez que aportan elementos para dar cabal cuenta de las reglas de participación en el orden democrático, así como de la actuación esperada de los ciudadanos en él. Se confirma que el juego tiene mucho de solemne, que tiene sentido la expresión "de las reglas de juego a las reglas morales", y que es una materia prima para el análisis del desarrollo moral no exclusiva de los niños, sino que traza pistas para explicar también lo que ocurre en el mundo público de los adultos.⁸¹

A partir de la idea de que la ciudadanía es exterioridad, más que interioridad, y que el ámbito de lo común es el que prioritariamente define la ciudadanía, se aprecia la comunicación, la acción y el discurso que se da en la esfera pública. Este razonamiento lleva a Bárcena (1997) a introducir como juego la moral cívica, en los siguientes términos: a) el ejercicio de la ciudadanía, como el de la ética, es libre; pierde todas sus virtualidades si es

⁸⁰ El concepto de regla es muy amplio y lo que los distintos usos tienen en común es que describen una regularidad, es decir, algo que sucede de una determinada manera. Las reglas de los juegos son constitutivas del juego, esto es, en cualquier juego son las propias reglas las que regulan las relaciones entre los jugadores, en el sentido de que si no se someten a ellas se estará haciendo otra cosa y no jugando a ese juego. Constituyen una realidad social, independiente de los individuos, y se transmiten de generación en generación como lenguaje; sus innovaciones son sancionadas por la colectividad.

⁸¹ Por ejemplo, es a través de la observación y el análisis de juegos grupales infantiles, como el tradicional juego de las canicas, que Piaget (1985) estudia el desarrollo del pensamiento moral en el niño y argumenta su convicción de que "en cierto sentido, la moral infantil nos ayuda a comprender la del hombre. Así pues, para formar hombres, no hay nada más útil que aprender a conocer las leyes de esta formación".

obligado; b) es arbitrario, en cuanto a la decisión de jugar o no, pero una vez que se acepta el juego la persona se somete a reglas en su ejercicio; c) el proceso de desarrollo del juego, o sea, el momento en que hay actividad y ejercicio, es el contexto propicio para aprender (lo que se hace se aprende); d) la ética de la ciudadanía, que marca las obligaciones morales o reglas de juego, implica el goce, satisfacción y disfrute, además de la libertad.

Sin embargo, con el ejercicio de la condición cívica ocurre que, a diferencia del juego, ser un buen ciudadano implica más esfuerzo y obligaciones que placeres. Pero lo cierto, desde la ética, es que hay que hacer cosas que no producen en lo inmediato placer, que no son divertidas, pero que conviene hacerlas, o que es bueno o valioso hacerlas. Ante esta situación, dicho autor sostiene que es necesario generar un hábito para empezar a obtener placer, esto es, que el jugador se habitúe a las reglas del juego. Es la ética la que debe permitir al ciudadano dominar las reglas del juego cívico, mediante la participación en un espacio de confianza en el que es tomado en cuenta; es hasta entonces cuando se comienza a disfrutar de la identidad cívica.

Por último, Bárcena (1997) reconoce que no se pueden aplicar al ejercicio de la ciudadanía otros rasgos del juego, como su característica de ser superfluos (no estar motivados por ninguna necesidad) y ficticios ("como si"). Admite, en el sentido de suposición o hipótesis, que aún en este "como si" tiene lugar el ejercicio ciudadano, ya que siempre es ocasión para imaginar nuevas posibilidades. En el juego de la ciudadanía, como cruce de prácticas de comunicación y deliberación, hay que gozar de la práctica cívica.

4. LA EDUCACIÓN CÍVICA EN LAS TEORÍAS DE CIUDADANÍA

La educación tiene como fin esencial el desarrollo continuo de las personas y las sociedades. Las políticas educativas, en tanto criterios permanentes mediante los cuales los gobiernos se relacionan con la sociedad, son una estructuración privilegiada de las personas y de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre naciones, pero también tienen un papel

decisivo en la formación de los ciudadanos en democracia. Así como la educación, los procesos de construcción de ciudadanías también tienen un pasado, un presente y un futuro.

Las dimensiones de la ciudadanía (civil, política, económica, social y cultural) contribuyen a identificar ideas, principios, modelos y dilemas que han acompañado el tema sobre los fines de la educación y que, de manera decisiva, han determinado los objetivos y contenidos de la educación cívica. En lo expuesto hasta el momento se deja entrever, entre otras cuestiones, el paralelismo que existe entre la historia de la educación y la evolución de los derechos ciudadanos y entre la aparición del Estado educador y la vigencia de los derechos sociales. Kymlicka (2003, p. 341) lo expresa de manera contundente: “de hecho la necesidad de crear una ciudadanía informada y responsable fue una de las principales razones para el establecimiento de un sistema de escuela pública y para hacer que la educación fuera obligatoria”, de donde se desprende el carácter central que tiene la educación para la ciudadanía tanto en la teoría política como en la filosofía de la educación.

La emergencia de la figura del ciudadano como sujeto de derechos, entre ellos y de manera destacada el derecho a la educación, ha dado lugar a cambios en la relación política fundamental entre gobernantes y gobernados, así como a diversas concepciones de ciudadanía, en las que se discute la naturaleza del hombre y el carácter del Estado y de la sociedad modernos. López Jiménez (1997) ubica tres grandes coyunturas teóricas en las que se ha desarrollado el debate contemporáneo sobre la ciudadanía como condición del hombre moderno: a) la del siglo XX entre los liberales y Marx; b) la de 1950 entre Marshall, los liberales y la izquierda marxista, en la que se abordan las tensiones entre la igualdad política y la desigualdad social; y c) la de los años setenta y ochenta entre los liberales y los comunitaristas, centrada en la naturaleza del individuo y sus derechos en relación con el Estado, la comunidad y la cultura. A partir de la década de los noventa del siglo pasado, en la medida en que las necesidades humanas y los derechos ciudadanos se amplían, evolucionan y reinterpretan con nuevos contenidos y dimensiones, se incluye en el debate la posibilidad de

la coexistencia de la ciudadanía universal activa con la ciudadanía diferenciada (Mouffe, 1993; Kymlicka 1996; Lechner, 2000; Imbernón, 2002), así como las recientes ideas sobre la ciudadanía mundial (Ramírez Sáiz, 2006; Cortina, 1997) o cosmopolita (Held, 1997).

Los movimientos de mujeres y los postulados de las teorías feministas ilustran las demandas que exigen la consideración de ciudadanía diferenciadas, ya que se ubican en el centro mismo de la contradicción democrática y expresan la tensión entre la igualdad y la diferencia, entre la inclusión y la exclusión y entre lo público y lo privado. En este sentido, se han convertido en el terreno de prueba de los ideales más radicales de la ciudadanía y la democracia. La diferencia sexual aparece como signo de diferencias múltiples y las discusiones en torno a las condiciones históricas de subordinación y desigualdad de las mujeres incluyen a otras diversidades que se construyen a partir de la etnia, la clase social, la edad, la orientación sexual, la religión o cualquier otra condición o categoría, como la de los migrantes, que alude a diferencias.

Para Phillips (1996), el género ha desafiado todas las perspectivas políticas, obligando a examinar de nuevo cada posición y cada concepto; si bien la desigualdad se presenta como un fenómeno universal, esto no significa que las mujeres sean universalmente lo mismo, por lo que hay que convertir el singular “mujer” (el lugar de la abstracción) en el plural “mujeres”, que anuncia lo complejo, el universo de posibilidades, la diversidad y los contrastes. Por su parte, Mouffe (1993) considera que la ciudadanía es una categoría patriarcal: aún cuando las mujeres ya son reconocidas como ciudadanas en las democracias liberales, la ciudadanía formal ha sido ganada dentro de una estructura de poder patriarcal donde las tareas y las cualidades de las mujeres todavía no son valoradas. Desde esta visión, la condición de ciudadanía está definida como una práctica de sujetos corporeizados, cuya identidad sexo-género afecta su pertenencia y participación en la vida pública.

Desde el enfoque liberal, la ciudadanía se origina como “una defensa ante la intromisión de los poderes de los Estados en la esfera de las libertades de los individuos”,

pero ahora reclama “la inevitable intervención del Estado, si se quiere que los derechos sociales sean realmente efectivos” (Martínez Bonafé, 2003, p. 16). En un contexto en el que se cuestiona al Estado de bienestar, la incorporación de los derechos sociales como contenido de los significados de la ciudadanía se ha complicado y se instala ahora en el terreno de la discusión política, traspasando el sentido jurídico y formal al que se había circunscrito.

En relación a los enfoques teóricos, Bosker (2002) encuentra que

La cuestión de la ciudadanía, a la luz del individuo y de la comunidad, de la democracia y de la justicia, de los derechos humanos o de las virtudes cívicas, queda inserta en las concepciones que se debaten y que oponen modelos de ciudadanía cuyas diferentes definiciones tienen como protagonistas centrales a liberales y comunitaristas (Bosker, 2002, p.29).⁸²

Lo cierto es que estos enfoques predominantes no son estáticos ni homogéneos; por el contrario, se trata de corrientes de pensamiento dinámicas que se han ido transformando en el tiempo y expresan experiencias históricas con significados políticos diversos. Ambos, han dado lugar a diversidad de liberalismos y comunitarismos o republicanismos y a formulaciones teóricas más equilibradas que reconocen las dimensiones individuales y colectivas en el ejercicio de la ciudadanía.

En la línea histórica progresiva hasta la modernidad, Touraine (1999) también ubica estos dos enfoques, con contenidos diferentes aunque complementarios: a) el enfoque republicano que destaca el papel de los individuos como miembros de una comunidad política y b) el enfoque liberal que afirma los derechos individuales desde la calidad de hombre, en el sentido de universalidad contenida en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789.

⁸² Entre los exponentes de la corriente liberal se distinguen John Rawls, Ronald Dworkin y Robert Nozick, quienes enfatizan una teoría de los derechos basada en una antropología de corte individualista y consideran la ciudadanía como una cuestión legal y formal. En la corriente comunitarista destacan M. Sandel, A. MacIntyre, Charles Taylor, M. Walzer y A. Etzioni, quienes afirman la importancia de la comunidad en el que el individuo vive y defienden una concepción de la ciudadanía como práctica de compromiso orientada a la participación en el ámbito público, la formación de virtudes y la articulación moral del bien público (Bosker, 2002).

Por su parte, en una visión actual, Ramírez Sáiz (2006) identifica tres enfoques: el liberal o individualista (Rawls, 1971); el republicano (Taylor⁸³, 1992) y el pluralista (Kymlicka⁸⁴, 1996).

En efecto, como se constata en la literatura especializada, existen variedad de interpretaciones y criterios para agrupar las distintas perspectivas desde las cuales se ha teorizado sobre la ciudadanía. Más que centrar la atención en las distintas maneras de clasificarlas y caracterizarlas, lo que importa para los fines de esta tesis es identificar las concepciones de ciudadanía que están detrás de ellas y sus implicaciones cuando se piensa en la educación para el ejercicio de los derechos y responsabilidades de los ciudadanos. Como bien reconoce Cortina (2007), las distintas perspectivas teóricas realizan aportaciones significativas al campo de la ciudadanía y la democracia, por lo que conviene aceptar un híbrido interesante que resulta del cruzamiento de sus mejores cualidades.

El hecho es que tanto en la tradición liberal como en la comunitarista de la política, con todo y sus ampliaciones y variantes internas, la formación del ciudadano aparece como condición favorecedora de la vida democrática. No obstante que coinciden en considerar la competencia cívica como condición del ejercicio de la ciudadanía y la educación como medio para desarrollarla, estas tradiciones la entienden desde distintas concepciones y atienden por vías diferentes las exigencias educativas de los individuos y de las sociedades. Los teóricos, en lo fundamental, concuerdan con la necesidad de desarrollar la ciudadanía activa, pero discrepan en la forma de concretarla; por ejemplo, mientras los neoliberales sostienen que el mercado es el espacio idóneo para forjar ciudadanos responsables, los liberales encuentran en la escuela el mejor lugar para enseñar las virtudes cívicas, en tanto los republicanos cívicos se proponen reconstruir el espacio público moderno.

⁸³ Taylor (2001) plantea, entre otras cuestiones, la necesidad de una política de reconocimiento y la ponderación de las condiciones en que los intentos de los diferentes grupos de ser reconocidos pueden fracasar.

⁸⁴ Ante el hecho de que las democracias liberales son prácticamente multinacionales o poliétnicas, Kymlicka (1996) plantea el reto del multiculturalismo en términos del reconocimiento de derechos diferenciados, de la identidad y de la acomodación de las diferencias culturales de los grupos minoritarios a partir de tres mecanismos básicos: los derechos de autogobierno, los derechos poliétnicos y los derechos especiales de representación. La ciudadanía, que reconoce la igualdad de los ciudadanos, también es una identidad, en tanto expresión de la pertenencia a una comunidad política (Kymlicka y Norman, 1996).

En la teoría, el concepto de ciudadanía está ligado a la idea de derechos individuales y a la noción de vínculo con una comunidad política determinada. A partir del siglo XX, la teoría de la ciudadanía se define en términos de posesión de derechos, con base en la concepción clásica de Marshall (1949), para quien la ciudadanía consiste en asegurar que cada individuo sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales a través de la asignación creciente de derechos civiles, políticos y económicos-sociales.

Desde la sociología política, que se pregunta por el origen, la evolución y el desarrollo del estatuto de ciudadanía y por el contenido de los derechos que la constituyen, el concepto de ciudadanía alude a la membresía del individuo en un Estado-nación, esto es, a la nacionalidad como pertenencia adscriptiva que resulta del hecho de nacer en un lugar o territorio determinado (Olvera, 2008).⁸⁵ En lo formal, ser ciudadano consiste en disponer de un estatuto jurídico que se adquiere por la pertenencia a una comunidad de base territorial, cultural, legal y política determinada (el Estado), es decir, “la ciudadanía es, ante todo, una condición de los individuos por la cual se reconoce y garantiza una serie de derechos” (Gimeno Sacristán, 2003, p. 12). El reconocimiento legal de la ciudadanía por parte de un Estado democrático en el que los ciudadanos se conciben como iguales ante la ley (mismos derechos, mismas obligaciones), es la primera condición, pero no es suficiente para poseer una ciudadanía sustantiva.

El estudio de Marshall (1949) constituye el origen contemporáneo del campo de conocimiento de la ciudadanía desde la óptica de los derechos y obligaciones de los ciudadanos. A partir de la experiencia del desarrollo de la ciudadanía en Gran Bretaña, este teórico esquematiza el proceso histórico de consecución de los derechos ciudadanos, en un contexto marcado por la contradicción entre la tendencia natural del capitalismo a crear desigualdades y la tendencia igualitaria de los derechos de ciudadanía (Olvera, 2008). Los

⁸⁵ Si bien la democracia se ha pensado dentro del contorno territorial de un Estado-nación, ahora “la globalización cuestiona esta asociación entre Estado.nación-ciudadanía-democracia” (Olvera, 2008, p. 19). Estudios como los de Ramírez Sáiz (2006) y Held (1997) abordan de manera directa este nuevo fenómeno de ciudadanía en las sociedades globales contemporáneas.

primeros derechos en desarrollarse fueron los civiles y los tribunales de justicia son las instituciones asociadas a su cumplimiento. Éstos refieren a los derechos necesarios para la libertad individual (libertad de expresión, asociación, movimiento y conciencia, y el derecho a la propiedad y a entrar en contratos) que establecen límites a las acciones del Estado y garantizan la autonomía individual y la igualdad ante la ley de todas las personas. Luego, los derechos políticos, asociados a los parlamentos y a los órganos de los distintos niveles de gobierno, que dan la oportunidad al individuo de participar en la vida política y en la conformación y funcionamiento del Estado, siendo los centrales el derecho a votar y ser votado. Finalmente, los derechos sociales que garantizan al individuo un estatus social mínimo, entre los cuales destacan el derecho a la educación y el derecho a la salud. Derivado de este esquema, las concepciones clásicas de ciudadanía reconocen estas tres dimensiones: la civil, que garantiza los derechos civiles y las libertades personales para los miembros de un territorio determinado; la política, que garantiza el derecho al sufragio y la participación; y la social, referida a los derechos de bienestar y vinculados a la política del Estado-nación.

En este punto es importante considerar que en el caso de América Latina, a diferencia de Europa, la evolución histórica de la ciudadanía ha estado marcada por la constitución de Estados dependientes con bases territoriales socialmente desintegradas, el desarrollo de estructuras estatales con baja capacidad de regulación social y la conformación de estructuras de derechos ciudadanos frágiles y parciales. En este contexto regional, Pérez Baltodano (1997) sostiene que la ciudadanía aparece como una reivindicación de una particular relación con el Estado, más que como una reivindicación frente al mismo, y las unidades de representación social no tienen su fundamento en la existencia de espacios públicos independientes del control y acción estatal. Mientras en las democracias occidentales los derechos civiles fueron establecidos antes que cualquier otro tipo de derechos, en América Latina fue diferente; la pauta en esta región fue conseguir primero

algunos derechos sociales, entre ellos el derecho a la educación, después los derechos políticos que se extendieron en procesos de democratización recientes y, finalmente, los derechos civiles que han sido implementados en una forma tardía, intermitente y sesgada.

El concepto de ciudadanía basado en derechos conlleva, desde mi punto de vista, dos líneas de reflexión centrales. La primera, tiene que ver con una doble distinción entre la ciudadanía como reconocimiento formal de derechos (estatuto legal) y la ciudadanía basada en las prácticas efectivas, y entre derechos pasivos, que están en la ley y cuya aplicación opera como una concesión del Estado, y los derechos activos, que implican la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. La segunda línea de reflexión se deriva de la consideración de que la ciudadanía supone la inclusión y el reconocimiento de derechos y la capacidad para ejercerlos, pero implica a la vez la exclusión y el desconocimiento de otros, ya sea por la vía jurídica o fáctica. En el discurso, la ciudadanía apela a la universalidad y a la generalización, pero en la práctica funciona con una serie mayor o menor de exclusiones (Olvera, 2008).⁸⁶ Por ejemplo, en México, el derecho al sufragio está limitado jurídicamente a la población adulta (mayoría de edad) y el acto de votar está condicionado al previo registro en el padrón electoral, pero en lo fáctico puede resultar denegado por falta de conocimientos al negárseles a los individuos la posibilidad práctica de conocer para actuar y participar.⁸⁷ Así, pues, el ciudadano se define como un sujeto de derechos, pero difícilmente podrá ejercerlos si no los conoce, si no resultan significativos para él y si no tiene capacidad para defenderlos.

Los señalamientos anteriores precisan la aceptación del doble enfoque que propone Held (1997) para entender las restricciones que los ciudadanos enfrentan en la realidad: la consideración tanto de los derechos que se tienen formalmente, como de las condiciones en

⁸⁶ En el caso mexicano “hemos tenido históricamente una aplicación segmentada de ciertos derechos sociales, una débil aplicación de derechos civiles y una anulación completa de los derechos políticos. Al contrario, hoy día tenemos derechos políticos, muy pocos derechos sociales y una aplicación radicalmente diferenciada de los derechos civiles” (Olvera, 2008, p. 22).

⁸⁷ La carencia de conocimiento, según mi perspectiva, efectivamente afecta la capacidad de los ciudadanos de incidir en el sistema político para que éste responda a sus intereses. En este sentido, el desafío educativo es lograr una distribución equitativa del conocimiento político entre aquellos grupos de población que presentan un déficit cognoscitivo.

las cuales se realizan y se hacen valer efectivamente. En lo esencial, “el estudio de los derechos puede pensarse como el estudio de los dominios en que los ciudadanos han intentado desarrollar sus propias actividades dentro de las restricciones de la comunidad” (Held, 1996, p. 55). Esta propuesta, en mi opinión, ofrece una pauta equilibrada para desarrollar una concepción clara de la ciudadanía respecto del significado de los derechos, e implica considerar al mismo tiempo los derechos que los ciudadanos disfrutaban formalmente como las condiciones bajo las cuales éstos se ejercen, de manera que se pueda dar cuenta de todas las dimensiones que favorecen o restringen la participación de las personas en el ámbito público, así como de las relaciones y procesos nacionales e internacionales que las atraviesan.

En el caso de América Latina, en donde a muchos ciudadanos se les niegan los derechos sociales básicos y la igualdad legal, la ciudadanía se encuentra comprometida por las disparidades de su aplicación entre distintas categorías de ciudadanos, por lo que resulta obligada la consideración de las condiciones sociales para el ejercicio de los derechos ciudadanos. La siguiente alerta sobre la ciudadanía de baja intensidad no puede ser ignorada:

Hay una amplia proporción de la población que se encuentra por debajo del un piso mínimo de desarrollo humano, en términos no sólo de bienes materiales y de acceso a servicios públicos, sino también de derechos civiles. Los miembros de esta población no son sólo pobres materialmente sino legalmente – en la práctica les son negados derechos que están asignados formalmente (O’Donell, 2004, p.178).

Otra línea de discusión que deriva de la definición de la ciudadanía como posesión de derechos, gira en torno a la universalidad de los mismos. Se cuestiona que el universalismo de los derechos, que subraya la igualdad (dignidad igual) de todos los ciudadanos en una suerte de canasta idéntica de derechos, descontextualiza a los individuos en la universalidad de lo humano; en esa abstracción, se ignora la diversidad y toda determinación específica y se ocultan en los hechos las diferencias entre los grupos sociales, faltando pues la corporeidad de la diferencia social. De ahí que, para Arendt (1994, p. 423), “desde el

comienzo, la paradoja implicada en la Declaración de los Derechos Humanos inalienables consistió en que se refería a un ser humano ‘abstracto’ que parecía no existir en parte alguna”.

Por su parte, frente a este universalismo abstracto que puede ser utilizado para negar o reprimir identidades colectivas correspondientes a comunidades específicas, Mouffe (1999) propone concebir de manera distinta la cuestión de representación de intereses y derechos sociales, así como pensar un nuevo tipo de articulación entre lo universal y lo particular. En su teoría de una “democracia plural y radical”, articulada con las instituciones del liberalismo político, los derechos sociales deben abordarse en términos de derechos colectivos, adscritos a comunidades específicas, sin negar que algunos de éstos pueden ser de carácter universal, considerando que el agente social tiene garantizados sus derechos a través de su inscripción en relaciones sociales específicas, y no como individuo fuera de la sociedad.

Asimismo, en esta línea de la sociología política y en un útil resumen, Ramírez Sáiz (2006) identifica que el núcleo central de la ciudadanía está estructurado por tres ejes y cuatro dimensiones. En el eje jurídico se establece la ciudadanía como estatuto y se atribuyen derechos y responsabilidades al individuo como miembro de una comunidad política; el eje socioantropológico alude a la identidad y sentido de pertenencia a una comunidad política, que incluye las prácticas individuales y colectivas para ejercer los derechos y cumplir con las responsabilidades ciudadanas; y, el eje institucional, que da cuenta de la protección de derechos y la regulación de las obligaciones reconocidas en las constituciones políticas y pactos internacionales. En cuanto a las dimensiones, éstas corresponden a los derechos y obligaciones establecidos en las constituciones, a saber: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En una visión integral, los tres ejes y las cuatro dimensiones en su conjunto constituyen la ciudadanía y remiten al ciudadano como sujeto activo que participa en las relaciones de poder, esto es, en las relaciones políticas entre gobernantes y gobernados

(Ramírez Sáiz, 2006). Decir que los derechos ciudadanos conforman un sistema significa que entre ellos hay claras relaciones de implicación mutua y que un orden democrático deja de serlo no sólo si uno o más de ellos están ausentes, sino también cuando su desarrollo conjunto es desigual y/o abarca sectores reducidos del electorado; en otras palabras, la ausencia o debilidad de cualquiera de las dimensiones de la ciudadanía afecta a las demás (Nun, 2000).

Desde la filosofía política, que se interesa por la justificación y el fundamento del poder y desde ahí cuestiona el carácter y el sentido de la ciudadanía, además de preguntarse sobre las relaciones que debe haber entre individuos y Estado y entre ciudadanía y democracia, se identifican dos vertientes principales en el debate contemporáneo: la liberal, que postula la primacía del individuo sobre la comunidad, y la comunitaria que, por el contrario, defiende la centralidad de la comunidad frente al individuo. Adicionalmente, a partir de la década de los noventa del siglo XX, surge el republicanismo moderno como una tercera vertiente que argumenta sobre la centralidad de las formas de intermediación civil entre los individuos y el Estado (sociedad civil) y pone el énfasis en la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos (Olvera, 2008).

El liberalismo contemporáneo insiste en la centralidad del individuo y de sus libertades individuales, así como en la necesidad de protegerlo de los excesos del Estado y de propiciar las condiciones para que, en la búsqueda de su propio bienestar, el sujeto también pueda establecer relaciones de asociación y vínculos con otros, de modo tal que a partir del interés propio es posible construir instituciones y prácticas beneficiosas para todos. Esta postura liberal genera fuertes derechos negativos, de separación del individuo frente al Estado y frente a la comunidad, y pocas obligaciones o responsabilidades frente a ellos.

Ahora bien, desde el punto de vista de la educación, el pensamiento liberal nutre el enfoque individualista que se basa en una concepción de la naturaleza humana como algo preexistente con relación a cualquier proceso educativo. Establece lo propio del individuo,

considerado aisladamente, como límite para la educación, calificando de manipuladora e inhumana cualquier acción que no respete ese límite. De esta posición, llevada a su extremo, se desprenden pedagogías directivas, que son autoritarias y defensoras del *status quo*. Esta herencia liberal en la educación, afirma Bolívar (1999), relega a la esfera privada el campo de los valores y lo excluye como objetivo explícito de la educación institucionalizada; se considera, en consecuencia, que cada individuo puede aprender por sí mismo lo que está bien (y lo que está mal) y llegar a tener sus propios valores. Así, en lo general, se defiende un tipo de educación cívica en la que lo que importa es la índole abstracta y universal del orden político liberal, sin tener en cuenta las creencias individuales y las formas en que las personas perfilan sus ideales de excelencia y moralidad. Al separar la ética privada y la ética pública, advierte Bárcena (1997), desaconsejan hacer de la virtud cívica un fundamento de la vida democrática.

A partir de los principios del liberalismo, se produce una demanda contradictoria a la escuela en las sociedades occidentales modernas (Bolívar, 1999). Desde el argumento de que las instituciones públicas deben mantenerse neutrales acerca de las diversas visiones de "vida buena" y del hecho de la coexistencia de una pluralidad de proyectos individuales de vida, se pide a la escuela socializar eficazmente a los niños en el mundo adulto, que los eduque para que se adapten a un determinado rol y función social, a la vez que los enseñe a pensar por sí mismos. Paradójicamente se demanda que la institución escolar proporcione, por un lado, un conjunto de patrones normativos para la inserción en la esfera pública de los adultos, es decir, que eduque a los alumnos como futuros ciudadanos y los capacite para integrarse en la vida social (de manera especial en el mundo laboral); por otro, que promueva también el potencial intelectual individual, como la independencia y autonomía de juicio, para elegir por sí mismo y tener principios morales propios. Evidentemente, frente a estos dos objetivos que se pretende coexistan en las condiciones de la modernidad occidental, la función educativa y la tarea docente se complican.

En otra visión de demandas contradictorias a la educación, Manley (1996) señala que, por una parte, el sistema educativo desempeña el papel de guardián de determinadas normas (excelencia intelectual, verdad científica y pertinencia tecnológica), con lo que tiende a ser exclusivo y a generar un proceso de exclusión; por otra, le corresponde iniciar el proceso de "apaciguamiento e integración social" y evitar la ideología de la exclusión. Estas contradicciones ilustran el por qué se denuncia a la educación como factor de exclusión social, a la vez que se solicita su intervención como institución clave de integración y cohesión social.

Las interpretaciones críticas se dirigen sobre todo al individualismo que prevalece en el pensamiento liberal. Distintas corrientes de pensamiento y movimientos sociales (marxistas, socialistas, feministas y multiculturalistas) se pronuncian en contra del mismo y comparten razones para rechazarlo porque, al decir de Camps (1999, p. 10), "la afirmación de la soberanía del individuo nunca ha valido para todos y cada uno de los individuos, muchos han quedado fuera de las prebendas proclamadas, sólo porque pertenecen a sectores, a países, a culturas menospreciadas o ignoradas por los más ricos y poderosos". Para esta filósofa, las paradojas del individualismo derivan de entender la soberanía del individuo como un absoluto, sin tener en cuenta que la vida en común excluye los absolutos. Argumenta que, en tanto la democracia no se basa exclusivamente en unas reglas de distribución del poder y formas de representación, sino que también implica un juego de responsabilidades compartidas, no se trata de renunciar al individualismo sino de aprender a hacer compatible el respeto por el individuo con las exigencias de la convivencia y de la política.

En lo que respecta al principio de neutralidad defendido en las posturas extremas de la visión liberal, un grupo amplio de los autores trabajados en esta tesis (Latapí (2004), Guevara Niebla (1998), Cortina (1999), Guttman (2001), Schmelkes (2000) y Bárcena (1997), entre otros, con sobrada razón, sostienen que este principio es imposible en la educación, ya que el proceso educativo promueve un cambio de estado en la persona, cambio en el que la idea

del valor juega un papel esencial. En pocas palabras, la educación tiene efectos que no son neutrales. Si se acepta que los valores son sustanciales en la educación, elementos que hacen que un proceso educativo lo sea, entonces el principio de neutralidad no opera. Ni la educación ni la ciudadanía se pueden pensar al margen de sus consecuencias prácticas y de la tradición que determina sus orientaciones, como tampoco se pueden definir en abstracto.

Ahora bien, la concepción ampliada de los derechos humanos trasciende la visión liberal de los derechos civiles, cuyo énfasis está en la autonomía privada de los individuos respecto de la acción y el poder del Estado. La ciudadanía no es sólo cuestión de titularidad de derechos ni una condición de libertad privada y derechos políticos básicos; es, también, una condición que tiene que ver con la calidad de vida de todos aquellos que forman parte de la sociedad, dentro de las cuales se destaca la educación como derecho y como condición de calidad de vida. La ciudadanía liberal es formulada en términos de exigibilidad y no de participación, por lo que incluso algunas agencias internacionales sugieren complementarla con la tradición republicana, en la cual ésta aparece asociada a la "cosa pública": Tal es el caso de la CEPAL (2001, p. 174), organismo que considera que "el ciudadano no es sólo receptor de prestaciones que responden a la titularidad de derechos, también se interesa por los asuntos públicos y participa de la razón comunicativa a escala comunitaria y societal". Bajo esta óptica, se aspira a ligar el ejercicio de la ciudadanía al interés y compromiso de los individuos con el destino de la sociedad y a su participación en la vida comunitaria, al control ciudadano sobre los poderes públicos y a la presencia de los individuos en la circulación de ideas y opiniones en el espacio público.

En contraste con la visión liberal contemporánea, surge la mirada comunitarista de los filósofos Charles Taylor, Michel Sandel y Michel Walzer, quienes atraen la atención hacia las responsabilidades implicadas en los derechos y en la participación democrática y plantean la urgencia de recuperar los lazos comunitarios para "rescatar los bienes colectivos formados por valores y normas que ponen a la comunidad por encima de los individuos." (Olvera, 2008,

p. 38). Para Walzer (1996), la ciudadanía está mediada por la comunidad política de pertenencia, lo que siempre remite a derechos y responsabilidades, identidades, prácticas y relaciones del individuo en su comunidad. La idea central es que la identidad individual no radica en la autonomía radical del sujeto sino que se forja en la integración en la comunidad. La ciudadanía, por tanto, es activa y consiste en la participación en la vida comunitaria, en sus instituciones y prácticas, y en la defensa de sus valores y principios, por lo que las obligaciones de los ciudadanos son mayores que sus derechos.

Sin embargo, las críticas a esta vertiente advierten, por un lado, sobre la pluralidad que caracteriza a las sociedades modernas y la imposibilidad de pensar la participación ciudadana en comunidades culturalmente homogéneas (Olvera, 2008); por otro, al énfasis culturalista que niega cualquier aspecto inmanente de naturaleza humana, en el que la comunidad guarda cierta autonomía con relación al individuo y la educación pasa a ser una forma consciente y organizada de aculturación. Al establecer una norma de adaptación y aculturación para que el individuo cumpla determinados roles sociales, se configura más un adoctrinamiento que propiamente un proceso educativo

Desde el enfoque comunitarista se plantea la necesidad de recuperar el sentido comunitario y la escuela como espacio y tiempo de construcción de valores. Bolívar (1999, p. 15) indica que la escuela pierde irremediabilmente la función de acción hegemónica de transmisión de información, pero "sigue siendo una institución imprescindible en la tarea de articular conocimientos, valores y actitudes en la formación de ciudadanos con autonomía y mentalidad propias". Encuentra que la escisión que hace el pensamiento liberal entre los ámbitos público y privado de la moralidad es una de las razones por las que se suele mantener en la práctica una educación en valores limitada a la forma, sin promover valoraciones específicas. Ante esto, para pensar en una acción educativa en valores, se impone suprimir la contraposición heredada entre lo público y lo privado y contar con un cierto consenso intersubjetivo y un interés compartido sobre los comportamientos o modos de vivir.

En cuanto al objetivo de la educación como pleno desarrollo de la personalidad humana, los comunitaristas afirman que éste no puede lograrse al margen de la comunidad y de las vinculaciones entre las personas. Desde una concepción normativa, la educación es una actividad intrínsecamente moral y fundada en el desarrollo del carácter de los ciudadanos, para promover en ellos el interés por el ejercicio de las virtudes cívicas; de ahí que en la tradición republicana del humanismo cívico el énfasis está en la conexión entre virtud cívica y práctica democrática. Al intentar conciliar la libertad individual y la transmisión de valores democráticos, se piensa en una educación que transmita una cultura cívica única a través de un currículo nacional, que capacite a los niños para convertirse en ciudadanos activos en la democracia, al mismo tiempo que se demanda que el sistema educativo favorezca la libertad para que, en la esfera privada, sean libres para elegir las ideas morales o religiosas que quieran seguir (Torney-Purta y Amadeo, 2004).

Si bien las distintas versiones del comunitarismo albergan riesgos, como los anotados, lo importante es que resaltan el vínculo entre la educación y la formación de los ciudadanos en las sociedades actuales, y descubren diversas vías para pensar la educación cívica en los contextos institucionales. La condición de ciudadano se alcanza con el ejercicio de los deberes propios de la práctica de la ciudadanía, la cual supone cierta educación y motivación. Oldfield (citado en Bárcena, 1997, p. 144) expresa directamente este nexo al afirmar que, al no ser una práctica natural, la ciudadanía implica varias condiciones: a) los individuos necesitan ser fortalecidos en términos de conocimientos, habilidades, información y bienestar; b) las personas requieren de oportunidades derivadas de una mayor descentralización del poder político y económico; y c) las personas necesitan estar motivados para implicarse en la práctica de la ciudadanía.

En foros internacionales en los que actualmente se discute en torno al fortalecimiento de las democracias en América Latina, mediante la educación cívica, están presentes tres posiciones de manera clara: a) la neutral-liberal, que sostiene que el sistema educativo formal

debe ser de carácter neutral y ofrecer a los alumnos las variedades de pensamiento y cultura existentes en la sociedad para que sean ellos quienes elijan, respetando las creencias y diferencias; b) la libertaria o de pluralismo segmentado, para la que el sistema educativo debe reflejar la libertad de creencias de los padres de familia, a quienes corresponde elegir el tipo de educación que desean para sus hijos, mientras que el Estado –sin imponer- se ha de limitar a establecer los mínimos que toda escuela debe cumplir; y c) la comunitaria, de aceptación mayoritaria en los sistemas educativos nacionales, que argumenta que es el sistema educativo formal el encargado de transmitir ciertos valores comunes a todos los ciudadanos y futuros ciudadanos, con independencia de las creencias particulares (Torney-Purta y Amadeo, 2004).

Ahora bien, el hecho de la pluralidad como característica de las sociedades contemporáneas, ha dado lugar al republicanismo moderno. Para Arendt (1998), quien defiende el ejercicio de la razón en público para fines públicos, la ciudadanía es el derecho a tener derechos; el espacio público, entonces, es el lugar donde los individuos debaten sobre sus distintas visiones de lo correcto y lo justo y construyen los principios y normas comunitarias. En consecuencia, el sistema político ideal es la democracia directa que puede garantizar que cada ciudadano ejerza realmente sus capacidades de discusión y decisión. No obstante, como bien señala Olvera (2008), en los Estados-nacionales y sociedades complejas resulta imposible la anulación de la representación. Pero, con todo, esta versión del republicanismo introduce el debate sobre el espacio público y nutre las nuevas teorías que postulan la “democratización de la democracia” y los modelos que se basan en la participación activa de los ciudadanos. Además, se admite la teoría de la sociedad civil que reconoce el pluralismo, la importancia del espacio público y la necesidad de la representación política (democracia electoral), y plantea que “los actores de la sociedad civil tienen que actuar en el espacio público, en el que debaten sus diferentes y plurales interpretaciones de lo

correcto y lo justo, y al definir esos estándares tienen la necesidad de actuar políticamente” (Olvera, 2008, p. 41).⁸⁸

Entre los aportes teóricos de esta nueva versión del republicanismo, destacan los de Mouffe (1999), quien argumenta que no se trata de sacrificar las identidades como individuos ni como ciudadanos, sino de compatibilizar la pertenencia a diferentes comunidades y aceptar las reglas de pertenencia a una comunidad política. Tampoco se trata de considerar, como el liberalismo, que la identidad ciudadana es una identidad entre otras, ni de sostener la idea, como el comunitarismo, de que representa la identidad dominante. En cambio, desde la democracia plural y radical, se apuesta por una forma de comunalidad que respete la diversidad y abra el espacio para diferentes formas de individualidad, en la que la ciudadanía “es un principio de articulación que afecta a diferentes posiciones del agente social, aunque permite una pluralidad de lealtades específicas y el respeto a la libertad individual (Mouffe, 1999, p. 141). Así, esta concepción de ciudadanía acepta la multiplicidad de identidades, reconoce que la individualidad se construye a través de la inscripción en un conjunto de relaciones sociales y asume que los derechos individuales son necesarios para garantizar la autonomía de los individuos, quienes han de participar activamente en la vida pública.

En esta línea reflexiva, Kymlicka (2003, pp. 346-347) apunta que el republicanismo cívico refiere “cualquier perspectiva que destaque la importancia de las virtudes cívicas y al grado en que el funcionamiento de una democracia requiera la presencia de ciertas virtudes e identidades entre sus ciudadanos”, lo que significa que la vida mejor y más auténticamente humana es aquella en la que prevalece la participación política por encima de otras áreas del empeño humano.

⁸⁸ En esta misma línea, Portanteiro (1999, p. 22) propone recuperar la categoría de sociedad civil en tanto “instancia organizada de la vida social en la que los actores colectivos expresan, dentro de un marco legal, intereses y valores demandados sobre el Estado como fines públicos”, distinta a los partidos políticos porque no aspiran a ocupar el poder sino a influir sobre el aparato de gobierno para obtener cambios. Redescubrir la sociedad civil, condición para la creación de un espacio público, significa abrirse a la temática de las relaciones entre esfera pública y esfera privada, entre movilización e institucionalización, así como a los problemas de constitución de ciudadanía en el interior de las sociedades complejas.

La respuesta educativa a la pregunta de “¿podremos vivir juntos?” de Touraine (1999a), proviene de la “escuela del Sujeto” orientada hacia la libertad personal y el aumento de la capacidad de los individuos para ser sujetos; a la comunicación intercultural, que exige una escuela social y culturalmente heterogénea; y a la gestión democrática de la sociedad y sus cambios, la cual implica la voluntad de corregir la desigualdad de las situaciones y oportunidades personales y colectivas, reubicando conocimientos y valores en situaciones sociales e históricas concretas. De ahí que Touraine (1999a, p. 278) atribuya a la escuela “un papel activo de democratización al tomar en cuenta las condiciones particulares en que los diferentes niños se ven confrontados a los mismos instrumentos y problemas”, reconociendo que el individuo no se convierte en un “Sujeto” sólo durante sus años de formación sino en todo momento de su vida.

Una escuela que se asigna la misión de fortalecer la capacidad y voluntad de ser actores de los individuos y enseñar a cada uno a reconocer en el Otro la misma libertad que en uno mismo, el mismo derecho a la individuación y a la defensa de intereses sociales y valores culturales, es una escuela de la democracia dado que reconoce los derechos del Sujeto personal y las relaciones interculturales que necesitan garantías institucionales que no pueden obtenerse sino a través de un proceso democrático (Touraine, 1999a, p. 291).

En este sentido, una ciudadanía eficaz es aquella que exige de los procedimientos democráticos una racionalidad crítica y del ciudadano una formación e instrucción cívica para discutir y deliberar, mediante el libre juego del diálogo, en la medida en que la realidad es múltiple y contradictoria. Por tanto, la República debe ser una gran escuela de civismo, desde la familia y la escuela, y ha de garantizar los dispositivos, mecanismos y reglas de la deliberación, toda vez que su trabajo cognitivo consiste en “la producción colectiva de escenarios y estrategias de acción por medio del diálogo”, y la virtud ciudadana “es un repertorio de valores y de conductas que deben ser ejercidas por todos y cada uno de los miembros de la comunidad para y por el interés general” (Dorna, 2007, pp. 94-95). Empero, se impone tener en cuenta que, en la actualidad, el ciudadano se eclipsa detrás del sujeto

democrático y que “el tiempo ha usado y decolorado los conceptos que hicieron, de la ciudadanía, la llave maestra de la política moderna, y del ciudadano, un agente permanente de cambio y de crítica (Dorna, 2007, p. 79).

En efecto, la ciudadanía es un concepto histórico y dinámico que ensancha o angosta su significado de acuerdo a las circunstancias históricas, pero también en función de los enfoques o perspectivas teóricas desde la que se aborda.⁸⁹ Se trata de una construcción social e histórica, que demanda el conocimiento de las ideas que la fundan y de las condiciones materiales e institucionales que la soportan, y de un concepto contestable, en la medida en que genera dilemas y debates y plantea imperativos sociales.

Para efectos prácticos relacionados con las finalidades de la educación cívica de los ciudadanos, coincido con Bárcena (1997) en partir de la identificación de las dos nociones fundamentales o ejes básicos que están en la base de las diferentes ideas de ciudadanía, en función de los cuales se entretajan diversidad de teorías e interpretaciones que predominan en la actualidad; esto es, la ciudadanía como estatus, que concierne en términos muy amplios a las ideas del pensamiento liberal, y la ciudadanía como práctica, que refiere principalmente al enfoque republicano y/o comunitario. Por un lado está el individuo hecho ciudadano por una disposición jurídica; por otro, los ciudadanos que luchan por hacer cumplir las aspiraciones contenidas en sus derechos.

Me parece que hay que considerar que los extremos de dichos enfoques representan dos interpretaciones distintas de la ciudadanía, en ocasiones hasta rivales, que permiten agrupar diferentes usos del concepto e interpretaciones teóricas. Lo cierto es que, ahora, la ciudadanía como estatus y como práctica se reanima con distintas argumentaciones en el

⁸⁹ Escalante (1999) confirma el carácter histórico de la ciudadanía, vinculado a los valores y supuestos del individualismo, en el que el ciudadano es, ante todo, un individuo y, como tal, una realidad básica de la vida social. Pero éste, como idea y como valor, es producto de una configuración histórica, que depende del desarrollo del mercado y de la soberanía. Por su parte, Teves Ferreira (1993) agrupa los presupuestos de la ciudadanía en tres órdenes: a) el ontológico, que considera al ciudadano como un ser en sí y tiene como fin la identidad social de los individuos en relación con un determinado Estado; el histórico-social que, al suponer la existencia de una sociedad de clases y el Estado, da cuenta de una ciudadanía dinámica que refleja las condiciones económicas, políticas y sociales de una sociedad; y el orden simbólico, que al interior de las relaciones sociales representa realidades, valores y significados socialmente establecidos y sirve de mediación entre los individuos y el Estado.

campo discursivo y con la inclusión de nuevas estrategias en el terreno de las prácticas educativas y sociales. La pretensión de este trabajo no es tomar posiciones definitivas y dar por resueltas las contradicciones y tensiones que este gran tema genera; en cambio, aspira a ubicar los ejes básicos de la tradición para identificar sus núcleos duros y las líneas generales sobre las cuales se desarrolla el debate entre la corriente liberal y comunitarista, con la inclusión de la vertiente más reciente del republicanismo. En lo personal, tomo posición a favor de la interpretación de la ciudadanía como práctica, incluso para pensar inicialmente en la ciudadanía y la participación, de cualquier manera activa, de los ciudadanos en la democracia de los mínimos, esto es, en la democracia electoral.

En términos modernos y liberales, la calidad de ciudadano es una condición jurídico-política básica para la persona dentro de un Estado, y la igualdad ante la ley constituye el primer basamento de ciudadanía que define quiénes son miembros o no de una sociedad común en términos de derechos y deberes. Refiere a la ciudadanía como estatus, que media las relaciones entre los individuos identificados como tales frente al Estado, con derechos y deberes, pero que a la vez identifica a quienes están excluidos de este orden, a los no ciudadanos. Al decir de Cortina (1997), la ciudadanía ha sido entendida más como un estatuto que como una exigencia de implicación política; más una base para reclamar derechos que un vínculo que supone responsabilidades. Así, en esta interpretación minimalista, el ciudadano es un individuo cuya tarea se circunscribe a elegir a sus representantes, para lo cual no requiere más virtudes que las de apego a la legalidad, respeto a la autoridad y ejercicio responsable de sus derechos y obligaciones conforme a la norma.

En cambio, la ciudadanía como práctica se nutre sobre todo del pensamiento comunitarista y de la tradición republicana que insisten en el carácter social del individuo, en la importancia de la particularidad de los contextos y en el sentido de pertenencia a una comunidad política. Al considerar que la ciudadanía es una práctica de compromiso orientada a la participación en el ámbito público, se pone el acento en las responsabilidades,

no sólo en los derechos, y se demanda una mayor implicación del ciudadano en la esfera política. Desde esta interpretación maximalista, el ciudadano es un individuo que ha de involucrarse de modo amplio y sistemático en la esfera pública, para lo cual requiere de un conjunto de conocimientos, destrezas y valores (competencias cívicas) que le permitan desarrollar un sentido de lealtad y responsabilidad para con la comunidad más amplia a la que pertenece. En lo esencial, me inclino por esta perspectiva que se ubica en el terreno de las concepciones no restrictivas de la ciudadanía, en la que tiene lugar el debate acerca de la ciudadanía universal y las ciudadanía diferenciadas para atender el fenómeno de la pluralidad y de la diversidad profunda que caracteriza a las sociedades actuales, y entiende que los esquemas ideales de ciudadanía se encuentran mediados por las condicionantes de la vida social.

Hay que tener en cuenta que, si bien el concepto de ciudadanía ha estado más asociado al ámbito político, ahora se extiende a otras esferas sociales para indicar que en ellas los afectados han de participar en la toma de decisiones como ciudadanos. En este sentido, Lechner (2000) observa una “ciudadanización de la política” en la que los ciudadanos guardan más relación con el vínculo social que con el sistema político, lo que podría significar la recuperación de la política como capacidad propia de los ciudadanos.⁹⁰ Ante esta pérdida de centralidad de la política y la inamovilidad de los aparatos gubernamentales y sus agentes autorizados, Beck (1997) encuentra que surge una “autoorganización de lo político” que se expresa en la movilidad de los agentes en todos los niveles posibles de la sociedad y en la reducción de la importancia de los poderes centrales, en la que los derechos individuales son necesarios para garantizar la autonomía de los individuos y su participación activa en la vida pública.

⁹⁰ En las sociedades modernas, advierte Lechner (2000), la política pierde centralidad en la regulación de la vida social y ya no representa el vértice ordenador de la pirámide social. Actualmente la política tiene menos influencia frente al protagonismo de la economía y de los sistemas funcionales.

Desde la premisa de que los actores sociales actúan en el marco de identidades que son moldeadas por las instituciones políticas y sus procesos, Cunill (1997) destaca –con mucha razón- el papel de las estructuras en la noción de ciudadanía. En tanto ésta no constituye un mero dato o estatus legal, puesto que está sujeta a la construcción con base en estructuras institucionales que la posibilitan, la ciudadanía no se ejerce exclusivamente en relación con las instituciones político-estatales sino que se puede construir y ejercitar en cualquier esfera y práctica social que demande la defensa de los principios de igualdad y de libertad para todos, así como su actualización como principios de la democracia.

En relación a la presencia de las estructuras en la construcción de ciudadanía, Zamudio (2004) destaca el papel del Estado en la “conciencia ciudadana”, la cual se construye con tres elementos esenciales: el conocimiento de los derechos y obligaciones ciudadanas; la identificación del Estado como responsable de reconocerlos y traducirlos en leyes y políticas que aseguren su realización; y el conocimiento de las formas legítimas para plantear las demandas ciudadanas. De ahí que

Si el Estado... no me mira como ciudadano, si sus representantes e instituciones que me rodean y con quienes trato frecuentemente no me dan dicho trato, entonces internalizo una cualidad distinta, de ‘cliente’. De ‘hijo’ (ante un Estado paternalista) o de algo más, distinto de la de ciudadano. En consecuencia, tampoco identificaré las vías necesarias y legítimas de expresión de mis demandas... Y por el contrario, en la medida en la cual se da un ejercicio por una persona como ciudadana, tratada como tal, internalizaré esa actitud del ‘otro generalizado’ hacia ella y estará en condiciones de conformar una conciencia ciudadana (Zamudio, 2004).

Con todo, en el análisis histórico de los derechos ciudadanos en varios países del mundo y sus variaciones regionales desde el siglo XVIII a la fecha, se constata que en la historia de la ciudadanía los derechos ciudadanos no surgen derivados de un proceso de generación espontánea, sino que representan una construcción colectiva y con especificidad política, resultado de experiencias que han implicado el disenso y procesos de lucha social históricamente dados y comprobados, toda vez que la ciudadanía ha sido tradicionalmente

excluyente como concepto y sobre todo como experiencia, a pesar de que aparece como un ámbito de creación jurídica que iguala a las personas con todo y sus diferencias.

La ciudadanía, en tanto no es ni ha sido concedida sino creada, es el resultado de un proceso “instituyente” (Ramírez Sáiz, 2006, p. 327). Esta idea de que se trata más de un proceso instituido que de un estatus, me lleva a destacar el carácter inacabado del proceso de formación de ciudadanías. Los derechos ciudadanos, que están en la base de este debate, son derechos históricos que han surgido gradualmente, no todos de una vez y para siempre, en determinadas circunstancias y vinculados a ciertas luchas y movimientos por la defensa de nuevas libertades. Se trata de tener en cuenta, en efecto, los nuevos horizontes de sentido que ponen en el centro a individuos y colectivos como sujetos de derechos y responsabilidades en su calidad de integrantes activos de una comunidad política y social, así como la relevancia de la educación para el ejercicio de la ciudadanía.

II. LA EDUCACIÓN CÍVICA PARA LA CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA

1. LA EDUCACIÓN CÍVICA: UN CAMPO DE ESTUDIO NACIENTE

La formación de la ciudadanía constituye un tema de interés permanente de educadores e investigadores del campo de la educación y la política, así como de quienes intervienen y toman decisiones en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas educativas del país (autoridades educativas en todos los niveles de gobierno). Pero también ha sido y es un asunto que importa, con propósitos e intensidades diferentes, a los actores políticos (partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y líderes políticos), grupos que desde la sociedad civil impulsan acciones a favor de la democracia, iglesias y medios de comunicación social y, desde luego, a los mismos destinatarios de las acciones educativas.

Lo cierto es que a partir de la última década del siglo XX se observa una creciente conciencia social respecto al papel de la educación cívica en el funcionamiento de la democracia. Varios teóricos coinciden en asociar este hecho al redescubrimiento en el último cuarto del siglo XX de la teoría republicana de la democracia. Al respecto,

Hoy el concepto de ciudadanía se ha convertido en la cuestión central de la filosofía política, y la educación cívico-democrática es el “tema de nuestro tiempo”. En efecto, el centro de atención de la política democrática empieza a pasar del diseño liberal, centrado en los partidos políticos y en las instituciones de la representación y de los gobernantes, al diseño republicano, que enfatiza, sobre todo, la formación democrática de los ciudadanos, tanto en sus aspectos cognitivos (derechos, deberes e instituciones) como en los prácticos (participación y control) (Rubio Carracedo, Rosales y Toscano Méndez, 2009, p. 9).

La discusión sobre la educación para la ciudadanía no se da en un terreno limpio, estrictamente delimitado o mapeado como territorio cognitivo o epistemológico de una sola disciplina, por lo que el estado de conocimiento no constituye un cuerpo teórico homogéneo. Más bien, ha sido objeto de diversas teorías y múltiples prácticas, en el que concurren distintas disciplinas y tradiciones académicas. Como señala Arredondo (1997), es necesario considerar que los cambios en la vida nacional exigen reenfocar constantemente las

problemáticas y que el interés y la generación de conocimientos sobre la educación ciudadana, en cualquiera de sus denominaciones, se incrementan y dispersan en razón de los procesos de democratización, los impactos que produce el fenómeno de globalización de las economías, de las ideas y de las prácticas ciudadanas, y la crisis de las instituciones de la sociedad.

La educación cívica, como campo de estudio, ha sido objeto principalmente de reflexiones teóricas, de carácter conceptual y normativo, que plantean imperativos educativos ligados a la democracia y/o que dictaminan sobre lo existente, así como de diagnósticos que informan sobre el escenario de las mismas producciones teóricas. En contraste, son menos las investigaciones empíricas que indagan sobre las prácticas educativas y que también forman parte de este campo de conocimiento. En ambos casos, la mayoría de los estudios se enfoca a la educación pública formal (escolarizada) de la población infantil y juvenil, esto es, a la formación de los futuros ciudadanos. En consecuencia, la educación cívica dirigida a la población adulta en ámbitos informales ha recibido poca atención, especialmente la referida a la formación de los ciudadanos en activo para el ejercicio de sus derechos políticos-electorales.

En lo general, me he topado con abundantes trabajos que relacionan la educación y la democracia, aunque no todos abordan de forma explícita la educación política de los ciudadanos. Con fines analíticos, distingo dos conjuntos de trabajos que conforman un estado de conocimiento en el que se combinan y entran en tensión las dos dimensiones que están presentes al pensar en los requisitos indispensables para garantizar el futuro de la democracia; por una parte, los elementos conceptuales y normativos de realización posible (ideal posible); por otra, las condiciones empíricas, susceptibles de verificación (real concreto). Por ejemplo, que el ciudadano se reconozca como sujeto de derechos, conozca el funcionamiento del sistema político e interiorice los valores de la democracia, se formula como una exigencia normativa; ahora bien, que el ciudadano tenga la información

necesaria para elegir a sus gobernantes de manera libre y razonada, sea capaz de distinguir entre las diferentes propuestas políticas la que mejor responda a sus intereses y cuente con las habilidades implicadas en el acto de votar, se plantea como uno de los elementos o condiciones empíricas que determinan si esto es posible en las realidades concretas. En este sentido, considero que este planteamiento expresa la mezcla de esperanza (estudios teóricos) e insatisfacción (diagnósticos sobre la situación que guarda la democracia) a la que alude O'Donnell (2007, p. 42) cuando afirma que la democracia siempre busca un futuro mejor y “proyecta siempre un horizonte tanto de esperanza como de insatisfacción”.

El Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE, 2003), luego de señalar carencias de reflexión sobre los problemas de ciudadanía y educación cívica que derivan en ausencia de teorías sobre la educación de los ciudadanos, afirma que el déficit democrático no sólo es político y cultural sino también reflexivo. Si bien coincido en la apreciación de que la producción académica en este campo específico es limitada, constato que en los últimos años el tema de la formación democrática se reposiciona en el debate público y capta la atención de especialistas, actores sociales y políticos, medios de comunicación y de los mismos ciudadanos. Incluso, empieza a formar parte de la discusión educativa y, en este sentido, “el tema es moneda de cambio de la clase política y, en nombre de ella, se negocia, se presiona y también se extorsiona” (González Silva, 2007, p. 48).

Sin embargo, a pesar de la actual insistencia en la importancia de la educación para la ciudadanía, sobre todo en las sociedades democráticas de reciente surgimiento como la mexicana, observo una incipiente y dispersa producción teórica e investigación empírica sobre este tema, en contraste con una profusión de estudios sobre el estado que guarda la democracia y la cultura política que, aun cuando aportan a la comprensión del contexto y son un marco de referencia útil, no desarrollan de manera directa y expresa el tema de la educación cívica para los ciudadanos en ejercicio y, mucho menos, la que tiene que ver con

la educación para el voto. Lo que he encontrado en mi incursión activa en este campo de estudio se puede resumir en las siguientes seis consideraciones generales:

a) Una lectura de la cultura política en clave educativa. En la literatura aparece la cultura política como variable explicativa y orientadora de las acciones y programas de educación cívica. Este abordaje de lo cívico-educativo desde la cultura política aporta al objeto de estudio de esta tesis en tanto marco referencial (en lo teórico y metodológico) y contextual (el lugar de las prácticas), pero poco informa sobre el impacto de la educación cívica en la transformación de la misma cultura política, aunque sí plantea su relevancia teórica en ella.⁹¹

La importancia de los estudios sobre la cultura política radica en que éstos se interrogan sobre el grado de aceptación del conjunto de objetos sociales específicamente políticos por parte los miembros de una comunidad, es decir, cómo percibe su población el universo de relaciones que tienen que ver con el ejercicio y la distribución del poder y cómo las asume. No importa propiamente “el comportamiento político de los miembros de una colectividad, sino su adhesión o apego hacia el conjunto de instituciones y acciones concretas que orientan dicho comportamiento”, es decir, las razones que lo explican (Salazar, 2006, p. 14). Esto explica en buena medida que se recurra a este tipo de estudios para conocer el contexto en el que se desarrolla la educación ciudadana. Sin embargo, a mi entender, la educación cívica es una categoría y noción distinta a la de “cultura política” porque atiende a un fenómeno específico y acotado; aunque hay relaciones directas, no se trata de universos conceptuales idénticos.

Para establecer programas de educación cívica y discutir sobre el tema, suele considerarse como punto de partida objetivo y confiable la comprensión de la cultura política, entendida como el conjunto de percepciones, valores, actitudes, orientaciones y conductas de la población en torno al fenómeno político. Se admite, por lo común, que los diagnósticos

⁹¹ En el capítulo inicial de la primera parte de esta tesis incluí, en la nota 22 al pie de página (p.44), una relación de algunos de los principales estudios de cultura política que refieren al caso mexicano.

de cultura política revelan los déficits de la población en términos de competencias cívicas y delimitan con precisión las áreas y objetivos en los que es necesario enfocar los esfuerzos educativos institucionales (conocimiento de las instituciones y normas, cultura de la legalidad y rendición de cuentas, promoción de valores y derechos, desarrollo de habilidades procedimentales, entre otros temas). Guevara Niebla (2000 y 2006), al igual que otros estudiosos, recurre con frecuencia a datos de resultados de encuestas sobre cultura política para hacer planteamientos relevantes sobre la educación cívica.

En esta línea, el IFE considera que la cultura política es la vía para “conocer los aspectos fundamentales en los que deberá incidirse si se quiere obtener éxito en la construcción de una ciudadanía libre, participativa y responsable en un sistema político democrático” (IFE, 2001, p. 24), y ha impulsado la revisión y sistematización de experiencias y estudios empíricos, como instrumento cognitivo del que pueden desprenderse orientaciones para el diseño y aplicación de programas de educación cívica y electorales que repercutan en el desarrollo de una ciudadanía más reflexiva y participativa. Por ejemplo, en 1998 encargó la investigación *Las experiencias de educación cívica: programas y campañas. Estudios de algunos casos de América*, que incluye experiencias de campañas de educación cívica en Colombia, Chile, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. Ese mismo año se llevó a cabo el *Estudio para el desarrollo de la estrategia de un programa de educación cívica del Instituto Federal Electoral 1998-2000*, que incluye “La educación ciudadana; estado del conocimiento” de Rodríguez (1998). En 1999 convocó, junto con otras organizaciones, al *Foro de Educación Cívica y Cultura Política Democrática* para, en palabras de Woldenberg (2000, p. 18), propiciar “un intercambio y un conocimiento puntual y sistemático no sólo sobre la teoría, ni sobre la razón de la educación cívica, sino también sobre la práctica de su pedagogía y de su difusión”, en México y en otras naciones. Ese mismo año, previo a la elaboración del *Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003*, la UNAM realizó para el IFE el estudio *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas,*

instituciones y valores de la democracia, que incluyó la aplicación de una encuesta nacional de valores de la cultura política en México.

b) Escasez y dispersión en los estudios teóricos y empíricos sobre la educación cívica de los ciudadanos para su participación activa en la democracia. Prácticamente todos los autores revisados señalan carencias de estudios e investigaciones sobre este tema; incluso, para el asunto más estudiado que ha sido el de la educación cívica en el ámbito escolar, Latapí (2004) señala que se tiene que recurrir a las legislaciones para dar cuenta de la evolución de la educación cívica en el sistema educativo mexicano porque no existen estudios históricos al respecto. Además, “es realmente escasa la investigación en materia de educación cívica que ha recibido difusión” (Suzán Reed, 2000).

Por un lado, están los estudios teóricos y análisis que rondan en la abstracción y en la idealidad de la educación y la formación de los ciudadanos en la democracia, desde las teorías políticas y pedagógicas, la filosofía política y los estudios culturales, que señalan déficits e imperativos en un sentido normativo de lo político, moral y educativamente correcto y deseable. Por otro, diagnósticos, informes y reportes, y narrativas de experiencias puntuales que no acaban de descubrir relaciones con otras experiencias similares y establecer mediaciones con los planteamientos teóricos, así como memorias de foros, seminarios y encuentros de corte académico, en los que se ponen en común y difunden experiencias y reflexiones, saberes y preocupaciones que, aunque no tienen la formalidad de estudios sobre el estado del arte, es lo que existe y desde ahí aportan elementos para delinear la educación cívica como objeto de estudio en un campo en debate.

En lo teórico, son diversos los autores y distintos los enfoques que abordan este campo de estudio, en el que circulan argumentaciones que resaltan la importancia de la educación cívica en la construcción de ciudadanías democráticas (fines y principios) y se precisan retos y desafíos, pero en el que también se constatan déficits históricos en esta materia. En el caso de América Latina, Castillo y Osorio (1997) reconocen un “campo de

realidad signado por la dispersión” en los aprendizajes efectivos que tienen que ver con el ejercicio de la ciudadanía. En México, al decir de Aziz, Martínez y Morfín (1998), el estado de conocimiento y las prácticas muestran que no hay proyectos educativos que se hayan hecho cargo a plenitud de los tres campos teóricos que, en su opinión, constituyen el núcleo duro de la educación ciudadana: el moral, el cognitivo y el legal. Por su parte, Guevara Niebla (2002) argumenta que la democracia mexicana está incompleta porque todavía carece de una ciudadanía crítica y con ilustración política, ya que aunque tiene el derecho al voto no cuenta con el saber político. De ahí que la escuela, como vehículo para educar al ciudadano, debe dar a conocer a profundidad el sistema político, proporcionar herramientas políticas, estimular la crítica racional y la participación, así como entrenar para ejercer el gobierno de una sociedad.

Tanto el acceso como la disponibilidad de información vinculada al tema presenta dificultades debido a que, por un lado, son pocos las experiencias que han sido sistematizadas y evaluadas (Cajas Castro, 2000); por otro, a las resistencias que manifiestan autoridades educativas y organizaciones civiles para intercambiar información y responder a preguntas sobre las actividades de educación cívica que llevan a cabo (Suzán Reed, 2000).⁹² En lo personal, me parece que el carácter coyuntural y poco estructurado de muchos de los programas educativos puede explicar esta ausencia de datos y, en el mejor de los casos, la existencia de información desigual sobre sucesos fragmentados.

c) La educación cívica centrada en la educación básica formal. Lo que está más documentado y cuenta con datos empíricos y reflexiones teóricas relevantes es el estado que guarda la asignatura del civismo en el sistema educativo nacional (Guevara Niebla, 2000). Se observa una clara tendencia a pensar en las metas y contenidos de educación cívica en la educación básica, con valiosas excepciones como la de Cortina (1999) que

⁹² El autor reporta que en el *Estudio exploratorio del estado de la educación cívica en México*, que llevó a cabo el Instituto para la Promoción de la Cultura Cívica con apoyo de Causa Ciudadana y de Juventudes de la ONU, resultó muy baja la respuesta de autoridades y organizaciones al cuestionario que se les envió sobre las tareas de educación cívica por ellos realizadas. Llama la atención la negativa de las autoridades educativas de 26 estados del país, ya que sólo respondieron las autoridades de Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León y Oaxaca (Suzán Reed, 2000).

alude a niveles de educación superior. En los programas de eventos académicos, por ejemplo, predominan las ponencias y mesas de trabajo que describen y problematizan estrategias, metodologías, técnicas y contenidos para la educación cívica en el espacio escolar. Se entiende que la formación de buenos ciudadanos depende en gran medida de la calidad y efectividad de la educación cívica que proporcionen las escuelas y otras instituciones educativas.⁹³ Así, aunque no es la única agencia socializadora y educativa en la sociedad, la escuela ha sido el eje sobre el que se ha construido la historia de la educación de los ciudadanos en México y constituye el espacio privilegiado de institucionalización de la educación que incluye o niega deliberadamente la educación cívica.

Existen, desde luego, distintas posturas con relación a la formación ciudadana en la educación básica formal. Mientras algunos estudiosos concuerdan en que la educación cívica escolar ha tenido cierto éxito en su impulso sostenido del patriotismo y la nacionalidad, otros señalan que ha sido deficitaria en el conocimiento de la democracia y sus mecanismos. Por ejemplo, Zebadúa (2000) afirma que el civismo que ha gestionado el Estado mexicano se ha propuesto la generación de una “ciudadanía nacional” y no la formación de sujetos democráticos, ya que su interés ha estado en la conformación del Estado-nación y no en la democracia. En contraste con el civismo tradicional, Rodríguez (2000, p. 240) plantea la necesidad de una nueva plataforma que modifique tanto los horizontes curriculares como las rutas de aprendizaje y considera que el reto actual no es la formación de la nacionalidad sino de la democracia; esto es, el aprendizaje de los mecanismos de la democracia: “los ciudadanos y futuros ciudadanos necesitamos aprender a resolver problemas cognitivos, morales y legales que plantea la vida pública y la convivencia con los demás”.

⁹³ Para sustentar esta afirmación, basta revisar los programas y las memorias de varios de los foros y seminarios que abordan la educación cívica. De manera ilustrativa menciono el *Foro de educación cívica y cultura política democrática* (IFE, 2000); *Panel Nacional sobre Educación Ciudadana* (IFE, 2006); *Coloquio Educación Ciudadana. Retos y responsabilidades de los Gobiernos, las Instituciones y los Ciudadanos en el contexto de la globalización*, organizado por la UNAM y el CONACYT, bajo la coordinación de Guevara Niebla, en junio de 2007. De las 24 intervenciones de este último evento, 8 hacen referencia explícita a la educación formal en el título de la ponencia; 12 abordan temas más abstractos relacionados con la formación en valores y la cognición, la emoción y la conducta en la educación para la democracia, pero su referente principal de aplicación es el ámbito educativo formal; y sólo 4 abordan el tema de la educación ciudadana desde la política y sus instituciones.

A pesar de la mayor atención que ha recibido la educación cívica en el ámbito escolar en México, no existen estudios sistemáticos del proceso de formación moral dentro de la escuela y el campo adolece de especialistas. Se admite que “por la vía de estudios etnográficos existen, eso sí, imágenes más o menos anecdóticas que informan parcial e indirectamente sobre cómo se conforma, se negocia y legitima, de manera práctica, el deber ser en la escuela y en las aulas” (Rodríguez, 2000, p. 238).

Por otra parte, la educación ha sido el eje sobre el cual se han realizado la mayor parte de los estudios que tienen que ver con niños y jóvenes. Son múltiples los acercamientos teóricos y prácticos a este objeto de estudio desde la psicología (desarrollo psicológico y desarrollo moral de los estudiantes), la filosofía (razonamiento moral y conflictos morales), la pedagogía (procesos cognitivos y formación docente), la política (gestión de las instituciones) y el derecho (cultura de la legalidad). Del conjunto, las investigaciones que se han hecho sobre el tema de la formación cívica de los niños, en tanto futuros ciudadanos, se han centrado en las cuestiones de la educación moral o educación en valores desde teorías psicológicas, y están referidos en su mayoría al ámbito escolar. El modelo cognitivo-evolutivo de Piaget (1985) y Kohlberg (1997), al cual aludo en el tercer capítulo de la primera sección de esta tesis, ha dominado en este tipo de estudios. Recientemente se han incorporado estudios que destacan los factores del contexto que influyen en las orientaciones y acciones sociales (Goodnow, 2000), junto con enfoques como el de desarrollo de habilidades sociales que representan el paso de lo individual a lo social en las explicaciones sobre lo que ocurre y debe ocurrir en la educación ciudadana. Con todo, hay cada vez mayor conciencia de que ninguna de las variables en juego en la educación de la población infantil y juvenil basta por sí sola para adentrarse en la complejidad de los fenómenos morales asociados a los procesos formativos de las personas. Incluso hay quienes aceptan, en casos como éste, el eclecticismo “como una honesta estrategia heurística” (Haafte, Wren y Tellings, 2000).

Sin duda, el reconocimiento de los niños como sujetos de derechos a partir de la década de los noventa, formalizado en la Convención sobre los Derechos de la Niñez, ha contribuido de manera decisiva a renovar el interés de la sociedad sobre este sector de la población y reforzar la idea de que las escuelas son el principal medio que tienen los gobiernos democráticos para educar a los futuros ciudadanos.⁹⁴

d) La educación cívica es, ante todo, objeto de ideales, conceptos y normas; en menor medida, cuestión de observaciones e indagaciones empíricas. Encuentro, en el universo de estudios, que predominan las iniciativas de carácter normativo o prescriptivo, frente a los acercamientos descriptivos y analíticos, los cuales no logran del todo contextualizar ni aterrizar los conceptos ideales de democracia, educación y ciudadanía que proponen.

Tanto en la literatura especializada como en formulaciones curriculares y materiales didácticos sobre el tema, se confirma la existencia de una diversidad de concepciones y modelos de ciudadanía que están en juego y sobre los cuales se pretende formar a los individuos, así como la ausencia de acuerdos sobre los contenidos, formas pedagógicas y de organización institucional más idóneas para formar a los ciudadanos y futuros ciudadanos, considerando su especificidad y su entorno.⁹⁵ Además, aparecen contradicciones y distancias notorias entre lo que se afirma desear (orden discursivo de las condiciones normativas de la democracia) y las acciones educativas concretas (orden de las

⁹⁴ Esta Convención, que reconoce a los niños como sujetos de derechos y sujetos sociales con capacidad de expresar sus intereses y exigir sus derechos, constituye un nuevo paradigma que orienta las actuaciones y relaciones tanto del Estado como de la sociedad con los niños. En el segundo capítulo de la primera parte de este trabajo, doy cuenta de varias de las reformas educativas emprendidas en los sistemas educativos nacionales, en sintonía con el interés internacional en el tema de la educación cívica y su traducción en normas vinculantes para todos los países.

⁹⁵ Los mismos organismos internacionales, en prácticamente toda su gama de posiciones, no escapan a la discusión sobre los vínculos entre la educación y la ciudadanía. En sus concepciones y políticas no existe una adhesión uniforme a una teoría de manera ortodoxa, más bien combinan elementos para justificar y legitimar los diferentes proyectos que impulsan. Por ejemplo, para el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, la urgencia y las prioridades educativas derivan de la necesidad de contar con recursos adecuados para las transformaciones económicas. En cambio, para otras organizaciones de la ONU, como la UNESCO, la CEPAL, el PNUD y la UNICEF, las visiones economicistas se cruzan con un enfoque más humanístico y con aspiraciones democráticas. La propuesta de estos últimos en la década de los noventa reconoce la educación como una inversión necesaria para alcanzar el objetivo de la competitividad, pero vinculándola con la formación moderna de la ciudadanía. Consideran que con la educación se pueden alcanzar dos objetivos simultáneos: la formación de la moderna ciudadanía y la competitividad internacional (CEPAL, 2001).

prácticas o de las condiciones empíricas); a esto se agregan lagunas en la explicación y comprensión de cómo opera y se teje el vínculo en las distintas realidades sociales entre las acciones, contenidos y estrategias educativas, y la formación de ciudadanos competentes para ejercer a plenitud sus derechos civiles, políticos y económico-sociales, con miras a participar de manera efectiva en la vida pública.

Lo que me interesa destacar es que, en el contexto de democratización y participación ciudadana en América Latina, se ha favorecido la emergencia de estrategias educativas basadas en valores y prácticas democráticas. En reportes y en la sistematización de algunas experiencias de educación cívica –formal e informal- prevalece el discurso de los derechos humanos, derechos de la niñez, género y medio ambiente, como ejes articuladores o transversales de diversos programas que, si bien resulta necesaria su difusión y conocimiento, aparecen en el medio educativo de manera desarticulada e insuficiente para lograr una formación integral de la ciudadanía. A la vez, surgen múltiples iniciativas y acciones desarrolladas por diversidad de actores de forma dispersa en el tiempo y en el espacio, sin articulación entre ellas ni con la vida cotidiana de los individuos y los grupos destinatarios de las acciones educativas; en su mayoría, planteadas desde la transversalidad y basadas en las convicciones y buena voluntad de sus promotores y ejecutores. En lo general, me queda la impresión de que no se toma suficientemente en cuenta que los esquemas ideales de ciudadanía y de educación cívica se encuentran mediados por las condicionantes de la vida social.

Así, pues, en los estudios que otorgan a la acción educativa un papel crucial en la formación de los ciudadanos y en el sostenimiento de la democracia, se distinguen aquellos que abordan directamente el tema de la ciudadanía y afirman que la educación constituye una condición indispensable, no sólo deseable, para acceder a la ciudadanía plena, y otros en que lo educativo no representa el objeto directo de análisis, pero admiten su importancia

como una variable más dentro de un conjunto amplio de factores explicativos de lo ciudadano.⁹⁶ Desde luego, mi posición se inscribe en la primera línea.

e) Reciente interés en los enfoques metodológicos de los estudios y prácticas de la educación cívica. Es escaso el material disponible que permita conocer las perspectivas teórico-metodológicas aplicadas en estudios empíricos sobre la educación cívica para la ciudadanía, y casi inexistente el referido explícitamente a los abordajes metodológicos utilizados en las prácticas concretas de educación cívica dirigida a los adultos (ciudadanos en ejercicio) y sus resultados. Asimismo, recién surge el interés por identificar las metodologías adecuadas para desarrollar las competencias esenciales ciudadanas y evaluar los programas y políticas educativas que las impulsan.

Con respecto a prácticas y acciones de educación ciudadana fuera del ámbito escolar, se constata una escasa sistematización de las recientes y crecientes experiencias emprendidas por organismos de la sociedad civil, junto con la existencia de múltiples esfuerzos puntuales y exitosos que no tienen seguimiento ni se aprovechan como parte de una memoria colectiva. En opinión de Ramírez (2005, p.10), “la atomización de las propuestas y las variadas denominaciones existentes plantean interrogantes sobre su fundamento y validez metodológica, lo mismo que sobre su posible articulación e impacto en la consolidación democrática”. Hacen falta, pues, propuestas sistemáticas de largo plazo que definan prioridades educativas y trasciendan las tareas de divulgación y difusión de los derechos ciudadanos.

En la educación cívica informal, en lo general, se observa la aplicación de la metodología de la educación popular (el método de ver, juzgar y actuar). Luego de revisar una diversidad de experiencias realizadas y enfoques adoptados por organismos no

⁹⁶ Por mencionar algunos, entre los autores que abordan directamente el problema de la educación para la ciudadanía, referidos en este estudio, se encuentran: Giroux (1993), Bárcena (1997), Diamond (1996), Guttman (2001), Kymlicka (1996), Cortina (1998 y 1999), Guevara Niebla (1998, 2000 y 2002), Latapí (1993, 1995, 1996 y 2000), Schmelkes (2001), Tapia (2003), Savater (1998), Castillo y Osorio (1997), Imbernón (2002). Otros autores, como Castells (1999), Cunill (1997), Villoria (2000), Nun (2000) y Lechner (2000 y 2002), desde campos más amplios o vecinos plantean la importancia de la educación para la construcción de ciudadanía democráticas.

gubernamentales en México que se dedican a la lucha por la democracia desde el frente educativo, sobre todo a partir de las elecciones de 2000, Ramírez (2005) identifica la acumulación de metodologías y programas formativos y caracteriza cuatro grupos de propuestas: a) la basada en la formación valoral de Kohlberg y Piaget, centrada en los espacios de educación formal; b) la propuesta normativa que se basa en prácticas que privilegian la capacitación jurídica o instrumental; c) la “propuesta ecléctica” que, a partir de la realidad sociopolítica, integra en una dimensión axiológica el conocimiento de los derechos humanos, la lucha por la democracia y la reapropiación de la ciudadanía; y d) la propuesta emergente, que responde a coyunturas particulares sin continuidad y asume cualquiera de los enfoques anteriores.⁹⁷

En su mayoría, se trata de prácticas heterogéneas dirigidas a la población adulta, con actividades grupales que van de meras acciones de difusión a través del teatro y medios impresos al predominio de la modalidad curso-taller que favorece la reflexión colectiva, en las cuales prevalece un gran empirismo en función de la coyuntura y de necesidades valoradas como apremiantes, sin proyectos de largo plazo.⁹⁸ Esto explica, en parte, el hecho observado de que en tiempos no electorales decae el trabajo educativo de buena parte de los organismos sociales, sin dejar rastro en muchos de los casos. Los que mantienen un trabajo permanente integran enfoques como el de rendición de cuentas y

⁹⁷ Ramírez (2005) da cuenta de un diagnóstico realizado mediante una encuesta a cincuenta organizaciones de la sociedad civil, después de las elecciones de 2000, y un seguimiento puntual a las más activas en materia de educación cívica entre el 2003 y el 2005, para indagar sobre el qué, cómo y el por qué de sus prácticas de educación ciudadana. Entre los datos reportados, destacan los siguientes: treinta de las organizaciones dicen tener un área especializada en educación y las veinte restantes afirman realizar de manera puntual o complementaria tareas educativas en torno a los derechos humanos y la democracia. Respecto al tipo de educación que afirman prestar, quince se refieren de manera amplia a los derechos humanos, ocho señalan la educación cívica, nueve hablan de educación en valores, seis de educación para la paz y diez de educación para la democracia. Del universo total de organizaciones, veintitrés se plantean fortalecer valores y procedimientos democráticos (respeto al voto, fortalecimiento de los organismos electorales, participación ciudadana y transparencia). Cabe destacar que, en relación a los recursos didácticos utilizados, la mayoría de las organizaciones reportan que recurren a los materiales del IFE y de otros organismos autónomos (como la CNDH) para apoyarse en sus tareas de difusión y educativas.

⁹⁸ Entre las necesidades que se valoran como apremiantes, Ramírez (2005) destaca las que tienen que ver con la defensa de los derechos políticos y el desarrollo de elecciones limpias y transparentes, de manera especial con la sensibilización y capacitación para la participación y el ejercicio del sufragio razonado. Desde 1994 sobresale, en esta línea de trabajo, la acción de Alianza Cívica en todo el país. Con todo, la sociedad civil organizada ha pasado a convertirse de testigo incómodo en invitado de honor en los procesos electorales y su actuación todavía se considera indispensable en la transición democrática.

transparencia, a partir del reconocimiento del derecho al acceso de la información pública que enriquece con nuevos proyectos el perfil de la ciudadanía y la elaboración de políticas públicas.

En lo que toca a las experiencias educativas en los espacios informales, es poco lo que se conoce respecto a los resultados e impactos de las acciones de educación cívica; los trabajos existentes se limitan a proporcionar cifras y datos estadísticos aislados y a describir las actividades realizadas, sin incluir elementos que conduzcan a valorar la calidad y los resultados efectivos de las intervenciones educativas.

La relación entre educación y democracia ha sido ampliamente estudiada en su vínculo global, a partir principalmente de que Dewey la convirtiera en un tema central de sus reflexiones y propuestas pedagógicas (Ayuste, 2006). Sin embargo, en mi opinión, todavía hoy continúa siendo imprescindible reflexionar sobre esta relación en lo general, pero hace falta desarrollar una perspectiva actual, puntual y renovada de la educación cívica para la ciudadanía.

2. LA EDUCACIÓN CÍVICA: UN CAMPO DE ACCIÓN EN DISPUTA

Las acciones de educación cívica asociadas a los procesos de desarrollo de la democracia y a la participación ciudadana adquirieron un papel relevante en el escenario de liberalización de la economía y la democratización del régimen político latinoamericano a finales del siglo pasado. Junto con un incremento notable de análisis y estudios sobre el estado que guardan las democracias en la región, se observa el surgimiento de distintas ideas en torno a una “ciudadanía activa” y la ampliación del interés por su formación, desde una pluralidad de enfoques educativos y formulaciones teóricas que entran en tensión.⁹⁹ Si bien este nuevo e intenso debate no puede reducirse a un solo discurso, por la mezcla de ideas,

⁹⁹ El vínculo entre democracia, ciudadanía y educación forma parte de la agenda pública y, como apunta Arendt (1998), la realidad de la esfera pública radica en la simultánea presencia de innumerables perspectivas y aspectos en los que se presenta un mundo en común.

producciones e intercambios que se registran en el campo de la educación de los ciudadanos, lo que se deja ver es la centralidad que adquiere el concepto de ciudadanía entendida en su doble sentido, como la calidad personal de ser portador de derechos frente al Estado y frente a los demás ciudadanos. y como libre opción de involucrarse en las decisiones y asuntos públicos de la sociedad, mediante instituciones políticas de consulta y elección y/o en la elaboración de políticas públicas (Aguilar Villanueva, 2007).

De manera simultánea a los procesos de transición a la democracia que se han vivido en diversas latitudes, se ha presenciado un creciente y renovado interés por la formación de los ciudadanos. Torney Purta (2001) ubica esta preocupación a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, como resultado del reestablecimiento de la democracia en Europa del Este y América Latina y del déficit democrático observado entre los jóvenes en países caracterizados como democracias estables, entre otras cosas. Cumbres internacionales, programas de organismos internacionales, políticas de gobiernos nacionales, estudios académicos, pronunciamientos y acciones de grupos de la sociedad civil, expresan la importancia que ha cobrado el tema a nivel mundial. A mi modo de ver, esto revela que se ha extendido la convicción de que la democracia requiere no sólo de un conjunto preciso de normas e instituciones, sino de la existencia de ciudadanos plenos y de valores y principios que le son consustanciales.

Por su parte, Cajas Castro (2000) coincide en que las perspectivas teórico-metodológicas de las experiencias de educación cívica de finales del siglo XX en América Latina muestran una tendencia a la reconceptualización de la noción de ciudadanía y la ampliación de sus contenidos y alcances. La ciudadanía adquiere un carácter de construcción permanente; se trascienden los derechos políticos de votar y ser votado, al respeto de los derechos fundamentales y al involucramiento responsable de los ciudadanos en los asuntos públicos; el “control ciudadano” de la cosa pública se convierte en uno de los puntos centrales de la nueva noción de ciudadanía; se pone énfasis en el reconocimiento del

“otro” y de la comunidad; y se privilegia el ejercicio ciudadano como una forma de relación con el poder político y el gobierno.

Actualmente, los ciudadanos descubren que la democracia puede ser aplicada a otros campos de los tradicionalmente esperados y generan nuevas expectativas sobre su funcionamiento, juzgándola con base en su experiencia cotidiana. En este sentido, el orden democrático, más allá de lo electoral, aparece asociado no solamente a mejores reglas de representación política sino a resultados sociales y al efecto acumulado del desempeño institucional, lo que revela una conexión entre democracia y calidad de vida, entre democracia como forma de gobierno y equidad social. Se trata de la democracia sustantiva que incluye los principios de igualdad y justicia, la cual no puede ser entendida como un fin en sí misma sino como un medio para resolver los problemas de la sociedad que abraza esta forma de gobierno.

En efecto, la noción de ciudadanía se ha convertido rápidamente en un objeto de disputa respecto a su significado.¹⁰⁰ Hoy en día las discusiones en torno a las definiciones y apropiaciones del sentido de la democracia y la ciudadanía constituyen, en buena medida, el terreno donde se desarrolla la lucha y el debate político en América Latina, en el que confluyen distintas ópticas o perspectivas, instituciones y actores, apuestas y aspiraciones. El escenario de la educación cívica, tal como se presenta ahora, revela un campo complejo de interacción entre las dinámicas del Estado, de la sociedad civil y del mercado, de la comunidad nacional y también de la internacional, con una alta densidad de relaciones e influencias recíprocas, espacios de encuentro, de competencias y de complementariedades entre los actores, con problemas complejos y nuevos desafíos para todas las instituciones y agentes educativos. Se asume que la educación tiene un papel relevante en la

¹⁰⁰ En 1978, al decir de Kymlicka (2003), se podía afirmar con confianza que el concepto de ciudadanía estaba pasado de moda entre los pensadores políticos. Quince años después, la ciudadanía se ha convertido en un término de moda entre ellos y en todos los ámbitos del espectro político.

reconfiguración de la cultura política y los procesos de construcción de ciudadanía, dirigida a la edificación de democracias consolidadas y gobernables.

Evidentemente, en el debate actual en torno a la ciudadanía y su educación se recrea la discusión clásica sobre los agentes educativos y el papel del Estado educador. Por ejemplo, informes internacionales recientes (OEA, 2004; PNUD, 2004) subrayan la importancia del papel de la educación cívica y de las escuelas en la promoción de la ciudadanía y la democracia, destacando que éstas son las únicas instituciones con capacidad y mandato para llegar virtualmente a todas las personas de manera sistemática y directa, con la responsabilidad de impartir normas a los ciudadanos.

Sin embargo, me parece necesario resaltar que existen también otros espacios sociales abiertos a la educación cívica (el hogar, el espacio urbano, la comunidad, la calle y el lugar del trabajo) que se distinguen entre sí y de la escuela por el tipo de sociabilidad que prima en cada uno de ellos. Mientras la escuela es un espacio construido (instancia social estructurada), en el que se registran relaciones estabilizadas y representa la sede de una de las instituciones primarias “en cuyo seno uno reconoce y ve reconocido su puesto en un organigrama de puntos más bien fijos” (Delgado, 2007, p. 32), los espacios abiertos son indeterminados y heterogéneos. Lo importante, a mi entender, es reconocer que en ambos espacios tiene lugar la educación para la ciudadanía y que el desafío es desarrollarla atendiendo las singularidades de cada terreno de acción.

Ahora bien, como lo he documentado en capítulos previos, a la vez que se multiplican diagnósticos que revelan el debilitamiento de la política y la inconformidad ciudadana con el desempeño de los actores políticos y las instituciones públicas, aparecen estudios y propuestas en torno a los procesos de democratización en México y en América Latina que expresan un interés renovado en la reconstitución del espacio público basada en la participación de la sociedad y en la construcción de ciudadanía e institucionalidad democráticas (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

En efecto, una variedad de factores contribuye a esta especie de “curiosidad favorable” en torno al tema de la ciudadanía (López Jiménez, 1997). Sin entrar en mayores especificaciones, porque rebasa los alcances de esta tesis, es necesario tener presentes los elementos relacionados con los resultados y desafíos que plantean los procesos de globalización (Bokser, 2002), entre otros factores determinantes. Giddens (2000) considera que, dados los profundos efectos que la globalización tiene en las vidas e identidades de los ciudadanos, la educación para la ciudadanía debe volver a ocupar su lugar como tema prioritario. Otros autores (entre ellos, Castells, 1999) destacan que el uso masivo de las tecnologías de la información y la comunicación modifican de forma significativa la socialización política de niños y jóvenes, y contribuye a la difusión de diversas formas de gobernabilidad y participación democráticas (experiencias de fortalecimiento de gobiernos locales en América Latina; desarrollo de una sociedad civil más fuerte; y la promoción y puesta en práctica de nuevos modelos de democracia deliberativa o directa, entre otras).

Pero el hecho de que “la ciudadanía se vive hoy como campo en resignificación alimentado por múltiples tensiones” tiene que ver también con la incertidumbre sobre el futuro de nuestra democracia, una cultura política con tintes autoritarios, insatisfacción con el orden democrático y la pérdida de señales políticas (Rodríguez McKeon, 2007). Esta reivindicación de la dimensión universal de la ciudadanía, como sustrato común y ámbito de encuentro entre individuos y grupos, así como la reemergencia del mismo concepto de ciudadanía, se puede interpretar como un intento por integrar las exigencias de justicia, derivadas de los derechos individuales, con los de pertenencia comunitaria (derechos colectivos).

En este orden de ideas, Aguilar Villanueva (2007, p.194) plantea que “la democratización del régimen ha provocado el surgimiento de una idea de ciudadanía activa, presente en sectores diversos de la sociedad mexicana, en contrapunto a décadas de ciudadanía pasiva y de subordinación obligada o calculada a los poderes públicos a cambio

de recibir bienes y servicios públicos”. De esta manera, surge una reivindicación de los ciudadanos interesados y dispuestos a participar en las decisiones públicas y en la elaboración de las políticas públicas en sus distintas fases de planteamiento, mediante variadas formas de intervención a través de las organizaciones sociales, y se reconoce la utilidad pública y la valía administrativa que tiene la participación ciudadana.

Hoy casi todas las organizaciones de la sociedad civil integran en sus actividades tareas educativas y de capacitación, pero son pocas las que sistematizan y socializan la memoria de esta labor. Con diversos enfoques o propuestas de educación ciudadana, los contenidos que desarrollan van del conocimiento de los derechos humanos y estrategias de defensa de los mismos, la promoción de los derechos políticos, hasta la cultura de la legalidad y de la paz. No obstante, Yurén (2007) encuentra que son muy disímolos los motivos que orientan las diversas iniciativas de formación ciudadana. Los posicionamientos son distintos entre quienes consideran que la formación de buenos ciudadanos contribuye a reivindicar derechos y demandar el cumplimiento de obligaciones por parte del Estado, y quienes defienden la idea de que esta educación debe centrarse en forjar individuos obedientes de las leyes y adaptados a las instituciones.

La misma existencia de múltiples denominaciones para expresar y dar cuenta de la formación ciudadana (educación cívica, educación en derechos humanos, educación en y/o para la democracia, educación ciudadana, educación en valores, educación para la paz, etc.)¹⁰¹ refleja su riqueza y la intensa dinámica social en el campo de acción, pero sobre todo, revela diferentes y hasta opuestas posturas políticas, ideológicas y/o pedagógicas, que generan confusión e imprecisión respecto a los conceptos mismos y a las prácticas educativas correspondientes. Así, pues, la denominación o la elección del término más apropiado para englobar las prácticas educativas encaminadas a la construcción de

¹⁰¹ En una búsqueda somera por palabras en Internet, realizada en junio de 2007, encontré 9 mil 990 registros que incluyen la combinación “educación cívica”, 21 mil la de “educación ciudadana” y 35 mil que asocian “educación para la democracia”.

ciudadanías, es uno de los elementos en disputa en este campo. Tiene razón Ramírez (2005) en considerar que este asunto debe ser objeto de un análisis interdisciplinario e interinstitucional, dada la complejidad de los saberes implicados, así como los nuevos y distintos agentes que intervienen en él, para estar en mejores condiciones de responder a la pregunta sobre cuál concepto es el más pertinente y acorde al objeto de estudio.

Si bien existen nuevas exigencias hacia la democracia, esto no significa necesariamente que exista un acuerdo sobre el tipo de demandas a las que ésta deba responder. Esta tensión es propia de la democracia, entendida también como un engranaje de procedimientos que le permite a cada persona existir políticamente en sociedad y manifestar sus convicciones abiertamente en el espacio público. En lo que sí parece haber consenso es en afirmar que la construcción de la democracia es un asunto que compete y compromete a la sociedad en su conjunto. Así también, la formación de ciudadanías a través de la educación cívica es responsabilidad de todos y por su propia naturaleza no puede ser encomendada a un solo actor o institución. Pero, evidentemente, compete de manera especial al Estado, que debe distribuir los recursos y priorizar entre los bienes públicos, para garantizar a todos los individuos una adecuada educación para participar en los procesos políticos democráticos.

Frente a la interrogante sobre a quién(es) corresponde definir la política educativa, que hace referencia a los agentes educativos en su conjunto y no puede ignorar el problema de la autoridad, Guttman (2001).¹⁰² considera que no es positivo ceder la autoridad y las decisiones a uno solo de ellos de manera exclusiva, toda vez que la política educativa debe dejar lugar a las deliberaciones públicas sobre los fines y modos de la educación cívica; esto es, al control democrático de la educación por parte de todos los

¹⁰² La autora plantea un cuadro de la autoridad educativa repartida entre los niveles federal, estatal y local, con la intervención de otras autoridades: padres y asociaciones de padres, profesores y sindicatos, grupos cívicos y otro tipo de organizaciones civiles como las fundaciones. Reconoce que entre la autoridad pública, que controla lo que se enseña en las escuelas, y la autoridad paterna, que controla lo que se enseña a los niños en el hogar, se extiende un gran territorio de instituciones no escolares que se dedican a la educación democrática y cuyos títulos de propiedad no son tan obvios (medios de comunicación, bibliotecas públicas, programas culturales, etc.) No se trata, pues, de competencia por la autoridad democrática sino de complementación.

interesados (Estado, padres de familia, docentes, estudiantes, actores políticos y sociales). En este orden de ideas, Mayer (2002) plantea que lo realmente necesario en una nueva concepción y formación de la ciudadanía es la posibilidad de participar no tanto en la solución de los problemas sino en su construcción, en consonancia con la advertencia de Bauman (1998) de que lo que falta en las sociedades modernas no son respuestas sino problemas correctamente planteados y compartidos, a partir de preguntas adecuadas.

Con todo, como bien indican Dagnino, Olvera y Panfichi (2006), el debate se renueva y entran en disputa proyectos políticos distintos, aunque recurren a los mismos conceptos y apelan a discursos similares: por un lado, “el proyecto democrático-participativo”; por otro, “el proyecto neoliberal de privatización de amplias áreas de las políticas públicas”. Aunque en ambos proyectos existe el espacio para proyectos autoritarios que respetan sólo formalmente las instituciones democráticas, destacan la resignificación de la idea de democracia y, junto con ello, la posibilidad de construir un nuevo proyecto democrático a partir del ejercicio de los derechos ciudadanos, la apertura de espacios públicos, la participación política de los ciudadanos y el reconocimiento e inclusión de las diferencias, considerando experiencias recientes en este sentido. Se revaloriza así el papel de la sociedad civil en la construcción de la democracia y de la gobernabilidad, que coincide con la aparición de nuevos discursos en la arena pública internacional (agencias multilaterales de desarrollo de la ONU).

En efecto, junto con el renovado interés en la ciudadanía, se revitaliza el papel de los organismos de la sociedad civil como actores decisivos en la formación de las agendas de gobierno. Han logrado influir en las prioridades y curso de la acción gubernamental y en la misma cultura política nacional, sobre todo en asuntos cívicos como los de derechos humanos, equidad de género, anticorrupción, seguridad pública, observación electoral y democratización de los procesos electorales, entre otros; inclusive algunos de estos

organismos “han sido más eficaces, y de naturaleza más pública, que los mismos partidos políticos” (Aguilar Villanueva, 2007, p. 201).¹⁰³

Lo cierto es que, paralelamente al proceso de transición democrática en México, en los últimos quince años se han multiplicado las experiencias educativas en el campo de la educación ciudadana y se incrementa el número de instituciones y nuevos agentes involucrados en su desarrollo. Adicionalmente a las reformas y acciones en la educación formal escolarizada, organismos públicos autónomos (como la CNDH y el IFE), instituciones públicas y privadas, sindicatos, agrupaciones políticas nacionales, partidos políticos, medios de comunicación, iglesias, organismos de la sociedad civil y redes ciudadanas diversas, aparecen en la escena política con actividades educativas y de difusión a favor de la democracia (Ramírez, 2005).¹⁰⁴ Para Arredondo (2000), cada vez más personas se organizan para pensar y acordar formas de incidencia en los asuntos de interés público, destacando la flexibilidad de las organizaciones de la sociedad civil que, en contraste con la rigidez normativa y orgánica de las instancias gubernamentales, añade un valor agregado al quehacer de este sector en la educación de los ciudadanos.

Así, en la actualidad compiten en y por el espacio público distintos actores que rebasan las formas tradicionales de gestión (partidos, sindicatos, cooperativas) y de representación política (legisladores y funcionarios públicos), que desbordan los espacios formales de la política. Emergen nuevos actores sociales, como los organismos civiles y los medios de comunicación, que se constituyen en “actores de peso completo” en la configuración de las representaciones sociales y obligan a una redefinición del ejercicio del poder (Reguillo, 2000). Se trata de “zonas de condensación de poderes” que están

¹⁰³ Los organismos de la sociedad civil (OSC) han logrado incidir, con mayor o menor fuerza, en la definición de los problemas públicos de algunas políticas específicas y han generado sus propias redes y vínculos con otros actores sociales (académicos, consultores, profesionistas, funcionarios), con el fin de incrementar su capacidad de influir en la definición de los problemas y en la agenda gubernamental. No obstante, Aguilar Villanueva (2007) hace notar que la participación ciudadana de propósito cívico o social se desarrolla libremente en diversas áreas de la vida social, con independencia de lo que haga o deje de hacer el gobierno en las mismas.

¹⁰⁴ A manera de ejemplo, el Reglamento Interno de la CNDH incluye entre sus atribuciones la de diseñar y ejecutar programas de capacitación sobre derechos humanos y promover estudios y la enseñanza de los mismos en el sistema educativo nacional.

constituidas por diversas instituciones, organizaciones o grupos, o una mezcla de éstos, y coexisten y se articulan con el poder del Estado y elaboran sus propios discursos de orden.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, considerando que varias instituciones comparten la función de la educación cívica, pero no necesariamente las ideas y prácticas, me parece importante incluir en el debate público los diferentes modelos de educación cívica que están vigentes en el campo y los distintos diseños institucionales que inciden en él, considerando la singularidad y restricciones inherentes a cada actor. En otras palabras, hay que considerar la zona de factibilidad de las políticas públicas educativas que aluden a los factores jurídicos (fundamentos), económicos (racionalidad), políticos (viabilidad) y administrativos (eficiencia), que funcionan como restricciones en el diseño e instrumentación de las mismas, junto con las variables no normativas que condicionan su implementación (condiciones socioeconómicas del contexto; los intereses en juego y los conflictos políticos; el apoyo del público, particularmente de la población a la que van dirigidas las políticas; las prácticas institucionales y los perfiles de los actores que intervienen, entre otras cuestiones).¹⁰⁵ Adicionalmente, considerar que hay recursos públicos implicados en las tareas y que la rendición de cuentas debe incluir y valorar lo que está funcionando en las mismas organizaciones de la sociedad civil que reciben financiamiento, para asegurar el buen uso de los recursos públicos.

Se impone también considerar las exigencias internacionales en materia de democratización de las sociedades y el conjunto de ordenamientos normativos que guían y dan contenido y procedimientos comunes al orden democrático. Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Carta Democrática Interamericana adoptada por los países miembros de la OEA en 2001, las declaraciones resultantes de Conferencias y Cumbres Internacionales y Regionales, los convenios que obligan a los

¹⁰⁵ Leyes, empleados y recursos son elementos de la política pública que se combinan y con las que cuentan las organizaciones políticas. Molinet (1996) entiende que las políticas públicas, en tanto actos de gobierno, son el resultado de estrategias que están condicionadas por restricciones que afectan a los jugadores, a la jugada y a los resultados de las “partidas de juego” durante todo el ciclo de la política.

países, hasta las acciones de los actores internacionales que tienen que ver, de una u otra manera, con las políticas públicas de educación para la ciudadanía con miras al fortalecimiento de las democracias y las ciudadanías.

A partir de lo expuesto, resulta evidente que en la actualidad todas las naciones están preocupadas por mejorar la forma en que sus jóvenes se preparan para actuar como ciudadanos y por encontrar los medios adecuados para formar a una ciudadanía virtuosa. De ahí que la educación ciudadana se ha convertido en un tema central de atención de las políticas educativas. Este renovado interés se explica, al decir de Guevara Niebla (IFE-DECEYECvv. 2006), por las necesidades que enfrentan los sistemas políticos democráticos en una época compleja caracterizada por un entorno cambiante que ha modificado el escenario político mundial y los ordenamientos internos de las naciones, entre los cuales se encuentran: el fin de la Guerra Fría y el derrumbe del comunismo europeo; la expansión de la democracia en los países periféricos, incluyendo la región latinoamericana, la gestación de entidades políticas transnacionales como la Unión Europea, la creación de bloques económicos como el TLC y el auge de las políticas económicas neoliberales. A estos cambios, hay que añadir las consecuencias múltiples de la revolución tecnológica sobre el trabajo y la vida cotidiana, y considerar los desajustes, tensiones y conflictos (migraciones, movimientos étnicos, conflictos religiosos, populismos, apatía política, marginación social creciente, violencia recurrente, falta de cohesión social, delincuencia organizada, entre otros), que han llevado a las naciones a revisar sus políticas públicas, entre otras, sus políticas en materia de educación ciudadana.

En el caso mexicano, aún cuando las reformas electorales han sido piedra de toque de un proceso de democratización más amplio, faltan muchas tareas por realizar, entre ellas, la educación de los ciudadanos (Guevara Niebla, IFE-DECEYECvv, 2006). Estimo que la educación cívica para la formación de ciudadanos es un asunto controvertido y forma parte de un campo en disputa en el que se discute principalmente sobre el orden democrático, la

ciudadanía y la educación. Frente a esto, toca deliberar públicamente en el mismo campo de acción y contribuir, como propone Guttman (2001), a mejorar la calidad de la deliberación sobre la educación, no sólo como una manera de conciliar los diferentes puntos de vista sobre la misma, sino también como un componente importante de la educación democrática. El impulso de la educación cívica es necesariamente una empresa pública, por lo que es preciso deliberar en el ámbito público acerca de ella. El presente trabajo intenta contribuir a esta deliberación pública.

3. LA EDUCACIÓN CÍVICA EN EL CAMPO ELECTORAL

El tema electoral en México constituye un área de investigación que se ha desarrollado recientemente de manera abundante y variada, vinculado al interés en la transformación política del país que ha operado principalmente en el terreno electoral. El interés por la ciudadanía ha estado ligado al proceso de construcción de la democracia electoral y “el concepto mismo de ciudadanía ha estado simbólicamente atado al ejercicio del voto y al desarrollo de la conciencia de la importancia del mismo” (Olvera, 2008, p. 12).

La democratización mexicana descansa en la pieza electoral: la organización, el marco jurídico y la institución reguladora de las elecciones. Los esfuerzos, en este sentido, se concentraron en hacer valer el voto ciudadano y desterrar las prácticas fraudulentas que lo distorsionaban o anulaban. Lo electoral, afirma Woldenberg (2003a), fue el tema principal de la agenda política nacional a lo largo de casi veinte años, para lo cual se embarcó en seis reformas electorales.¹⁰⁶

Luego de los comicios de 1997, 2000 y 2003, se llegó a considerar que en México el ejercicio del voto y sus efectos forman parte de uno de los procedimientos y temas aparentemente resueltos e integrados a una supuesta normalidad democrática, en el sentido de prueba superada. Al decir de Woldenberg (2003, p. 11-12), se transitó de un régimen

¹⁰⁶ Se refiere a las reformas electorales de 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994 hasta llegar a la más abarcadora, profunda y consensuada, que fue la de 1996.

de partido hegemónico a un auténtico sistema plural de partidos y ahora “tenemos un régimen democrático que permite afirmar que nuestro proceso de transición, de trayecto hacia la democracia, ha concluido venturosamente” y que “más que una reforma limitada a los procedimientos electorales, o que una liberalización que no cambia el arreglo del poder, México consiguió modificar en las últimas dos décadas y media todos los resortes sensibles de la vida nacional”, dentro del cauce electoral.¹⁰⁷ En esta misma línea argumentativa, para Schedler (2003), México dejó atrás su proceso de transición democrática y alcanzó, de manera simultánea y casi instantánea, su consolidación como joven democracia, en el sentido de democracia estable, que es percibida como tal por todos los actores relevantes que se mueven dentro de sus parámetros y que goza de una buena expectativa de vida. Por su parte, Merino (2003) considera que la transición mexicana a la democracia se dio por la vía de una transformación a las reglas de juego (acuerdo en las reformas electorales) y una recuperación de las instituciones, sin implicar una ruptura con el régimen anterior.

Consideraciones como las anteriores, que destacan la importancia de la democracia procedimental para ampliar desde ahí los espacios de participación ciudadana e impulsar avances en el sistema democrático mexicano, eran las que prevalecían en el debate público y en el ánimo ciudadano en el primer quinquenio de este siglo. Sin embargo, aunque evidentemente se ha ganado mucho terreno en lo que respecta a la organización y continuidad de los procesos electorales, también se advertía sobre el sentimiento de frustración de los ciudadanos que puede hacer “crecientemente imprevisibles tanto los procesos de selección de gobernantes, como el propio mantenimiento de la gobernabilidad democrática” (Paramio 2003, p. 68) y se reconocía que no se registran avances significativos que trasciendan la democracia de mínimos de la democracia electoral (existencia de

¹⁰⁷ Estas afirmaciones las hizo Woldenberg, en su calidad de Presidente del IFE, en la inauguración del Seminario Internacional “Transición y consolidación democrática. El contexto internacional y la experiencia mexicana”, organizado por el IFE en febrero de 2003. A partir de este hecho democrático, deriva una agenda de cinco temas, a partir de los cuales se organizaron las mesas de trabajo del seminario: Estado de derecho, ciudadanía y cultura política democrática, responsabilidad de los partidos políticos, responsabilidad de los medios de comunicación y gestión gubernamental.

procedimientos básicos de garantía de la libertad y la igualdad) y apunten a la mejora de la calidad democrática.¹⁰⁸

Lo anterior explica, en parte, que la mayor parte de los estudios en esta materia se han centrado en el comportamiento electoral, esto es, “en las manifestaciones que adopta el comportamiento de quienes votan y así definen las nuevas y cambiantes configuraciones del poder” (García Garduño, 2002, p. 93), así como de quienes se abstienen de votar y se ausentan del proceso democrático. Esto no sorprende si se consideran los significativos cambios que se han dado en el país: incrementos en los grados de competitividad de las elecciones tanto federales como locales, experiencias de alternancia en los gobiernos, autoridades electorales autónomas, así como fenómenos nuevos para los electores como los debates entre los candidatos, el recrudecimiento de las campañas de contraste, la presencia de encuestas y sondeos de opinión, la existencia e incremento de especialistas en el tema, entre otros muchos cambios.

Sin embargo, aún cuando los organismos electorales desarrollan acciones de formación ciudadana, los estudios electorales tienden a desatender el tema específico de la educación cívica en el campo electoral y cuando se aborda, por lo general, se hace desde la perspectiva más amplia de la cultura política de los mexicanos, la cual se entiende básicamente como la distribución de conocimientos, actitudes y creencias en materia política entre la población y como resultado del grado de desarrollo o modernidad cultural. El tema aparece también como uno de los elementos explicativos en los estudios que tratan de explicar las tasas de abstención electoral.

Son prácticamente inexistentes los estudios, tanto teóricos como empíricos, que aborden de manera directa y expresa la educación cívica para el voto como política pública educativa y como objeto de estudio específico. Ante esta carencia, es necesario recurrir a

¹⁰⁸ La calidad democrática tiene que ver con las condiciones de vida de los ciudadanos. Es un hecho, como lo indica el diagnóstico del PNUD (2004) que la democracia se ha impuesto como régimen político dominante en América Latina, pero coexiste con una situación socioeconómica difícil. Son ya más de 25 años del inicio de la democratización en la región, en donde regímenes autoritarios dieron paso a regímenes democráticos, pero la democracia política convive con un estado de derecho limitado y con graves problemas económicos y sociales.

campos de estudio más generales para construir el objeto de estudio específico. En mi caso, recurro a las ciencias sociales y he optado por los ejes temáticos de la educación, ciudadanía y democracia, como temas detonadores de la educación cívica y de políticas públicas que desarrollan competencias cívicas para el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

En el universo documental consultado en torno a la democracia electoral y la participación de los ciudadanos, encuentro que predominan las visiones coyunturales y las acciones de corto plazo, generalmente vinculadas a los periodos electorales. Por ejemplo, dentro del conjunto de nuevos programas y acciones educativas desarrollados en coyunturas políticas específicas, en un contexto de democratización favorable a la participación ciudadana, Cajas Castro (2000) identifica en las experiencias de seis países de América Latina, entre 1992 y 1998, campañas cívicas de sensibilización e información ciudadana para promover la participación electoral e incentivar la inscripción de los ciudadanos en los registros electorales, mediante acciones diversas que van desde marchas y recolección de firmas de apoyo, debates, mesas de trabajo, posicionamientos colectivos en documentos, mensajes en medios de comunicación, producción de materiales impresos y audiovisuales, actividades culturales, prácticas de simulación de voto y talleres de capacitación a funcionarios electorales, así como pláticas sobre derechos y responsabilidades ciudadanas.

En el conjunto referido, prevalecen acciones puntuales de difusión e informativas, más que acciones propiamente educativas, pero se logran identificar algunas estrategias de capacitación basadas principalmente en la metodología de la educación popular; por ejemplo, el modelo “entrenador de entrenadores”, de crecimiento geométrico, utilizado en Chile en 1988 en la *Cruzada por la Participación Ciudadana* (Cajas Castro, 2000). Sin dejar de considerar las diferencias contextuales y coyunturales entre los países, se registran acciones de promoción de la movilización ciudadana para ejercer presión civil y política en torno a distintas agendas democráticas, como la exigencia de comicios transparentes, en

las que prevalecen los objetivos inmediatos. Sin embargo, la participación de grupos organizados de la sociedad civil apenas empieza a dar lugar a una visión de largo plazo, tendiente a contribuir a la construcción de una cultura política democrática.

La revisión de las experiencias latinoamericanas mencionadas, lleva a Cajas Castro (2000) a conclusiones tentativas: las coyunturas políticas particulares determinan, en buena medida, los objetivos de las campañas de educación cívica; en general, responden a valores universales (democracia, igualdad, justicia, libertad, por ejemplo) y raramente a objetivos políticos partidarios; algunos programas y campañas de educación cívica se orientan a dar a conocer y promover cuestiones básicas como los derechos políticos y civiles, lo que no debe sorprender frente a lo reciente de la experiencia ciudadana en América Latina; la escuela es reconocida como espacio privilegiado para desarrollar proyectos de educación cívica; la predisposición favorable de la ciudadanía hacia la educación cívica está relacionada con la existencia de situaciones políticas y sociales que atraigan e interpelen al ciudadano, generando condiciones subjetivas propias para su involucramiento y participación social y política. Ramírez (2005) también coincide en señalar que la educación cívica, asociada a los procesos de participación ciudadana en contextos de democratización, se entiende, por lo común, como educación para la democracia y aparece como componente importante de los procesos electorales. En el diagnóstico referido a las prácticas educativas realizadas por medio centenar de organizaciones de la sociedad civil en México, se reporta que al menos treinta de ellas aseguran haber participado en campañas de educación cívica durante los procesos electorales entre 1997 y 2000.

En este sentido, me parece importante destacar las experiencias de observación electoral en México, los cuales han ido de la mano de los procesos de participación desarrollados por organizaciones de la sociedad civil. Ahora, los observadores electorales mexicanos pasan de mirar las casillas el día de la elección a examinar todo el proceso y las

campañas electorales.¹⁰⁹ Para Ramírez (2005), estas experiencias inciden en el desarrollo de la democracia, mediante la exigencia de limpieza electoral y respeto al voto.

Por otra parte, cabe mencionar que buena parte de los pocos estudios específicos y esfuerzos encaminados a sistematizar las experiencias de formación ciudadana, derivan o están cobijados por políticas y recursos financieros de organismos internacionales, enmarcados en el estudio de fenómenos más amplios como el de la cultura política. Moreno Álvarez (2007) reporta que los estudios más importantes que miden valores democráticos en las sociedades, incluida la mexicana, cuentan con los auspicios de organismos internacionales.¹¹⁰

Asimismo, se reconoce que México representa un campo de experimentación para otros países de la región en esta materia (Pacheco Castellanos, 2007). La experiencia mexicana ha despertado el interés de otros países del continente, como quedó demostrado en el “Seminario Interamericano sobre Buenas Prácticas en Educación Ciudadana” de la OEA, realizado en México, donde uno de los objetivos específicos fue el de “reflexionar sobre la experiencia mexicana en materia de promoción de una cultura democrática a través de la educación” (OEA, 2006, p. 6).

Con todo, se aprecia una relación estrecha entre las experiencias de difusión y promoción de la participación cívica y los momentos electorales, lo que me lleva a confirmar la necesidad de valorar las elecciones como coyuntura política propicia, no sólo para emprender acciones de difusión y promoción, como se ha hecho, sino para desencadenar procesos de educación cívica encaminados al desarrollo de competencias para la efectiva intervención en la vida pública.

¹⁰⁹ La figura de observador electoral surgió a partir de la demanda de agrupaciones de la sociedad civil y fue atendida en 1993 por el Legislativo, como una manera de afianzar la credibilidad en la limpieza de los procesos electorales federales con la observación de los propios ciudadanos. Antes de la reforma electoral de 1996, el COFIPE limitaba la actuación de los observadores al día de la jornada electoral. A partir de 1996, el artículo 5 de la ley comicial amplía la observación a todos los actos y etapas del proceso electoral y en cualquier ámbito territorial del país. En 1994, participaron 81 mil 620 observadores; en 1997, 24 mil 391; en 2000, 38 mil 433; en el 2003, 14 mil 489 y en el 2006...

¹¹⁰ Tal es el caso de la Encuesta Mundial de Valores que inició en 1981 y a partir de 1995 se aplica en 18 países de América Latina y el Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana (LAPOP).

En efecto, la investigación en el campo electoral, sobre todo en materia de educación cívica, se encuentra abierta a nuevas exploraciones y nuevos proyectos. Uno de ellos, en mi opinión, es el que ofrece la teoría de los campos y los conceptos asociados a ella de Bourdieu (1995), que remite a un modo de pensamiento relacional y analógico que hace posible aprehender la particularidad dentro de la generalidad y la generalidad al interior de la particularidad. Desde ahí es posible hablar del campo político-electoral y ubicar, como ya lo han hecho algunos estudiosos, al IFE en el mismo, en tanto espacio de relaciones objetivas con una lógica específica.

La noción de campo remite a las relaciones de poder constitutivas de un campo específico (o microcosmos social relativamente autónomo) y hace posible examinar en detalle una coyuntura histórica particular para observar cómo las luchas, de las cuales solamente un análisis de las posiciones dentro de la estructura puede dar cuenta, determinan las transformaciones de la misma. Para dar cuenta de la dinámica de un campo es necesario el análisis genético de su constitución, de su estructura y de las tensiones entre las posiciones que la constituyen. En suma, lo que define la estructura de un campo, en este caso el electoral, es el estado de las relaciones de fuerza entre los jugadores que actúan en él (legisladores, partidos, candidatos, autoridades, funcionarios públicos, medios de comunicación y, desde luego, los ciudadanos-electores).

Así, pues, recurrir al concepto de campo permite pensar en términos de escenarios de relaciones de fuerzas y, en consecuencia, considerar a los individuos como agentes socialmente constituidos como activos y actuantes en él. Con este concepto Bourdieu (1995) refiere una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones, las cuales se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen a sus ocupantes (agentes o instituciones), por su situación actual o potencial en la estructura de distribución de las diferentes especies de poder o capital y por sus relaciones objetivas con

las demás posiciones.¹¹¹ Pero la construcción de un campo no resulta de un acto de decisión; su existencia, junto con su delimitación y lógica, sólo se puede plantear dentro del campo mismo, a través de la investigación empírica que lleva a determinar el espacio donde se ejerce el efecto de campo, así como las regularidades y reglas constitutivas que definen su funcionamiento ordinario.

Tal es el caso del estudio de Alonso y Aziz (2005) en el que se analiza al Consejo General del IFE durante el periodo 1996-2005 como expresión de uno de los espacios de cruce entre la ciudadanía y el Estado; esto es, un espacio de vinculación que funciona sobre la base de intercambios y conflictos, cuya racionalidad radica en la lucha por la legitimidad y el poder. Estos investigadores encuentran que instituciones y reglas “forman parte de un campo especializado en donde se ubican los actores sociales y se vinculan desde sus diversas capacidades”. En este sentido, consideran que el Consejo General del IFE “es una parte del campo electoral que tiene como objeto fundamental el arbitraje, para lo cual necesita de reconocimiento de las otras partes, autoridad moral y los instrumentos adecuados, reglas del juego para ejercer las funciones de organización, pero sobre todo, necesita de un espacio de autonomía respecto al resto de los actores que participan en el campo” (Alonso y Aziz, 2005, pp. 9-10).

En esta misma línea, está el protocolo de trabajo de García Garduño (2002), quien plantea la existencia del campo electoral, el cual supone un *habitus* político-electoral, y propone elaborar descripciones e hipótesis sobre el comportamiento electoral desde este concepto alternativo. Se entiende por *habitus* “un sistema socialmente constituido de disposiciones estructuradas y estructurantes, adquirido mediante la práctica y siempre orientado hacia funciones prácticas (Bourdieu, 1995, p. 83), en contraste con el enfoque de la elección racional que supone la racionalidad en el comportamiento de los individuos

¹¹¹ La noción de “capital” alude a la posesión de alguna especie de poder para acceder a las ganancias específicas que están en juego dentro de determinado campo. Se trata de un factor eficiente que permite al poseedor ejercer un poder o una influencia y, por tanto, existir en determinado campo (Bourdieu, 1995).

(“elector racional”), y se postula la competencia de los individuos para desempeñarse exitosamente en un campo de actividad como una adquisición de orden práctico que opera de una manera prediscusiva.¹¹²

Desde este enfoque, bajo la premisa de que el conjunto de disposiciones prácticas con que cuentan los electores y que los habilitan como electores competentes se encuentran distribuidos de manera asimétrica en el caso de la democracia mexicana, García Garduño (2002, p. 117) formula la siguiente hipótesis de trabajo: “lo que está en juego para los electores en un determinado proceso electoral varía en términos generales de acuerdo con la distribución de *habitus* político-electorales”. Si bien resulta interesante y atractiva esta hipótesis, me parece que hay que tener en cuenta que en la actualidad se desconocen a profundidad estos *habitus* y su condición, lo que tendría que formar parte de esta sugerente línea de indagación.

Para el presente resulta pertinente considerar al Consejo General como espacio de expresión de una parte del campo electoral especializado, pero también al conjunto del IFE que incluye al Consejo General, a toda su estructura operativa a lo largo y ancho del país, incluso a sus aliados estratégicos, actuando en torno a un tema y función sustantiva. Se trata de la educación cívica que como fin institucional, función y programa de acción, expresa también –como deja constancia el presente trabajo- las reglas de juego, las estructuras institucionales, los actores internos y externos involucrados, junto con sus posiciones y acciones, así como las redes de intereses y grupos con proyectos que tratan de procesar sus objetivos al interior de este espacio. Desde mi perspectiva, en una política educativa institucional que de forma expresa se propone el acercamiento entre la ciudadanía y el Estado, resulta interesante y viable el concepto de *habitus* para conocer acerca de las

¹¹² Para García Garduño(2002) concebir lo político-electoral como campo supone admitir que el *habitus* del elector racional (aquel que cuenta con una serie de disposiciones inscritas y presupuestas en el campo, que es capaz de reconocer lo que está en juego en él y se desempeña con destreza y grados de acierto; en función, en buena medida, de lo que dispone la legislación, con independencia de las preferencias partidarias) es uno de los casos posibles que se desarrolla y reafirma en determinadas condiciones, pero está lejos de ser una característica universal de los electores.

disposiciones y hábitos de los ciudadanos en su calidad de electores (diagnóstico), pero sobre todo para impulsar su desarrollo y, de esta manera, fortalecer el orden democrático.

Un análisis de campo implica, al decir de Bourdieu (1995), al menos tres momentos necesarios e interrelacionados: analizar la posición del campo (electoral) en relación con el campo del poder, para descubrir de qué manera está incluido en este último; establecer la estructura objetiva de las relaciones entre las posiciones ocupadas por los agentes o las instituciones que compiten dentro del campo; y analizar el *habitus* de los agentes, es decir, los diferentes sistemas de disposiciones adquiridos mediante la interiorización de un determinado tipo de condiciones sociales y económicas que encuentran, en una trayectoria definida dentro del campo, una oportunidad más o menos favorable de actualizarse.

Si se considera que a cada uno de los aspectos del proceso democrático corresponde un conjunto de competencias específicas de los ciudadanos, entonces resulta indispensable desarrollarlas desde la educación. Así, por ejemplo, a la inscripción en el padrón electoral corresponde un ciudadano capaz no sólo de acudir a realizar el trámite y cubrir los requisitos, sino también de encontrarle algún sentido a esa actividad, ya sea de obligatoriedad (deber cívico) o incluso por razones prácticas de identificación. A la etapa de las campañas electorales, corresponde un ciudadano capaz de identificar las diferentes posturas y aquellas que responden más a sus intereses o posiciones en relación con la vida pública. Al acto de votar el día de la jornada electoral corresponde un elector con disposición a participar y capaz de ubicar la casilla electoral y elegir entre las opciones que se le presentan.

Pensar la educación cívica en términos de los *habitus* político-electorales de los ciudadanos que demanda el funcionamiento del régimen democrático significa, a mi entender, desarrollar las competencias y disposiciones necesarias para desempeñarse adecuadamente en el campo de la democracia electoral. Los ciudadanos-electores requieren, por ejemplo, informarse sobre las propuestas de los candidatos, entenderlas y

compartir esquemas categoriales que organizan la forma de ser de la vida política; reconocer el carácter político de los objetos socialmente considerados políticos y electorales, así como el sentido del acto electoral; encontrar interesante lo que ocurre en el campo político-electoral; captar lo que está en juego en un determinado momento desde su punto de vista y desde la perspectiva de los actores principales; e identificar las diferencias entre las posturas en competencia, entre otras habilidades.

En otro orden de ideas, desde la premisa de que “no puede haber sociedad democrática sin *paideia* democrática” (Castoriadis, 2000, p. 156), la misma concepción procedimental de la democracia está obligada a introducir, además de la necesidad de instituciones efectivas y compatibles con el funcionamiento de los procedimientos democráticos, la exigencia de individuos que hagan funcionar esos procedimientos y los defiendan. Para que la democracia sea posible, afirma este autor, los individuos, a quienes corresponde aplicar los procedimientos (votar, legislar, ejecutar las leyes, gobernar y deliberar), deben ser capacitados en un proceso político educativo (*paideia* activa), por lo que una parte importante del trabajo de la sociedad y de sus instituciones ha de dirigirse hacia la formación de individuos que se correspondan con ella. Más aún, la *paideia* es una de las condiciones para la instauración de las condiciones reales que permitan a todos los ciudadanos el ejercicio efectivo de sus derechos.

Hay que considerar que en el caso de la educación para el voto se está frente a las dos interpretaciones que predominan en el debate teórico sobre la democracia, la democracia ideal que subraya su carácter normativo (valores) y la democracia real que orienta el esfuerzo al carácter empírico (los hechos). Respecto a la primera, importa el sufragio y la participación ciudadana como valor; en la segunda, el acto de votar, el voto y la calidad del voto.

Así como la función estatal de organizar las elecciones va más allá de los mismos comicios, además de que en el caso mexicano se combina con la función estatal de educar a

los ciudadanos, el voto ciudadano también trasciende el ámbito electoral y abarca al Estado en su conjunto, al definir el mapa de la representación política nacional y organizar la vida política en su conjunto. En las democracias, el voto aparece como principio de participación y toma de decisiones. Tocqueville pensaba que la participación política del pueblo en las elecciones podría considerarse una verdadera “escuela de la democracia”. Pero, Kymlicka (2003) advierte que a pesar de lo que suponen muchos demócratas participativos que creen que la participación política en sí misma enseña a los individuos la responsabilidad y tolerancia, y que es suficiente para que realice los deberes de ciudadanía, esta función educativa de la participación sigue sin explicar cómo es que los ciudadanos participan en forma responsable. Lo cierto es que la participación recurrente de los ciudadanos en las elecciones no significa necesariamente que éstos estén continuamente enterados de los problemas relativos a la vida en común, más allá de sus intereses privados.¹¹³

La democracia electoral remite directamente al derecho al sufragio universal, como forma de garantizar el poder político; al voto directo y secreto, como defensa de la libertad del ciudadano; a elecciones regulares, que conllevan la libre competencia entre los representantes políticos y la regla de las mayorías como elemento de decisión política. Pero, como advierte Garzón Valdéz (2007, p. 19), habría que “distinguir entre la votación como dato empírico, el fenómeno psicosocial de la votación, y el dato normativo, es decir, la concepción ideal del sufragio como un modo de determinar la verdad”, lo que precisa considerar el número de votantes, la mayoría exigida, la forma de deliberación, la educación y conocimientos de los electores, entre otras condiciones necesarias para definir la situación de decisión, porque ésta no depende solamente de los votantes, sino de las condiciones en las cuales el voto se efectúa.

¹¹³ En este sentido, resultaría interesante analizar lo ocurrido en relación a las elecciones del 2 de julio de 2006 electoral desde la óptica de la instrucción electoral intensiva que recibieron los ciudadanos con motivo del conflicto post-electoral a través de los medios de comunicación social.

En primer lugar, hay que tener presente que el voto es el único instrumento en el que la participación ciudadana incide directamente en la configuración de los poderes del Estado. En comparación con los otros mecanismos de la democracia directa, el plebiscito y el referéndum mediante los cuales los ciudadanos manifiestan su voluntad u opinión sobre una decisión política en lo particular, o la iniciativa popular que propone leyes al legislativo, con el voto electoral los ciudadanos eligen a quienes los representarán en la toma de decisiones políticas. En las democracias, votar es el comportamiento esperado de los electores, esto es, “constituye una expectativa asentada en las suposiciones del régimen democrático” (García Garduño, 2002, p. 95).

Por otra parte, el sufragio en las elecciones constituye el elemento central de la participación democrática y para la gran mayoría de la población representan el único instrumento de participación en el proceso político, porque además en México, a nivel federal, no existen formas de democracia directa. De ahí que proponer una educación cívica para el voto significa pensar en una propuesta para todos los mexicanos, una propuesta de carácter nacional para que todos los ciudadanos cuenten con los mínimos básicos de competencias para poder votar y participar.

Al pensar en la importancia del voto y de la democracia electoral como punto de partida para construir una democracia participativa y deliberativa, es inevitable sacar cuentas y comprobar que son pocas las veces que una persona, en el curso de su vida como ciudadano, puede participar en un proceso electoral. Frente a la pregunta sobre cuántas veces un ciudadano en su calidad de elector tiene la posibilidad de hacer uso de su derecho al voto y afectar el sistema, si se toma en cuenta como referencia que el ciudadano vota a partir de los 18 años y que la expectativa de vida ronda los 70 años, entonces se tiene la oportunidad de votar nueve veces durante su vida en las elecciones presidenciales que se realizan cada seis años, y el doble si se suman las elecciones intermedias federales.

El derecho al sufragio forma parte del derecho a la participación política, esto es, a participar activamente en las instituciones gubernamentales, en la administración pública, en las organizaciones y en los poderes legislativo y judicial. Hablar del voto y de la educación para el voto supone situarse en las elecciones y, a la vez, en el método democrático para designar a los representantes del pueblo, lo que remite de manera inmediata a la concepción procedimental de la democracia. Es inevitable, pues, resignificar la democracia electoral cuando se habla de educación cívica para el voto.

En su análisis de los sistemas electorales y partidos políticos, Nohlen (1995) establece los principios de elecciones democráticas referidos todos al voto: a) el sufragio universal, por el que todo individuo tiene derecho a elegir y ser elegido, con independencia de cualquier marcador social; b) el sufragio igual, por el que la influencia del voto de todos los electores es igual; c) el sufragio secreto; y d) el sufragio libre, esto es, la emisión del voto sin presión ni coacción. En el caso mexicano, el voto es universal porque todos los ciudadanos mexicanos tienen el derecho y la obligación de votar;¹¹⁴ es igual, en el mismo sentido que se señala, destacando la importancia de la geografía electoral y la división en distritos y circunscripciones electorales a partir de los cuales los votos se convierten en escaños legislativos; es secreto y esto está garantizado en la instalación de las casillas; es libre, para lo que se instrumentan medidas para evitar las prácticas de compra, coacción o manipulación del voto. Además, en México el sufragio es directo, porque son los votos de los electores los que deciden; es personal, porque cada uno, en lo individual, es el único que puede ejercer el derecho al voto; y es intransferible, porque no se puede pedir a otra persona que vote en el lugar de otro, lo que se garantiza con la Lista Nominal de Electores.

Ahora bien, el IFE forma parte central de este campo electoral y tiene un papel importante en la formación de los ciudadanos. Este órgano autónomo del Estado mexicano tiene el mandato constitucional de la educación cívica e interactúa con otras instituciones

¹¹⁴ Si bien la Constitución mexicana establece la obligación de votar, se trata de una norma imperfecta porque no cuenta con los mecanismos y sanciones que hagan efectivo su carácter obligatorio.

públicas y organizaciones para el logro de sus fines educativos y de promoción de la cultura política democrática. Establece vinculación formal, a través de convenios de colaboración, con otros organismos electorales (TEPJF, FEPADE, institutos electorales locales e instituciones electorales internacionales); con autoridades federales, estatales y municipales, particularmente del área educativa y social (SEP y SEDESOL); con otros organismos como el IFAI, CNDH, CONAPRED e INMUJERES; y con universidades y centros educativos. Asimismo, el IFE ha establecido relaciones y convenios con organizaciones de la sociedad civil, especialmente durante los periodos electorales, pero no se han consolidado espacios permanentes de deliberación y de intercambio con ellas.

Por otra parte, el IFE tiene permanente relación con los partidos políticos a quienes corresponde, como entidades de interés público, de acuerdo al artículo 41 constitucional, la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, para lo cual cuentan, de manera equitativa, con los recursos para llevarlos a cabo. La ley electoral contempla que parte del financiamiento público que los partidos reciben se destine a actividades relativas a la educación, capacitación política, investigación socioeconómica y política y tareas editoriales. A pesar de que existe un mandato constitucional y legal en relación a su papel en el campo de la educación de los ciudadanos y cuentan con recursos públicos para su realización, priva un desconocimiento sobre los resultados y la contribución de esta función partidista al campo, además de que no ha sido objeto directo del escrutinio público ni de estudios o investigaciones. En un análisis, desde luego, habría que distinguir entre la formación de cuadros partidistas (tareas proselitistas) y sus acciones educativas con relación a la población en general (formación de ciudadanía), reconociendo que la educación cívica es una vía para fortalecer el régimen de partidos políticos y reposicionarlos de cara a los ciudadanos.

Asimismo, el IFE es autoridad de las agrupaciones políticas nacionales que se definen como “formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y

de la cultura política, así como la creación de una opinión pública mejor informada” (artículo 33 del COFIPE).¹¹⁵ Son esencialmente espacios de encuentro y formación ciudadana, que abarcan diversas propuestas y concepciones metodológicas dado el sistema plural mexicano, pero sus actividades son poco conocidas. Contaban, hasta el 2007, con financiamiento para la realización de sus actividades editoriales, educativas, de capacitación política y de investigación socioeconómica y política. Poco se sabe de los resultados e impacto de sus acciones en la ciudadanía, así como de la calidad y contenidos educativos de la misma. .

Con relación a la función educativa del IFE, que se desarrolla en el campo electoral y en un terreno disputado, se considera que corresponde al IFE “generar sinergias, servir de enlace y promotor entre diferentes instancias (autoridades municipales, estatales y federales, colegios de profesionistas, instituciones académicas, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, etc.) a fin de que éstas asuman la responsabilidad que les corresponde en las tareas de formación ciudadana” (IFE-DECEYECh, 2004, p. 4). Por consiguiente, resulta importante revisar el sentido estratégico de los convenios de colaboración que el Instituto, tanto a nivel central como local, suscribe con otros organismos en materia de educación cívica y replantear los términos de la relación y vinculación con actores estratégicos en este campo de acción, en función de las prioridades institucionales. Toca impulsar una relación de respeto y reconocimiento mutuo, con el propósito de sumar esfuerzos para incrementar la capacidad educativa de las instancias involucradas en el campo y mejorar la calidad de la educación cívica para la ciudadanía.

¹¹⁵ Aún cuando ahora, a partir del 2008, no cuentan con financiamiento público a través del IFE para realizar sus actividades editoriales, de investigación y difusión, las APN están obligadas a presentar al IFE un informe anual sobre el origen y destino de los recursos que obtengan bajo cualquier modalidad, conforme a los criterios y procedimientos de fiscalización que establezca el IFE (artículo 35 del COFIPE). Antes (art. 24 del COFIPE) eran la vía para formar partidos políticos.

Ahora bien, desde el IFE, la educación cívica en el campo electoral se puede entender, en un sentido amplio, como lo propone Gutiérrez Espíndola (2001), quien fuera director del área en cuestión

Un medio para incidir deliberadamente en los procesos de formación de la cultura política en su sentido democrático. Es un proceso de formación de ciudadanía, en el más amplio sentido del término, orientado a promover valores y prácticas democráticos y a desarrollar capacidades cívicas en la población en general con vistas a favorecer una intervención lo más libre, racional y responsable posible por parte de la gente en el ámbito público y en particular en los asuntos políticos y electorales (Gutiérrez Espíndola, 2001, p. 47).

Esta educación incluye, entre otras cuestiones, el aprendizaje por parte de los ciudadanos de hechos básicos relacionados con las instituciones y los procedimientos de la vida política, pero también “la adquisición de una serie de disposiciones, virtudes y lealtades que están íntimamente ligadas a la práctica de la ciudadanía democrática” (Kymlicka, 2003, p. 341).

En un sentido más restringido, en función del objeto de estudio particular de esta tesis, la educación cívica debe otorgar relevancia al acto electoral y asumir que el hecho de votar tiene centralidad en el orden democrático. La participación de los ciudadanos en su calidad de electores se presenta como fundamento de la democracia y la elección representa el momento decisivo en que los miembros de una comunidad política eligen a sus representantes y la orientación general de las políticas públicas que aplicará el gobierno elegido.

Como “institución del voto”,¹¹⁶ el IFE ha insistido e insiste en las características del voto universal, secreto, libre, intransferible, personal y directo, ligado a otros derechos. En sus programas y materiales educativos prevalece la idea del sufragio como derecho y obligación, y se pone énfasis en lo que significa ejercer la voluntad para gobernar de manera

¹¹⁶ Cabe hacer notar que en encuestas y estudios de opinión, el IFE aparece relacionado directamente con el voto. En un estudio que hizo IPSOS.BIMSA sobre la imagen y el conocimiento del IFE, en el marco del proceso electoral federal 2005-2006, en las asociaciones espontáneas de los ciudadanos encuestados predomina la idea de que el IFE es la “institución del voto” y “hace cumplir la democracia”. De 17 ideas, 4 apuntan directamente al voto y las elecciones, seis a la credencial para votar y ninguna a la educación cívica.

indirecta a través de la elección de representantes, responsables directos de tomar las decisiones. Así, “hablar de voto razonado es hablar del ciudadano que para ejercer su derecho al voto obtiene información relevante acerca de las opciones por las que puede votar y las analiza previamente. Esto implica conocer a los candidatos, sus trayectorias, las plataformas electorales de los partidos políticos, etc.” (IFE-DECEYECa, 2002, p. 56).

En suma, el ejercicio de la ciudadanía política en un régimen democrático lleva a pensar en las capacidades que tienen que ser garantizadas, dotadas e impulsadas por el Estado, entre ellas, las de ejercer de manera razonablemente autónoma y razonada los derechos políticos-electorales que posee el ciudadano, entre éstos, el derecho al sufragio. El ciudadano se puede concebir como “agente”, esto es, “un ser dotado de razón práctica: usa su capacidad cognitiva y motivacional para elegir opciones que son razonables en términos de su situación y sus objetivos” (O’Donell, 2004, p. 30), pero para que se pueda hablar de agencia es necesario que los individuos cuenten con un conjunto básico de derechos y capacidades, por lo que la educación se resignifica como medio crucial para facilitar la agencia de los ciudadanos en el ámbito político.

III. LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL IFE PARA EL EJERCICIO DEL VOTO EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2006

1. EL IFE Y LA EDUCACIÓN CÍVICA

En México, la educación cívica de los ciudadanos y futuros ciudadanos está a cargo del órgano electoral. En 1990, se crea el Instituto Federal Electoral (IFE) con la función estatal de organizar las elecciones federales y se amplían sus fines para incluir los de la educación cívica, la promoción del voto y la difusión de la cultura política democrática, como actividades de naturaleza pública a ser ejercidas por el Estado. A casi dos décadas de concurrencia de dos mandatos constitucionales, el electoral y el educativo, es importante –a mi modo de ver– hacer una caracterización del IFE que permita identificar el contexto institucional y ubicar sus rasgos distintivos, reconocer su trayectoria en materia educativa, así como comprender la estructura temporal y el escenario organizacional en el que se toman las decisiones de política pública educativa.¹¹⁷

En la norma se establece que El IFE es un órgano público, constitucionalmente autónomo y permanente del Estado Mexicano,¹¹⁸ responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión. Le corresponde, además de garantizar la distribución del poder de manera periódica, pacífica, ordenada y aceptable para todos, preservar el régimen de partidos políticos y promover la educación cívica y la cultura política democrática. Adicionalmente, derivado de la reforma electoral de 2007, administra el tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión para los mensajes de los partidos políticos y candidatos, así como de las

¹¹⁷ No hay que confundir los lugares con los contextos. Como bien apuntan Atkinson y Hammersley (1994), son los contextos y no los lugares los que determinan los comportamientos de las personas, por lo que es necesario identificar los contextos en función de cómo los individuos actúan en éstos y reconocer que se trata de construcciones sociales y no de localizaciones físicas.

¹¹⁸ El IFE se constituye en 1990 como una institución de carácter permanente, a diferencia de los organismos electorales que lo precedieron que sólo funcionaban durante los procesos electorales. Como órgano constitucional debe su existencia a esta función específica que lo convierte en la autoridad máxima y única en materia electoral.

autoridades electorales. Representa la autoridad electoral federal independiente tanto del Estado como de los partidos políticos, así como de los órganos o institutos electorales estatales. En tanto ejerce funciones de decisión y ejecución, se considera que el IFE es una “autoridad político-electoral de naturaleza administrativa” (IFE, 2003, p.238).

Los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad rigen la actuación del Instituto y orientan todas sus actividades, incluyendo las relacionadas con la educación para la ciudadanía. Cada uno de estos principios rectores tiene su propio significado, pero están articulados entre sí y adquieren pleno sentido en su conjunto: a) La certeza establece la necesidad de que todas sus acciones estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, de manera que sus procedimientos y resultados sean completamente verificables, fidedignos y confiables. b) La legalidad implica que en el ejercicio de sus atribuciones y en su desempeño, el Instituto observará escrupulosamente –en todo momento y bajo cualquier circunstancia- el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan. c) La independencia refiere a las garantías con las que cuenta el Instituto para que sus procesos de deliberación y decisión se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmando su total independencia respecto a cualquier poder establecido. d) La imparcialidad significa que todos los integrantes del IFE deben reconocer y atender permanentemente el interés de la sociedad y los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés o preferencia política personal. e) La objetividad, por último, exige un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa, por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales.

El Instituto, de acuerdo a la Constitución mexicana, está “dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión,

los partidos políticos nacionales y los ciudadanos”.¹¹⁹ Es independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño. Para la realización de sus funciones, cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un servicio profesional de carrera, con la idea de garantizar un desempeño profesional e imparcial, así como con un esquema desconcentrado que le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional: 32 juntas ejecutivas locales, una en cada entidad federativa y en el Distrito Federal, 300 juntas ejecutivas distritales, conforme a la geografía electoral del país, y oficinas centrales en el Distrito Federal.

Entre las responsabilidades fundamentales que tiene a su cargo el IFE para el desarrollo de todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales, así como aquellas que se derivan de los fines que la ley le establece, se encuentran las de realizar de forma integral y directa acciones de educación cívica, promover el voto y difundir la cultura política democrática.¹²⁰

1.1 La educación cívica desde un órgano autónomo del Estado mexicano

La autonomía es la característica esencial del IFE. Desde esta perspectiva, se entiende por órganos constitucionales autónomos aquellos que de manera fundamental e inmediata se establecen en la Constitución y que no se adscriben a ninguno de los tres poderes tradicionales del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); esto es, se ubican fuera de su estructura orgánica y no están subordinados, en el ejercicio de sus atribuciones, a ningún otro órgano o poder. En este caso se encuentran, además del IFE, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). En un enfoque jurídico-político, se considera que este tipo de órganos son centrales para la configuración del modelo de Estado

¹¹⁹ Artículo 41 constitucional, la fracción V, del nuevo texto vigente a partir del 13 de noviembre de 2007.

¹²⁰ En el paquete de responsabilidades del IFE se incluyen, entre otras, las relacionadas con la geografía electoral; derechos y prerrogativas de los partidos políticos, así como la de fiscalización de sus ingresos y egresos; credencial de elector, padrón electoral y listas nominales de electores; diseño, impresión y distribución de la documentación y materiales electorales; preparación y seguimiento de la jornada electoral; cómputo de resultados; regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión.

y participan en su dirección política, al incidir de manera directa o indirecta en la formación de la voluntad estatal, ya sea en los procesos de toma de decisiones o en la solución de conflictos al interior del Estado (Saldívar, 2007).¹²¹

La autonomía constitucional comprende, por una parte, la autonomía política del IFE, en el sentido de que sus funciones se realizan de manera independiente, sin la subordinación a otro órgano y con el reconocimiento de ser la autoridad máxima en la materia electoral; en lo financiero o presupuestal, ésta se traduce en la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y de disponer de los recursos económicos que le sean asignados para el cumplimiento de sus fines; por otra, la autonomía operativa le permite ejercer la administración de sus funciones de manera libre con apego a la legalidad, mientras que la autonomía técnica consiste en la capacidad y libertad de decidir en los asuntos propios como máxima autoridad en la materia. Finalmente, la autonomía jurídica del Instituto implica el libre ejercicio de la facultad constitucional y legal para emitir actos jurídicos y la capacidad de autodeterminarse a través de la facultad reglamentaria.

Otro de los elementos distintivos del diseño electoral mexicano es el de la “ciudadanización” del organismo electoral, término que expresa el objetivo de conformar un poder electoral suficiente, independiente de la intervención gubernamental y a cargo de ciudadanos (Pérez Correa, 2006). En 1996 se estableció un nuevo marco normativo para procurar, entre otras cosas, que la materia electoral se desarrollara sin interferencia alguna del gobierno y por encima de las disputas partidistas. El resultado esencial de esta reforma es el de un sistema electoral complejo y, en gran parte, ciudadanizado. Se elimina la participación del Poder Ejecutivo y se limita la del Legislativo a la presencia de consejeros

¹²¹ Saldívar (2007, p. 2) apunta que “las razones por las que se crean los órganos constitucionales autónomos son múltiples, pero siempre se encuentra presente el argumento de la necesidad de que las funciones a su cargo no estén influidas por el natural juego político de los tres poderes. Es decir, deliberadamente se les otorga reconocimiento constitucional para que los clásicos tres poderes no pretendan invadir la esfera competencial que constitucionalmente se les asignó a este tipo de órganos. Su existencia y funcionamiento asegura un equilibrio constitucional y político, no nada más entre los poderes tradicionales, sino de los partidos políticos y otros factores reales de poder”.

sólo con voz, al igual que la de los representantes de los partidos políticos, con miras a garantizar la plena autonomía e imparcialidad de las autoridades electorales.¹²²

En este nuevo arreglo institucional se subraya la participación activa de los ciudadanos, no solamente en su calidad de electores y sujetos de derechos político-electorales sino a través de su intervención directa en el desarrollo, operación y vigilancia de las diversas actividades relacionadas con las distintas etapas del proceso electoral. Esto quiere decir que, de manera decisiva y recurrente, la organización electoral descansa en la ciudadanía, esto es, en los ciudadanos que participan como consejeros electorales en las entidades federativas y en los distritos electorales del país,¹²³ y como funcionarios de las mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral, compartiendo temporalmente con el Consejo General, en los distintos ámbitos de competencia territorial, el carácter de autoridad electoral.¹²⁴ El hecho principal es que los órganos de decisión del Instituto, tanto el permanente como los temporales, están integrados por ciudadanos, lo que en el espíritu de la ley representa la garantía de su independencia respecto del sistema de partidos políticos y del gobierno, dando vida a los principios de imparcialidad e independencia en su actuación. Los ciudadanos que integran los consejos electorales (general, estatales y distritales), como cuerpos colegiados y plurales en su composición, tienen en la deliberación y en el principio de mayoría los dos mecanismos principales para la toma de decisiones colectiva.

El IFE es un componente clave del sistema electoral mexicano porque forma parte del conjunto de normas, procedimientos e instituciones para la organización de las elecciones y la

¹²² Con respecto a estos elementos esenciales y distintivos del Instituto, la autonomía y la ciudadanía, es importante considerar que sí se da la intervención de otros órganos políticos del Estado en la integración del órgano, esto es, en el nombramiento de los consejeros electorales por parte de la Cámara de Diputados, pero una vez integrado su Consejo General, los poderes tradicionales no deben intervenir en su funcionamiento. Sin embargo, la reciente reforma electoral (2007) deja en manos de la Cámara de Diputados el nombramiento del Contralor General del IFE.

¹²³ Por ejemplo, para el proceso electoral federal 2005-2006, el Consejo General designó a 192 ciudadanos independientes como consejeros electorales locales para integrar los 32 consejos locales del país (seis consejeros ciudadanos propietarios y sus respectivos suplentes). Por su parte, éstos designaron a 1 mil 800 consejeros distritales propietarios que integraron los 300 consejos distritales. De esta manera, los tres ámbitos territoriales (distrital, estatal y nacional) cuentan con Consejos que comparten la función de ser autoridad electoral.

¹²⁴ Al respecto, en el COFIPE Comentado, Moctezuma Barragán (2003, p. 21) destaca que “la aplicación de las normas electorales está en manos de ciudadanos, que por virtud del proceso de insaculación son escogidos para actuar como funcionarios en las casillas representando a toda la ciudadanía. Esta circunstancia le otorga a la ley electoral una naturaleza que la distingue del resto de la legislación”.

resolución de los conflictos que surgen en torno a las mismas. Es parte, también, del sistema político mexicano, es decir, de la trilogía integrada por el sistema de gobierno (los tres Poderes de la Unión y los organismos autónomos), el sistema de partidos políticos (conjunto plural de organizaciones políticas permanentes, legales y estables, facultadas para postular planes y candidatos para integrar la representación política del Estado) y el sistema electoral (Nohlen, 1999). Como autoridad de carácter administrativo, cada uno de sus actos y resoluciones pueden ser impugnados ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), última instancia jurisdiccional en la materia.¹²⁵

En suma, tanto en las disposiciones normativas como en el imaginario colectivo, se destaca la autonomía del Instituto y su papel como árbitro imparcial comprometido con las reglas electorales, no con los competidores; esto es, con los principios de la legalidad democrática. Observo que, como autoridad central en lo electoral, el IFE ha contado con legitimación y reconocimiento nacional e internacional por su experiencia acumulada y probada en la organización de las elecciones federales, a lo que ha contribuido, en mi opinión, el ser una de las instituciones del país más vigiladas y transparentes en sus procedimientos, acciones y decisiones.¹²⁶ Desde el 2003 cuenta con su propio Reglamento en Materia de Transparencia y Acceso a la Información, incluso de manera previa a la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y su desempeño y actuación están bajo el escrutinio público permanente.¹²⁷

¹²⁵ El sistema electoral, en sentido restringido, refiere la fórmula mediante la cual los votos se convierten en escaños. En el caso mexicano se trata de un sistema mixto, en una única vuelta, que combina los principios de mayoría relativa y representación proporcional para integrar el Poder Legislativo y la mayoría simple para la elección presidencial. En sentido amplio, “el sistema electoral mexicano se distingue por la autonomía, independencia e imparcialidad de los organismos electorales, así como por la confiabilidad en sus instituciones y procedimientos, a través de una extensa y cualitativa serie de garantías institucionales para su estructuración y funcionamiento” (Ávila Ortiz, 2006, p. 137).

¹²⁶ El 23 de octubre de 2006, el IFAI presentó el *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, elaborado por el CIDE. De los 16 organismos federales que no forman parte de la administración pública federal, el IFE aparece como la organización más exitosa con un 0.83 en el índice de implementación de la mencionada Ley, que implicó la observación de 136 variables. Le sigue el INFONAVIT con un índice de 0.83 y el Banco de México con 0.66

¹²⁷ Las sesiones del Consejo General son públicas y su desempeño es auditado por triple vía: además de la Contraloría Interna del Instituto, por un auditor externo (empresa independiente de alto reconocimiento profesional) y por la Auditoría Superior de la Federación.

El surgimiento y la trayectoria institucional del IFE como órgano autónomo del Estado mexicano responde, en buena medida, a una tendencia internacional de las democracias modernas. Al respecto, Schedler (2000) refiere, por una parte, a la “tercera ola” de democratización política en la que la mayoría de las nuevas democracias cuentan con un organismo electoral independiente; por otra, a la tendencia más general de profundizar la diferenciación funcional del Estado a través del establecimiento de nuevos organismos de control independientes y especializados. En este sentido, el IFE es reconocido a nivel nacional e internacional y tiene una relevancia potencial para un conjunto amplio de instituciones estatales.

Ahora bien, el sistema electoral mexicano es producto de una larga evolución y reformas de las reglas e instituciones que lo conforman. Desde el eje de su autonomía, estimo que es importante hacer referencia a la creación del IFE y reconstruir su corta historia en la conformación de su órgano de máxima dirección, en tanto espacio de toma de decisiones de las políticas institucionales, con especial interés en las políticas de educación cívica.

El IFE empezó a funcionar el 11 de octubre de 1990, como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política aprobadas en 1989 y de la expedición, en agosto de 1990, de una nueva legislación electoral: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).¹²⁸ Un recorrido breve por los antecedentes indica que, a partir de la década de los setenta del siglo XX, luego de un periodo en que todo lo electoral se centralizaba en el Poder Ejecutivo a través de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, presidida por el Secretario de Gobernación, México ha registrado una serie de sucesivas, graduales y ascendentes reformas que han ampliado el radio de inclusión de las fuerzas políticas del país y disminuido la presencia del Ejecutivo en el órgano electoral. El primer

¹²⁸ Se trata de la legislación en materia electoral que reglamenta las normas constitucionales relativas a los derechos y las obligaciones político-electorales de los ciudadanos; la organización, función y las prerrogativas de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas nacionales; y la función estatal de organizar las elecciones federales de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Como instrumento legal de orden público, sus disposiciones obligan a todos los mexicanos.

paso fue la conformación de la Comisión Federal Electoral como órgano permanente presidido por el Secretario de Gobernación, pero integrado por representantes de partidos políticos. No obstante, la administración electoral estuvo bajo el total control del Estado y su partido, el PRI, el cual contaba con la mayoría de votos en dicha Comisión.

La reforma electoral de 1977, que entre otras decisiones declara a los partidos políticos como entidades de interés público, desencadena otras reformas que han ido modificando el sistema de incentivos de la política en el país y creando, gradualmente, un sistema electoral confiable y un conjunto de reglas que ha permitido la existencia y regulación de partidos políticos (Ávila Ortiz, 2006).¹²⁹ Lo cierto es que las elecciones federales de 1988 repercutieron decisivamente en la democratización de México, en un contexto económico difícil y un escenario político alterado en la configuración misma de los protagonistas de la competencia electoral, lo que incrementó la desconfianza en los procedimientos electorales. Esta experiencia conflictiva llevó a procesar una nueva reforma electoral en 1990, que regula, entre otros aspectos, el financiamiento público a los partidos políticos como complementario de sus ingresos propios, precisa el acceso de éstos a los medios de comunicación y establece su obligación de informar al órgano electoral sobre el destino de los recursos públicos que se les asigna como prerrogativas. Posteriormente, se adiciona a la norma un artículo referido a la nueva credencial para votar con fotografía (1992), se define el régimen de financiamiento a los partidos (1993)¹³⁰ y se incrementan los recursos públicos destinados a ellos para promover la equidad en la competencia y limitar la tentación de recurrir a fuentes ilegales de financiamiento (1996).

¹²⁹ Con la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) se da cabida a los partidos de oposición con su registro condicionado al resultado electoral y se integra la representación proporcional, entre otras medidas; en la reforma a esta ley en 1988 se precisan las fórmulas de elección de representantes de mayoría relativa y de representación proporcional y el tope de representación partidista del 70%.

¹³⁰ Las reformas y adiciones a la ley comicial de 1993 definen quiénes no pueden aportar recursos a los partidos, ponen límites al monto de las aportaciones no identificadas y a las aportaciones de personas físicas y morales, establecen la fiscalización total de los recursos públicos y privados de los partidos políticos y el derecho exclusivo de éstos para contratar tiempos en radio y televisión.

En lo general, la literatura sobre el tema advierte que durante estas casi cinco décadas la atención al tema electoral se centró sobre todo en las reglas referentes a la competencia electoral. El rasgo principal y distintivo de este proceso fue el de haberse impulsado desde el foco mismo del poder y favorecer transformaciones radicales en la distribución del poder público, lo que ha dado lugar al establecimiento de un régimen plural y democrático, sobre todo a partir de los años ochenta (Chaurand, 2006). Así, el sistema electoral experimentó cambios que lo llevaron a transitar de un partido único y hegemónico a uno plural y competitivo (Ávila Ortiz, 2006).

Con la reforma constitucional y a la ley electoral de 1996 se establece, entre otras normas, la autonomía definitiva e independencia del IFE al desligar, por completo, al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto -dentro de los órganos de decisión- exclusivamente a los consejeros. De esta manera, el Instituto pasó a ser un órgano independiente, encabezado por ocho consejeros electorales y un consejero presidente, propuestos por las fracciones parlamentarias y nombrados por dos terceras partes de los votos de la Cámara de Diputados (mayoría calificada), e integrado por representantes de los partidos políticos y del Poder Legislativo con voz pero sin voto. Esta tercera generación de consejeros independientes, desde entonces llamados consejeros electorales, asume el control del Consejo General al tener en exclusividad el derecho al voto.

Respecto al diseño institucional, estructura, reglas y funcionamiento del IFE, Alonso y Aziz (2005) encuentran que la reforma de 1996 generó cuatro cambios importantes en su funcionamiento: la autonomía, que se materializó con la salida del gobierno de los organismos electorales y la constitución del IFE como un espacio público y autónomo, cuyo fin principal es organizar elecciones como una tarea de Estado; la ciudadanización completa en la integración de sus consejeros, quienes a partir de 1996 tomaron las riendas de la institución; la creación de comisiones permanentes presididas por consejeros electorales, las cuales representan el mecanismo vinculatorio de los consejeros con la estructura operativa

del organismo electoral; y la creación del TEPJF como un órgano de pleno derecho, integrado al Poder Judicial. Por su parte, Pérez Correa (2006) destaca que la fortaleza de dicha reforma radica en que surgió como resultado de una negociación que llevó al consenso de los partidos en su aprobación e integración de los nuevos órganos electorales.¹³¹ A su vez, Schedler (2000) coincide en señalar que la columna vertebral de las reformas electorales fue la instauración del IFE como organismo permanente y autónomo de organización electoral.

En cuanto a la integración del Consejo General del IFE en octubre de 1996, resalta el acuerdo entre los partidos políticos que implicó la repartición de cuotas para el nombramiento de consejeros, en el marco de un consenso favorecido por la misma reforma electoral.¹³² Los consejeros electorales de la gestión 1996-2003 pasaron con buena calificación su primera prueba de fuego que fue la organización de las elecciones intermedias de julio de 1997. Con todo, se admite que el resultado favorable para la oposición, tanto en las elecciones de 1997 como en las de 2000, contribuyó a establecer la credibilidad en los procesos electorales y la confianza en la institución y que, a pesar de los episodios de conflicto ocurridos en ese periodo,¹³³ el reconocimiento a los consejeros electorales fue generalizado, incluyendo el de los mismos partidos políticos. En cambio, la integración del nuevo Consejo General en octubre de 2003 no fue resultado de una “integración pactada” (Pérez Correa, 2006) y se procesó en un clima de confrontación que rompió la partidización en la designación de los consejeros electorales, al quedar algunos partidos excluidos de un proceso que pervirtió el resultado. Para Alonso y Aziz (2005, p. 72) “sin ningún cuidado, los diputados golpearon al

¹³¹ Con base en este nuevo ordenamiento legal se realizaron las elecciones de 1997, en las que por primera vez se integra una Cámara de Diputados dividida y el PRI pierde la mayoría absoluta; las de 2000, la elección de la alternancia en la Presidencia de la República; y las de 2003 y 2006.

¹³² En este sentido, Alonso y Aziz (2005, p. 18) consideran que “las expectativas de funcionamiento de una institución reformada y autónoma permitieron redes de protección para los conflictos e intereses”, no obstante que durante los primeros años se observó un enfrentamiento entre las redes del aparato priísta y las redes de las organizaciones sociales favorables al proyecto democratizador y cercanos a los partidos de oposición.

¹³³ Tanto Alonso y Aziz (2005) como Schedler (2000) hacen referencia, entre otros de los conflictos ocurridos durante el periodo 1996-2003, al enfrentamiento entre el PRI y los consejeros electorales con motivo del desempeño de Felipe Solís Acero como Secretario Ejecutivo y el nombramiento de Fernando Zertuche en su lugar; y al dictamen de destitución de uno de los consejeros electorales por parte del contralor interno del IFE.

IFE” y con la configuración del organismo electoral se varió el peso de las redes y los grupos de lucha cívica quedaron relegados.

Ahora bien, este breve recorrido por los cambios en la legislación electoral en las últimas décadas del siglo XX mexicano, en el que destaco los efectos institucionales que tienen que ver con la autoridad electoral, me lleva a confirmar la idea de que el avance democrático y la transición mexicana han encontrado en las reformas electorales un instrumento decisivo para el cambio institucional. Asimismo, encuentro que la historia del IFE se puede narrar desde el eje temático de su gradual ciudadanización.

Lo cierto es que no hay reformas electorales definitivas. En efecto, considero que hay razón cuando se afirma que, en tanto las democracias dependen del procedimiento electoral, es indispensable actualizar y perfeccionar permanentemente la ley electoral.¹³⁴ Sin embargo, salvo algunas excepciones normativas,¹³⁵ prácticamente durante una década (1996-2006) el marco legal no se modificó para atender nuevos fenómenos y situaciones que se observaban en el campo electoral federal y en las elecciones locales desde el 2000 (precampañas y financiamiento público a los partidos destinado a los medios de comunicación electrónicos, entre otros asuntos), sobre los cuales alertaron en su momento al Poder Legislativo los consejeros electorales de la generación 1996-2003 y los designados en el 2003.

La reciente reforma constitucional de 2007 y la consiguiente reforma a la ley comicial de 2008, contiene modificaciones estructurales a la legislación en la materia en varios de sus

¹³⁴ Expertos electorales nacionales e internacionales, como Carlos Urruty y Dong Nguyen –entre otros-, en sus intervenciones en el Seminario Internacional sobre reforma electoral que organizó el IFE en el marco de los trabajos de las Jornadas Ciudadanas para la modernización y reformas electorales (agosto de 2007), insistieron en que así como no hay un modelo único de sistema electoral en las democracias del mundo ni verdades absolutas en materia electoral con validez para todos los pueblos, tampoco hay fórmulas electorales acabadas y definitivas, porque representan un trabajo que se realiza sobre la marcha y todos los países requieren de reformas periódicas para mejorar los sistemas electorales existentes. Son de tal trascendencia las normas electorales, que no sólo reclaman autonomía dentro del orden jurídico general sino también actualización constante (IFE, 2007).

¹³⁵ En abril de 2002 se reformó la ley comicial para adicionar el artículo 175-A que obliga a los partidos a que en el registro de candidaturas legislativas en ningún caso se incluya más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género, así como el artículo 175-B que establece que en cada uno de los tres primeros segmentos de las listas de candidatos de representación proporcional habrá una candidatura de género distinto. Por otra parte, en abril de 2005, se adicionaron artículos al COFIPE que regulan el voto de los mexicanos en el extranjero, previsto en la reforma al artículo 36 constitucional de 1996.

puntos cruciales. En lo que tiene que ver con la integración de la autoridad electoral, se destaca la renovación escalonada de consejeros electorales, lo que significó la salida anticipada de una parte de los consejeros nombrados para el periodo 2003-2010; una nueva Contraloría General, con autonomía técnica y de gestión, para fiscalizar todos los ingresos y egresos del Instituto, cuyo titular es designado por la Cámara de Diputados; y la creación de una unidad independiente para las tareas de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Si bien, como he dado cuenta cabal de ello, se verifica en los hechos que la transición mexicana a la democracia ha estado signada, de manera significativa, por las modificaciones y adecuaciones en las normas electorales, estoy convencida que no son suficientes los cambios en las legislaciones y que son igual o más importantes y necesarias las transformaciones en las convicciones de los ciudadanos para lograr que el orden democrático se instaure en nuestra sociedad como forma de gobierno y modo de convivencia social. En este sentido, cobran especial relevancia los cambios que se pueden generar en la cultura política de los mexicanos, asociados esencialmente a las acciones de educación cívica.

1.2 La función educativa del IFE en el campo electoral

Como lo he señalado, la Constitución Política de México establece que al IFE le corresponde, además de organizar las elecciones federales, desarrollar en forma integral y directa las actividades relativas a la educación cívica en todo el territorio nacional.¹³⁶ Asimismo, en su artículo tercero, precisa que la concepción de democracia que debe regir las políticas educativas del Estado mexicano la considerará “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. En efecto, el hecho a destacar es que el IFE

¹³⁶ Artículo 41, fracción quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

representa el único órgano del Estado al que la Constitución confiere de manera expresa atribuciones en materia de la educación cívica de los ciudadanos.

El relato previo sobre la evolución de las reformas electorales, el sistema electoral mexicano y los rasgos distintivos del IFE explica, en buena medida y según mi perspectiva, el vínculo que se establece entre la función educativa y la función electoral a través del órgano electoral, en el caso mexicano. Desde una concepción minimalista de la democracia y de la educación cívica, se puede pensar que el hecho de atribuir la función estatal de formar ciudadanos al órgano encargado de organizar los procesos electorales está relacionado exclusivamente con la idea de promover el voto de manera extensa entre la población, dotando a los ciudadanos de las herramientas informativas básicas para que ejerzan su derecho al sufragio de la mejor manera posible (un voto libre, sin coacción de ningún tipo; un voto secreto y un voto razonado). Sin embargo, como bien apunta Concha (2007), la atribución de la educación cívica otorgada al IFE, como actividad del Estado democrático, obedece a razones históricas y del contexto particular mexicano. La creación de un órgano autónomo encargado de los comicios federales, así como el consecuente surgimiento de órganos electorales locales en cada una de las entidades del país, estuvo claramente asociado a la demanda de generar instituciones confiables, que no tuvieran nexo alguno con los poderes constituidos, particularmente con el gobierno. Desde esta lógica y una visión maximalista de la democracia, se pensó en la enorme importancia estratégica que reviste el contar con una ciudadanía democrática y participativa, para lo cual los órganos autónomos aparecían como las instituciones ideales para emprender la tarea de formar a los ciudadanos.

México no es un caso excepcional en la situación de vincular la función electoral y la función educativa. Para tener una idea general de lo que ocurre en otros países, cabe señalar que existen un total de 44 países en la región en donde las campañas de educación cívica las desarrolla el órgano electoral con facultades en el ámbito nacional. Es el caso de América Latina, en donde en ocho países los Tribunales y Cortes responsables de organizar

las elecciones tienen alguna función relacionada con la promoción del voto y educación ciudadana, en su mayoría en vínculo con los ministerios de educación; en los otros, la legislación no contempla esta función educativa para sus órganos electorales.¹³⁷ Evidentemente, las atribuciones y actividades educativas y de difusión varían entre las naciones.

Las tareas de educación cívica se reproducen a través de numerosos programas y diversidad de actividades por parte de la mayoría de los órganos electorales de México. Hasta antes de la reforma constitucional de noviembre de 2007, que obliga a todas las legislaturas locales a adecuar sus propias constituciones y leyes electorales a la norma constitucional, con excepción de Nayarit y Tamaulipas, todas las entidades tenían previstas en sus normas locales atribuciones en materia de educación cívica para sus organismos electorales estatales. Sin embargo, en cinco casos los organismos electorales no contaban, hasta esa fecha, con una instancia operativa encargada de esta función educativa (Baja California Sur, Michoacán, Coahuila, Sonora y Sinaloa).

Al exponer algunas de las ventajas y desventajas relativas a atribuir a los organismos electorales tareas cívico-educativas, Valdés Escoffery (2002), Magistrado del Tribunal Electoral de Panamá, señala como objeciones el hecho de que los órganos electorales sólo organizan elecciones y no han sido concebidos para hacer educación cívica, la cual se valora que, en principio, es responsabilidad del sistema educativo y de los partidos políticos. Además de hacer consideraciones sobre los costos económicos adicionales a los que tienen que hacer frente los organismos electorales que asumen tareas de educación de los ciudadanos, advierte que éstos se exponen a ser responsables del bajo nivel de participación ciudadana si, a pesar de motivar a los electores para que voten, la concurrencia a las urnas electorales es baja. En contraste, los argumentos a favor de que los organismos electorales asuman tareas

¹³⁷ En el primer caso, están Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela; en el segundo, de países que no vinculan la función electoral con la función educativa, se encuentran Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay.

educativas apuntan a lo siguiente: a) deben contribuir a consolidar la democracia y a que los ciudadanos emitan su voto de manera informada, porque –además- no hay campañas suficientes en esta línea de acción por parte de otros actores sociales; b) como entes neutrales pueden ofrecer una educación cívica más imparcial; c) el deber de sufragar debe responder a una formación ciudadana, más que a una obligación legal; y d) la educación cívica y la participación ciudadana brindan legitimidad y transparencia a las elecciones y contribuye para contar con ciudadanos capaces para actuar como funcionarios imparciales en las mesas de votación.

A las razones anteriores a favor de asignar funciones educativas a los organismos electorales, con los cuales coincido y encuentro que en un balance pesan más que las desventajas, agrego otros tres puntos que, en mi opinión, resultan positivos en el caso mexicano: el primero, tiene que ver con el carácter autónomo de la autoridad electoral y sus implicaciones y potencialidades en la definición de los fines y objetivos específicos de la formación cívica de los ciudadanos; el segundo, refiere a la atención prioritaria que en la letra de la ley se da a la educación cívica y las posibilidades que esto representa para emprender acciones institucionales en esta materia y asumir un liderazgo que favorezca la coordinación con el sistema educativo nacional y con otros actores sociales y educativos que intervienen en la educación para la ciudadanía; el tercero, también en términos de oportunidad, consiste en el fortalecimiento de la deliberación pública en torno a la educación de los ciudadanos y futuros ciudadanos en el orden democrático, desde un órgano autónomo del Estado con capacidad de convocatoria. Sin embargo, advierto que la facultad constitucional no se corresponde con los hechos; como se verá más adelante, estas ventajas encuentran dificultades para concretarse en el caso mexicano y, en el discurso, sólo aluden a un terreno fértil y a un conjunto de posibilidades para fortalecer las tareas de educación cívica.

En la misma línea argumentativa, me parece que el hecho de que el legislador encomendara al órgano electoral (IFE) la responsabilidad de formar ciudadanos aptos para

vivir en democracia está animado por la idea de que, si bien las elecciones son un momento clave en la moderna democracia representativa, lo electoral no resulta suficiente para la consolidación y profundización del orden democrático. La democracia, evidentemente, se vacía de significado si no cuenta con la participación libre, informada, consciente y responsable de los ciudadanos, de manera sostenida en el tiempo y en los distintos espacios de la vida pública, más allá de los ciclos electorales. A este argumento se suma el señalamiento de Concha (2007), quien valora el impacto positivo que las acciones de las autoridades electorales pueden tener gracias a la estructura territorial de los organismos electorales locales y a la estructura desconcentrada del IFE, institución que está presente en toda la geografía electoral del país (300 distritos electorales federales y representación en todas las entidades federativas del país) con funcionarios encargados de las tareas de educación cívica de manera permanente.

No obstante el mandato constitucional que asigna al IFE la educación cívica de los ciudadanos, encuentro que es relativamente poco el peso que tiene la función educativa en el cuerpo de la legislación electoral (COFIPE). De un total de 394 artículos que integran la actual norma electoral federal (94 más que en la ley anterior), solamente el artículo 105 hace mención expresa a la función educativa del Instituto; otros cinco (116, 121, 137, 147 y 155), que tampoco fueron modificados en la reciente reforma electoral, dan cuenta de las instancias que tienen que ver con los programas de educación cívica y capacitación electoral (dirección ejecutiva, comisión y juntas estatales y distritales); y se incorporan dos nuevos artículos relativos a la promoción del voto.¹³⁸ Aprecio, pues, que en esta ley electoral hay una regulación exhaustiva en ciertos temas y procedimientos, mientras que en el caso de la

¹³⁸ El nuevo artículo 2, párrafo 3, del COFIPE establece que “la promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio corresponde al Instituto Federal Electoral, a los partidos políticos y a sus candidatos. El Instituto emitirá las reglas a las que se sujetarán las campañas de promoción del voto que realicen otras organizaciones”. Derivado de éste, el artículo 50 dice que “el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales de las entidades federativas, para la difusión de sus respectivos mensajes de comunicación social, accederán a la radio y televisión a través del tiempo de que el primero dispone en dichos medios”. Se trata, pues, de una nueva atribución del órgano electoral en materia de promoción del voto, con la que no se contaba en las elecciones federales de 2006.

educación cívica, se limita a establecer la función genérica.¹³⁹ Ningún artículo señala el tipo de formación ciudadana esperada, o los contenidos o modalidades que los programas educativos deben tener, así como tampoco determinan lineamientos de política pública educativa.

Lo único que la norma sí deja en claro es que corresponde a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEYEC) la elaboración y propuesta de los programas de educación y capacitación a desarrollar por los órganos desconcentrados del Instituto en las 32 entidades federativas y en los 300 distritos electorales del país, así como la coordinación y vigilancia en la instrumentación de los mismos. En contraparte, la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, una de las comisiones previstas en la ley como órganos auxiliares del Consejo General, tiene como función la de supervisar y vigilar las tareas de educación cívica y contribuir al desempeño de las acciones en esta materia. A los Vocales Ejecutivos Locales y Distritales, dentro de su ámbito de competencia, les toca ejecutar los programas en esta materia y llevar a cabo en forma permanente cursos de educación cívica y capacitación electoral dirigidos a los ciudadanos residentes en cada distrito.

Así, pues, una de las funciones centrales de la DECEYEC es formar ciudadanos, junto con la enorme responsabilidad de integrar con ciudadanos capacitados las mesas directivas de casilla. Para ello cuenta con programas institucionales y diversas actividades que capacitan en materia electoral a los funcionarios de las mesas directivas de casilla; desarrollan competencias cívicas en los ciudadanos y futuros ciudadanos; difunden la cultura política democrática a través de sus campañas institucionales y tareas editoriales; y promueven la participación ciudadana en las elecciones y en la vida pública. Esta dirección

¹³⁹ Para ilustrar lo poco que dice la ley electoral respecto a la educación cívica, basta comparar con lo que sí dice respecto de procedimientos especiales de las direcciones ejecutivas del Registro Federal de Electores en 32 artículos (del 171 al 202) y del Servicio Profesional Electoral en 6 artículos (del 203 al 208). Incluso, lo que se establece para la capacitación electoral es mínimo en relación con otras áreas operativas del Instituto: de los cinco artículos (239 a 244) que detallan los procedimientos para la integración de las mesas directivas de casilla, sólo el 240 alude directamente a las funciones de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

está conformada por cuatro direcciones de área: capacitación electoral; educación cívica y participación ciudadana; difusión y campañas institucionales; y seguimiento de programas, evaluación y apoyo técnico.

El Instituto reconoce que existen otros actores que desempeñan un papel fundamental en la política de educación cívica del país, sobre todo los ligados al sistema educativo nacional, y se vincula con otros organismos públicos y sociales para el logro de sus fines constitucionales. En materia de educación cívica, la relación se ha dado con los tres Poderes de la Unión: a) instituciones públicas dependientes del Poder Ejecutivo Federal y organismos descentralizados;¹⁴⁰ b) con la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores en acciones educativas específicas; y c) con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Asimismo, el IFE se relaciona con otras autoridades electorales, además del Tribunal, como la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) y las 32 autoridades electorales locales;¹⁴¹ y d) con organismos internacionales como el Center for Civic Education, UNICEF y el PNUD. A través de convenios de colaboración, también tiene nexos con diversas instituciones de los niveles de gobierno estatales y municipales, particularmente con las autoridades educativas; con órganos de carácter autónomo, como la CNDH; y con organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, mantiene un vínculo permanente con partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales en los temas de capacitación electoral y educación cívica.

En suma, la educación cívica es una responsabilidad sustantiva del IFE, de carácter permanente y dirigida al conjunto de la población nacional. Esta función de Estado está

¹⁴⁰ Con la administración pública federal se destaca la relación del IFE con la SEGOB, la SEP, la SEDESOL, la SEFUPU, CONAPRED y el IFAI; asimismo, con el INMUJERES, DIF e INEA.

¹⁴¹ El Tribunal, de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a su Reglamento Interno, es autoridad competente para desarrollar, directamente o por conducto de su Centro de Capacitación Judicial Electoral, tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia electoral y su área contenciosa, para contribuir al fomento de la cultura política. Por su parte, la FEPADE, organismo especializado de la PGR para atender lo relativo a los delitos electorales federales, también tiene entre sus atribuciones reglamentarias para diseñar e implementar programas permanentes de información y fomento de la cultura penal electoral.

directamente asociada a las tareas de promoción del voto y a la difusión de la cultura política democrática.

1.3 La actuación educativa del IFE

Desde su creación, las atribuciones constitucionales y legales del IFE en materia de educación cívica y promoción de la cultura política democrática son amplias y no se han modificado con motivo de las reformas electorales registradas a la fecha. Con excepción de la nueva atribución del IFE para realizar y regular la promoción del voto que realicen terceros (distintos a los partidos políticos y candidatos), comentada en párrafos previos, no se registra ningún cambio sustantivo en lo que toca a la educación cívica en la reciente reforma constitucional de 2007 y legal de 2008. Sin embargo, en lo que evidentemente se advierten cambios es en las concepciones, enfoques, programas, modalidades y alcance de las acciones educativas, las cuales han variado y evolucionado en los 19 años de existencia del Instituto.

El IFE inició formalmente su trabajo de educación cívica a partir del segundo semestre de 1991, con actividades dirigidas al público en general a través, principalmente, de mensajes y campañas en medios de comunicación y materiales diversos de divulgación, con contenidos centrados en la promoción del voto y la participación ciudadana en los procesos electorales. En ese año se creó la Biblioteca Central del Instituto, especializada en materia político-electoral, y en 1993 la Red Nacional de Bibliotecas en los órganos desconcentrados del Instituto.¹⁴²

La primera línea de trabajo consistió en la planeación y diseño de actividades vinculadas con la historia cívico-política de México, lo que dio lugar a la publicación y difusión de distintos materiales relacionados con personajes y momentos de la historia nacional

¹⁴² En el mes de junio de 2004 se registraba un acervo de 14 mil 396 títulos en la Biblioteca Central (IFE-DECEYECg, 2004). A partir de 2007, la Biblioteca pasó a formar parte de la Unidad de Transparencia del Instituto con el fin de integrarse a los servicios de información a la ciudadanía.

(libros, folletos y carteles).¹⁴³ A partir de 1993 se incorporó el tema de los valores y prácticas de la democracia, como eje alrededor del cual se estructuraron cuatro líneas de trabajo: a) divulgación de la cultura democrática a ciudadanos; b) educación cívica para la población infantil y juvenil; c) información y servicios bibliográficos; y d) promoción del voto. Adicionalmente, se organizaron varios eventos de carácter académico (foros, seminarios y talleres) y se realizaron diversas actividades de apoyo a esas líneas de acción, básicamente en las áreas de investigación en cultura política, impulso a las relaciones interinstitucionales y producción editorial.¹⁴⁴

Lo anterior permitió al IFE contar con insumos teóricos y conceptuales para nutrir la planeación y el desarrollo de los programas educativos que, junto con diagnósticos y evaluaciones en torno al tema amplio de la cultura política mexicana, derivaron en la detección de ciertas problemáticas relacionadas con el ejercicio de la ciudadanía; el conocimiento y sistematización de diversas experiencias nacionales e internacionales de educación cívica; la identificación y diferenciación de los públicos destinatarios de las acciones institucionales; y la formulación de propuestas de nuevas modalidades de acción. Con todo, según mi perspectiva, el Instituto emergió en el campo de la educación cívica nacional, más que como un agente educativo, como un agente promotor y difusor de cultura política, así como productor de ideas y conocimientos, que han contribuido significativamente al debate contemporáneo sobre la democracia mexicana.

¹⁴³ La línea de divulgación de la cultura democrática se impulsó básicamente con productos impresos de dos tipos: los orientados a públicos políticamente atentos o con formación académica media y superior, a través de las colecciones *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* (que a la fecha cuenta con cerca de 30 números editados), *Conferencias Magistrales*, *Ensayos*, *Conociendo la historia cívica de México*, entre otros; y los dirigidos a la población en general (carteles, folletos, trípticos, etc.). En su conjunto, estos materiales siguen teniendo amplia demanda y de buena parte de ellos se han hecho reediciones importantes.

¹⁴⁴ Entre los estudios e investigaciones que el IFE ha impulsado y encargado a diversas instituciones académicas destacan los siguientes: *Evaluación del impacto de las campañas de educación cívica del IFE 1997-1998*, que incluye estudios cualitativos sobre las representaciones de los valores democráticos que tienen los niños de primaria; *Estudio para el desarrollo de la estrategia de un programa de educación cívica en el IFE 1998-2000*, realizado por el Centro de Estudios Educativos; *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia*, realizada por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, que aportó significativamente al diseño del *Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003*.

En el transcurso de 1991 a 2000 se comenzaron a diseñar y a instrumentar diversos programas educativos con una estructuración básica dirigidos a diferentes sectores poblacionales, con la idea de contribuir a la formación de individuos libres, responsables y participativos, capaces de insertarse en la vida pública del país. Desde entonces, el IFE ha procurado colaborar con diversas autoridades para sumar esfuerzos en materia de educación cívica, respetando los respectivos ámbitos de competencia.

En efecto, con el objetivo de formar en valores a la población escolar (tolerancia, diálogo y pluralidad, entre otros) y complementar los programas y contenidos oficiales con temas de educación cívica y mediante diversas actividades grupales, lúdicas, vivenciales y reflexivas, en 1993 inició el programa nacional *Jornadas Cívicas Infantiles y Juveniles*. Es una propuesta extracurricular dirigida a los alumnos de los tres últimos grados de primaria, de los dos primeros grados de secundaria y del bachillerato.¹⁴⁵ La instrumentación de estos talleres recayó en los 332 vocales de capacitación electoral y educación cívica del IFE, distribuidos en el territorio nacional, y se contó con el apoyo de algunas de las autoridades educativas estatales. Al 2001 se reportaron tres millones de experiencias en aulas.¹⁴⁶

Jornadas Cívicas parte de la idea de que educar en y para la democracia significa crear en los centros y medios educativos las condiciones que hacen posible la vivencia y la práctica de los valores que la caracterizan, se concentra en su transmisión y considera que la escuela es el medio idóneo para impulsar la cultura democrática. En lo pedagógico, se

¹⁴⁵ Este programa contó para su instrumentación con una amplia variedad de instrumentos y materiales de apoyo didáctico: *Manual de formación de instructores en Jornadas Cívicas*; Colección *Conociendo la Democracia*, para niños de primaria; Colección *Horizonte ciudadano*, para jóvenes de secundaria; Colección *Apuntes de la Cultura Democrática*, para alumnos de bachillerato; juegos didácticos para niños y jóvenes; *Glosario Electoral Juvenil Básico*; video sobre *Jornadas Cívicas*, entre otros.

¹⁴⁶ Para ilustrar la aplicación de este programa institucional, véase la experiencia del estado de Morelos que incluye Ramírez (2005, p. 105-114) como estudio de caso en el que se destaca el proceso de colaboración entre el IFE, la autoridad educativa estatal y el Instituto Estatal Electoral, el proceso de capacitación seguido y los principales resultados. Asimismo, se cuenta con un estudio de campo realizado entre 1995 y 1996 en escuelas primarias y secundarias de cinco entidades (Distrito Federal, Morelos, Hidalgo, Puebla y Querétaro), impulsado por el IFE, en el que se concluye que “el desempeño de la mayoría de los vocales presentó algunos inconvenientes como: 1) falta de capacitación; 2) dificultades para trabajar con los grupos; 3) falta de elementos pedagógicos; 4) poca claridad en las explicaciones; 5) utilización de ejemplos poco adecuados, no claros y alejados de lo cotidiano” (IFE, 2000, p. 350).

basa en cuatro principios: reflexión, aprendizaje a través del juego (lúdico), participación (grupal) y vivencia del conocimiento; en este sentido, apuesta a procesos progresivos que van del acercamiento afectivo y experimental a una aproximación objetiva y reflexiva; de la experimentación y aplicación a la propia vida a un proceso de análisis y crítica que conlleva un proceso de opción personal y el desarrollo de actitudes. Evidentemente, en el transcurso de su desarrollo, este programa ha sido objeto de distintas aplicaciones, ajustes y evaluaciones.

Otro de los programas, *Nosotros los Jóvenes... Proyecto Ciudadano* es una propuesta de carácter vivencial que el IFE aplica desde 1998 a la fecha, tanto en el ámbito escolar como en espacios educativos informales, una vez que hace la adaptación al medio educativo mexicano del diseño original del Center for Civic Education.¹⁴⁷ El acento está puesto en el desarrollo de habilidades y destrezas ciudadanas funcionales para la democracia, con el propósito de favorecer en grupos de jóvenes el reconocimiento de problemas inmediatos en su entorno (reflexión colectiva), el análisis de los mismos a partir del acopio de información (comprensión crítica), la capacidad propositiva respecto a soluciones viables (resolución de problemas), la toma de decisiones colectivas (consenso) y la definición de planes de acción (acercamiento a las políticas públicas). Este ejercicio práctico se compone de cinco etapas de trabajo que se realizan a lo largo de 30 horas (promedio), con trabajo dentro y fuera del aula.

Un tercer programa implementado a partir de finales de los noventa por el IFE, en coordinación con la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, UNICEF, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Papalote Museo del Niño, es el de *Derechos y Valores para la Niñez Mexicana*. Consiste en una propuesta metodológica para la sensibilización y capacitación a maestros de quinto y sexto de primaria en torno a la

¹⁴⁷ Institución educativa estadounidense sin fines de lucro, creada en 1964 y dedicada a desarrollar y promover programas de educación cívica.

importancia de conocer y promover la cultura de los derechos de la infancia en la vida cotidiana.¹⁴⁸

A partir del análisis y la evaluación interna de las actividades realizadas en los primeros años de trabajo, enmarcadas en la función genérica de la educación cívica, en el año 2000 el IFE llegó a dos conclusiones importantes: a) los programas realizados habían resultado exitosos en la generación de información especializada, pero tenían bajo impacto en la formación de valores democráticos y el desarrollo de habilidades cívicas; y b) era necesario establecer una relación de trabajo sistemático con la autoridad educativa a nivel federal, ya que los programas de educación cívica en marcha no contaban con valor curricular.

Desde estas bases y con el propósito de dar unidad y secuencia a las tareas de educación cívica, tanto en el espacio educativo formal como en el comunitario, se diseñó el *Plan Trianual de Educación Cívica 2001-2003*, que fue aprobado por el Consejo General del Instituto el 6 de abril de 2001. Representa, sin duda, el primer esfuerzo formal de planeación institucional en esta materia, con el que, al decir de Ramírez (2005, p. 99), “la educación cívica empieza a manifestarse como una propuesta integral y coherente... que sirve de documento articulador de experiencias”.

Este *Plan* fue concebido como una estrategia dirigida a organizar y orientar la acción educativa del Instituto en el corto y mediano plazos, retomando las acciones comenzadas años atrás y articulándolas en un conjunto sistematizado e integral para consolidar lo logrado a la fecha, pero sobre todo para ampliar el impacto, el alcance y la cobertura de las acciones educativas. Se planteó el objetivo de

Contribuir al fortalecimiento de una ciudadanía consciente de sus derechos y responsabilidades, fomentar la participación cívica e impulsar la práctica de los valores de la democracia para incidir en el

¹⁴⁸ La propuesta metodológica está desarrollada en *Derechos y valores para la niñez mexicana. Manual para formación de maestros*, IFE y SEP, México, 1999.

mejoramiento de la calidad de vida de las personas, así como en el desarrollo de las comunidades, de las instituciones y del país en el marco de un orden político democrático (IFE, 2001, p. 35).

El *Plan Trienal* contiene una definición amplia de educación cívica que la concibe como un proceso continuo de formación integral de los individuos, que alienta el desarrollo de sus potencialidades en un contexto de libertad y respeto a la dignidad humana y promueve la corresponsabilidad social para la construcción de un orden democrático. De manera más precisa refiere “un conjunto de herramientas teórico-metodológicas y de técnicas didácticas que busca influir positiva y deliberadamente en los procesos de formación de la cultura política en un sentido democrático” (IFE, 2001, p. 30), orientadas a promover el desarrollo de competencias cívicas que favorezcan una intervención positiva y responsable de la población en el ámbito público.

En lo estratégico, este *Plan* impulsó una política institucional basada en la concertación de convenios de apoyo y colaboración con diversas instituciones públicas, privadas y sociales, tanto a nivel central como a través de sus órganos desconcentrados, para potenciar los alcances de aplicación de dicho instrumento de planeación. Para octubre de 2003 el IFE tenía suscritos 337 convenios en materia de educación cívica: con autoridades educativas federales y de los estados (25), universidades (87), ayuntamientos (154), y el resto (71) con diversos organismos de la sociedad civil y otras instituciones públicas (IFE-DECEYECch, 2004). Esta política incluía un planteamiento abierto a los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y organismos electorales locales, los cuales comparten el objetivo de contribuir al desarrollo democrático del país y al fortalecimiento de la cultura democrática, de acuerdo a sus finalidades formales.

En lo metodológico, asumió un enfoque de formación permanente e integral, basado fundamentalmente en el principio de acción-reflexión. Se pretendía dotar de herramientas cognitivas y prácticas a los ciudadanos, para promover el desarrollo de sus competencias cívicas y desatar procesos en los cuales, ya fuera de manera individual o colectiva,

realizaran un análisis de su propia realidad y encontraran alternativas de participación en la vida pública. Desde ese enfoque y una concepción de la educación en valores, el *Plan Trienal 2001-2003* se estructuró en tres líneas programáticas: a) educación y formación ciudadana en el espacio escolar; b) formación y educación no formal y participación ciudadana; c) información y comunicación. Cada una de ellas incluía diversos proyectos para dar un total de 15, que a su vez derivaron en un conjunto de 42 estrategias de acción.

A finales de 2001 surgió el proyecto institucional, de alcance nacional, *Educación para la democracia*. El propósito fundamental era el de “fortalecer la educación cívico-política y la moral democrática de niñas, niños y jóvenes escolarizados, así como de contar con materiales pertinentes que proporcionen a los docentes ideas concretas y herramientas prácticas para aprovechar su creatividad” (IFE, 2004, p. 6).¹⁴⁹ Además de proponer la democracia como eje transversal y tener una fundamentación teórico-pedagógica específica para la educación básica y materiales didácticos de apoyo para su instrumentación, este programa busca incidir en el currículo oculto a través de una propuesta de gestión escolar democrática, que promueve la convivencia democrática y una mayor participación de la comunidad educativa.

Evidentemente, con *Educación para la democracia*, el Instituto intentó transitar de las actividades extracurriculares puntuales a una propuesta integral de apoyo curricular en contenidos, métodos de trabajo y materiales didácticos para el aprendizaje de la educación cívica en el espacio escolar, aceptada en principio y formalmente por la SEP para todos los niveles de la educación básica. El enfoque de este programa es el de desarrollo de competencias cívicas para la vida democrática, con las cuales los sujetos estén en condiciones de articular conocimientos, habilidades, actitudes y valores en su quehacer

¹⁴⁹ Este programa fue coordinado por Silvia L. Conde Flores y se concreta en un documento general, doce ficheros didácticos (uno por cada grado de educación básica), un manual para el promotor y ocho cuadernillos de apoyo a la gestión escolar democrática, elaborados una vez que se realizó la prueba piloto en un grupo de escuelas de seis entidades del país (Aguascalientes, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Quintana Roo y Distrito Federal).

cotidiano.¹⁵⁰ Para operacionalizar este enfoque, se definió un listado flexible de once competencias cívicas y éticas, que van de lo individual a lo colectivo, cuyo objetivo principal es el de orientar la formación ciudadana: a) me conozco, me valoro y me regulo; b) soy crítico; c) respeto la diversidad; d) me comprometo con mi comunidad, con mi país y con el mundo; e) convivo de manera pacífica y democrática; f) me comunico y dialogo; g) participo; h) respeto y valoro la justicia y la legalidad; i) conozco, respeto y defiendo los derechos humanos; j) defiendo la democracia; y k) valoro la autoridad democrática.¹⁵¹

Por otra parte, además de concursos cívicos y otras múltiples actividades de divulgación, me parece importante resaltar seis actividades de educación cívica que se impulsaron en el marco del *Plan Trienal* y que están vigentes a la fecha, aplicándose en función de la demanda, fechas significativas y convenios específicos con otras instituciones: a) *Elección de representantes en el espacio escolar*, que es una propuesta de procedimiento para apoyar a los alumnos en sus procesos internos de elección en el ámbito escolar. b) *Parlamentos infantiles y juveniles* son ejercicios escolares que permiten a los alumnos conocer y replicar las funciones de los órganos legislativos, luego de un procedimiento de elección, y deliberar como órganos colegiados en torno a asuntos de su interés.¹⁵² c) *Cabildo por un día* es una actividad en la que los niños en sus escuelas realizan elecciones para integrar un cabildo y sesionan en la sede oficial, con la presencia del Cabildo constitucional, para analizar algún problema de su comunidad y tomar acuerdos de solución. d) *Taller de educación ciudadana* está dirigido a la formación de adultos en el que, a partir de una estructura modular flexible y adaptable a distintos grupos, se proporciona información básica para comprender el papel que juega la ciudadanía en la democracia y promueve espacios de

¹⁵⁰ Como se verá más adelante, los programas más destacados del *Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003*, esto es, *Nosotros los jóvenes: proyecto ciudadano* y *Educación para la democracia*, se integraron de manera explícita en la nueva política educativa del Instituto 2005-2010.

¹⁵¹ Se entiende por competencias cívicas “el conjunto de comportamientos, actitudes y conocimientos que las personas aplican en su relación con otros, así como en su actuación sobre el entorno social y político. En el caso de la ciudadanía democrática, las competencias además de ser cívicas son éticas porque requieren estar fundadas en un código ético personal, construido de manera autónoma a partir de los principios y valores de la ciudadanía democrática” (IFE, 2004, p. 11).

¹⁵² Desde el 2003 y hasta la fecha, el *Parlamento infantil* se realiza a nivel nacional en una convocatoria conjunta del Congreso de la Unión, la SEP, la CNDH, el DIF, UNICEF y el IFE.

diálogo y reflexión. e) *Formación de educadores para la democracia*, en la modalidad de diplomado nacional a distancia. f) Asimismo, a partir de 2000 y hasta la fecha se lleva a cabo en todo el país, en coordinación con el TEPJF y la FEPADE, la *Semana Nacional de Educación Cívica*, posteriormente denominada *Semana Nacional de la Ciudadanía y la Democracia*, que consiste en un conjunto diverso de acciones informativas, de sensibilización y formación cívica.

Ahora bien, para fortalecer los procesos comiciales se desarrolló el proyecto *Educación y capacitación electoral* a través del cual se proporciona, tanto a los ciudadanos como a los funcionarios electorales, conocimientos y marcos de referencia acerca de la legislación, las instituciones y los procedimientos electorales, así como sobre el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones político-electorales. De manera especial, se pretende desarrollar en los ciudadanos competencias específicas que les permitan participar en la organización y vigilancia de los procesos electorales, asegurar el apego a la legalidad y la emisión libre y secreta del voto, con énfasis en la prevención de prácticas de compra y coacción del voto. En el último informe del *Plan Trianual* (IFE-DECEYECch, 2004) se reporta que, a través de esta acción, se logró atender a un total de 24 mil 435 ciudadanos en 25 entidades federativas y a 8 mil 663 ciudadanos en la promoción de una cultura del voto libre y secreto, así como la formación de 1 mil 393 instructores.

Como parte de este mismo eje temático, de manera conjunta con el TEPJF y la FEPADE, se realizaron cursos de actualización en materia electoral dirigidos, en principio, a servidores públicos; en 2005, se decidió abrirlos a un público más amplio (partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales e instituciones educativas, entre otros destinatarios). De noviembre de 2001 a abril de 2005, se llevaron a cabo 35 cursos en el que participaron 2 mil 927 personas en distintas entidades del país (IFE-DECEYECi, 2005). Asimismo, en esta línea de educación electoral, se introdujo a partir de 1997 la realización de elecciones y consultas infantiles y juveniles, de manera concurrente con los comicios federales, para

promover el ejercicio de derechos de los niños, con particular énfasis en los de expresión, organización y participación, así como la práctica de procedimientos propios de la democracia.

En los informes presentados por la dirección responsable y conocidos por el Consejo General se registran cifras totales que, desde mi punto de vista, no reflejan con certeza la población realmente atendida a través de los programas institucionales. Por un lado, no se distingue entre las acciones educativas y las de divulgación; por otro, se advierte una sobrerrepresentación de beneficiarios (una misma persona cuenta para varias actividades). Los datos indican que, durante el periodo de aplicación del *Plan Triannual*, de abril de 2001 a marzo de 2004, el Instituto atendió a una población total de 18 millones 394 mil 390 individuos, de los cuales el 58% (7 millones 763 mil 834) corresponde a las estrategias del programa de “Educación y formación en el espacio escolar”, dirigido a niños y jóvenes, y el 42% (10 millones 630 mil 556) a las estrategias del programa “Formación y educación no formal y participación ciudadana”, con adultos. Asimismo se reporta un total de 281 mil 036 multiplicadores capacitados durante ese mismo periodo (IFE-DECEYECch, 2004) ¹⁵³.

Ahora bien, en el marco de la evaluación del *Plan Triannual de Educación Cívica 2001-2003*, que incluyó la participación de los funcionarios del área, se identificaron aciertos y dificultades en su implementación. Entre las fortalezas del *Plan*, los vocales destacan el hecho de que les permitió atender a diferentes públicos, promover el desarrollo de competencias cívicas y la formación en valores, así como lograr la apertura de espacios en los que se genera una cultura democrática. Como debilidades internas aparecen, por una parte, la ausencia de un proceso de capacitación previo a los vocales respecto de cada una de las estrategias, el no considerar las cargas de trabajo que se generan durante la organización del proceso electoral, la falta de personal de apoyo suficiente para dar cobertura a las actividades y el no contar con la colaboración del personal de otras áreas de las juntas

¹⁵³ Es importante considerar que estas cifras contabilizan la participación de un mismo destinatario tantas veces como programas o actividades en los que hubiera participado.

locales y distritales. Por otra parte, se señala la carencia de una metodología específica de seguimiento y de claridad en la vinculación que existía entre el *Plan* y el Calendario Anual de Actividades ¹⁵⁴ y, en algunos casos, la negativa de autoridades educativas para instrumentar los programas en el espacio escolar. En ese tenor los vocales propusieron, entre otras medidas, hacer una revisión de los programas para reducirlos en número y optimizar su aplicación; que durante el proceso electoral no se les exigiera el cumplimiento de todas las estrategias del *Plan*; que la evaluación de su desempeño no se haga en función de la cantidad de trabajo sino de la calidad de la intervención; y que la responsabilidad de la instrumentación se distribuya entre todas las vocalías de las juntas (IFE-DECEYCb, 2003).

Para conocer los aspectos más significativos de la instrumentación y resultados del *Plan Trianual* y como parte del proceso de evaluación interna mencionado, se realizó un balance con la participación de las 332 Juntas Locales y Distritales Ejecutivas. Además de valorar los logros obtenidos, el análisis realizado llevó a la identificación de un conjunto de necesidades, entre las que destaco cuatro: a) Diseñar un modelo de evaluación que combine la medición cuantitativa y el análisis cualitativo de las acciones educativas, para medir y valorar con mayor precisión el impacto de los programas educativos institucionales en los conocimientos y actitudes de los destinatarios. b) Realizar una selección más racional de los programas de educación cívica y desarrollar mecanismos de control de operación de las políticas y programas desarrollados por el Instituto en todo el país. c) Intensificar la colaboración con organizaciones públicas, privadas y sociales, así como propiciar la cooperación de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y medios de comunicación en la instrumentación de los programas de educación cívica del Instituto.¹⁵⁵ d) Llevar a cabo una planeación estratégica para dar cumplimiento a las funciones educativas de la Institución.

¹⁵⁴ Este Calendario es un instrumento de planeación que concentra, de manera detallada, todas las tareas a realizar por parte de los funcionarios del Instituto relativas a las distintas áreas de operación, entre ellas las de educación cívica.

¹⁵⁵ En el recuento de acciones, se resaltó el dato referido a que de los más de 300 convenios de colaboración en materia de educación cívica celebrados hasta ese momento, sólo cinco eran con organismos de la sociedad civil.

En dicho balance se detectó también que, de las 42 estrategias que conformaron el *Plan Trianual*, 18 de éstas tuvieron un bajo rendimiento en su aplicación debido, entre otros factores, al rechazo de la población a la que estaban dirigidas las acciones; la falta de colaboración de otras instituciones; la existencia de estrategias inadecuadas a las características regionales; y su limitada viabilidad.

En la revisión documental referida a la década 1993-2003 (informes, actas, proyectos, propuestas y publicaciones), advierto un tránsito importante de acciones de difusión o divulgación de prácticas y valores de la democracia al diseño de una política de educación cívica. En lo esencial, observo un esfuerzo institucional permanente por conceptualizar la educación cívica y realizar actividades de formación de multiplicadores para lograr mayor cobertura; el reconocimiento de la necesidad de sensibilizar y formar a todos los funcionarios del Instituto, de todas las áreas, y promover en ellos el desarrollo de competencias cívicas; y el despliegue de acciones multiplicadoras de mayor alcance al crear sinergias institucionales con autoridades educativas y otros organismos de la sociedad. .

En mi opinión, tal como se preveía en el documento rector del *Plan Trianual* (IFE, 2001, p. 10), este instrumento logra trazar una plataforma conceptual y técnica que estableció las bases para la planeación estratégica en materia de educación cívica. Este *Plan* y la nueva política educativa del Instituto que se aprueba en 2004, como todo proyecto educativo, se hacen con prospectiva, es decir, como ejercicio que examina el pasado hacia el presente y el presente hacia el futuro con el propósito de construir escenarios por venir.

2. LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL IFE 2005-2010

El *Programa Estratégico 2005-2010 (PEEC)*, aprobado por el Consejo General del IFE el 16 de diciembre de 2004, constituye uno de los programas prioritarios de la Institución para el

periodo 2005-2010.¹⁵⁶ Se concibe como un curso de acción planeada que busca generar un cambio y se asume como la política pública de la institución en materia de educación cívica.

Esta nueva política tiene como antecedentes inmediatos, por una parte, las acciones relatadas en el capítulo previo y el acuerdo aprobado por el Consejo General del IFE el 21 de octubre de 2003, en el que se encomendó a la dirección de área (DECEYEC) para que elaborara y presentara una propuesta de plan y programas de educación cívica para desarrollarse en el corto y mediano plazo, dejando en manos de la Comisión respectiva establecer los términos y los plazos en que se presentaría la nueva propuesta a dicha instancia; por otra, las políticas y programas generales del Instituto para el año 2004, aprobadas en agosto de 2003, las cuales establecían como meta la de consolidar al IFE como promotor de la educación cívica en México y proseguir con las actividades que en esta materia se venían realizando, a fin de promover el ejercicio del voto libre y secreto y contribuir a que la ciudadanía cuente con elementos para participar activa, propositiva y responsablemente en la vida pública.¹⁵⁷

El mismo desarrollo de los programas que conformaron el *Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003* presentó desafíos que demandaban hacer un alto en el camino para, entre otras cosas, contar con modelos educativos que respondieran de mejor manera al contexto democrático del país y a las distintas realidades sociales que coexisten en él; definir políticas que atendieran las necesidades de formación cívica de las diversas regiones del país; evaluar de forma permanente el quehacer educativo; y renovar el compromiso institucional, con la clara intención de elevar la capacidad de incidencia y llegar a sectores más amplios de la sociedad.

A partir de ello, en el marco de una nueva gestión institucional iniciada en noviembre de 2003, el IFE impulsó un amplio proceso de deliberación respecto a la función educativa

¹⁵⁶ El periodo que se estableció en este acuerdo del Consejo General del IFE (CG 182/2004) para el desarrollo del PEEC corresponde a la gestión prevista en la ley para el grupo de consejeros designados en el 2003.

¹⁵⁷ Ambos acuerdos, el de agosto y octubre de 2003, fueron tomados por el Consejo General del IFE al final de la gestión de los consejeros electorales encabezados por José Woldenberg.

que tiene como órgano de Estado y de acuerdo con sus atribuciones legales, para contribuir a elevar la calidad de la democracia mexicana. Este proceso fue coordinado por la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica (en adelante la Comisión), que promovió la integración, en marzo de 2004, de un Comité Técnico de Especialistas con la participación de asesores externos para apoyar a la DECEYEC en el diseño de una propuesta de política de educación cívica de largo alcance.¹⁵⁸ Este grupo de trabajo se distinguió por la trayectoria académica y profesional de sus integrantes en el área de ciencias sociales, particularmente en el campo de la educación y de la política, con una perspectiva crítica e interdisciplinaria que permitió combinar una visión nacional con visiones y experiencias locales. Sus vínculos con la sociedad, el interés y disposición en apoyar los trabajos del Instituto y su compromiso con el fortalecimiento de la democracia, son algunas de las cualidades que, desde mi punto de vista, destacan en dicho grupo de asesores externos.

Durante diez meses (marzo-diciembre de 2004) el Comité trabajó de forma intensa en el diseño de la política, en más de diez reuniones presenciales de discusión y mediante una comunicación permanente vía correos electrónicos para intercambiar información y hacer observaciones a los documentos de trabajo, a partir de una ruta de trabajo general y acuerdos particulares. La Comisión dio seguimiento puntual a los trabajos del Comité; los avances en la propuesta fueron socializados, en distintos momentos y espacios, con todos los consejeros electorales y representantes de los partidos políticos, así como con los vocales locales del área en reuniones presenciales, además de que se abrió un espacio electrónico de consulta para que todos los vocales de las juntas distritales y locales tuvieran la oportunidad de participar y opinar sobre el tema. Cabe hacer notar que todo el proceso de

¹⁵⁸ Este Comité se integró con asesores externos al Instituto y funcionarios del mismo. Como parte del primer grupo participaron Emilio Álvarez Icaza (D.F.), Miguel Bazdresch Parada (Jalisco), Patricia J. McCarthy Caballero (Yucatán), Salvador Martínez Licón (D.F.), Alberto Olvera Rivera (Veracruz) y Ricardo Raphael de la Madrid (D.F). Como funcionarios vinculados al área de educación cívica: Carlos González Martínez, en su calidad de Vocal Ejecutivo de la Junta Local de Michoacán; Maricela Fragozo Vargas, vocal distrital en Baja California; Marlene Romo Ramos, Gabriel de la Paz Sosa y William de la Torre Gamboa, de la Dirección Ejecutiva en oficinas centrales, y Rafael Lucero Ortiz, asesor de la consejera Teresa González Luna. La Secretaría Técnica de este Comité estuvo a cargo de Sandra García Álvarez. Durante el periodo que abarcó el diseño de la política encabezaron la DECEYEC Cecilia Tapia, en su primera etapa, y Carlos González Martínez, en su conclusión; y como presidenta de la Comisión respectiva, Teresa González Luna Corvera.

diseño de la política está registrado; además de los documentos de trabajo y las actas de cada una de las reuniones, existen versiones estenográficas de las mismas.¹⁵⁹

Si bien el escenario institucional en el que se gesta la nueva política educativa fue complicado, adquiere sentido la idea de que los periodos de cambio y transición pueden ser particularmente productivos. Algunas situaciones internas ilustran las dificultades enfrentadas: ausencia de titulares en el área operativa (la misma Dirección Ejecutiva y las direcciones de área de educación cívica y de difusión); acciones de educación cívica en curso en oficinas centrales y órganos desconcentrados; fechas definidas para el cumplimiento de acuerdos relacionados con la materia, previamente establecidas por el Consejo General; y, una nueva Comisión y Consejo General.

Desde el inicio el Comité convino en trabajar en términos de formulación de política pública educativa, para sentar las bases de lo que el IFE puede y debe hacer en relación a la construcción de ciudadanía desde la educación cívica. Esta posición contribuyó de manera decisiva, en mi opinión, a pensar desde el marco de las políticas públicas y sus implicaciones, ya que no se trataba de una simple consultoría para formular un nuevo plan o programas educativos novedosos. En todo momento se consideró la experiencia institucional y nacional acumulada, para imaginar formas nuevas para enfrentar los retos actuales, y se asumió la deliberación como mecanismo democrático permanente para el intercambio regulado de informaciones y de razones, la gestión y acción cooperativas, y la expresión de las diferencias, buscando el consenso en los resultados y en las conclusiones del trabajo.

En la formulación de esta política se retomaron y valoraron las experiencias y los aprendizajes institucionales obtenidos por el IFE a lo largo de, en ese entonces, casi quince

¹⁵⁹ Durante el periodo de diseño en el 2004, el Comité Técnico de Especialistas se reunió en 11 ocasiones (8, 19 y 26 de marzo; 19 y 30 de abril; 28 de mayo; 14 junio; 9 de agosto; 26 y 27 de septiembre; 6 y 22 de noviembre) y en las sesiones de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica se dio seguimiento puntual al trabajo. El 13 de octubre se presentaron los avances en la formulación del *PEEC* en reunión con vocales de capacitación de juntas locales; el 27 de septiembre y el 22 de noviembre se realizaron reuniones conjuntas del Comité con los Consejeros Electorales; y, en el caso de los representantes de los partidos políticos, se les hizo una entrega de una versión ejecutiva de manera previa a la reunión que se sostuvo con ellos el 26 de noviembre de ese mismo año.

años de realizar acciones en materia de difusión y educación cívica, así como estudios e investigaciones realizados por el mismo Instituto o por agentes externos a solicitud de éste.¹⁶⁰ De manera particular, el Comité Técnico de Especialistas analizó los resultados del *Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003*, dada su relevancia y vigencia en esos momentos, para identificar y sugerir aquellas estrategias y proyectos más exitosos que podrían seguir aplicándose en tanto se trabajaba en el diseño de la nueva política educativa. Derivado de estas recomendaciones, el Consejo General aprobó dar continuidad durante el 2004 a 19 de las 42 estrategias del *Plan* que venían implementándose.

Respecto al *Plan Trienal* y con miras a elaborar la nueva política, dicho Comité (IFE-DECEYECe, 2004) observó, entre otras cuestiones, una dispersión de iniciativas que pudieron representar dificultades para su seguimiento y supervisión; un criterio predominantemente cuantitativo en el seguimiento y evaluación de las acciones; un diseño de acciones poco horizontal, lo que puede explicar en parte el desconocimiento y poco compromiso por parte de los funcionarios en su aplicación; una distribución de los escasos recursos financieros que priorizó los gastos administrativos y de producción de materiales en menoscabo de la operación de los proyectos; y poca flexibilidad para adaptar los proyectos y las estrategias a las condiciones particulares de cada distrito electoral.

La política partió de la idea de que para lograr una democracia profunda y eficaz se requieren cambios en la cultura política de los mexicanos y de la necesidad de impulsar una educación cívica que permita a la población mexicana, entre otras cuestiones, participar en el ámbito público y ejercer a cabalidad su derecho político de votar y elegir a sus representantes; reconocer y exigir los derechos de ciudadanía en su integralidad (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales); contribuir en la construcción de un gobierno

¹⁶⁰ El catálogo de estudios e investigaciones del IFE es amplio. Entre los estudios que se tomaron en cuenta para la elaboración del *PEEC* se encuentran el de *La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México*, que al poco tiempo se publicó en una coedición con la UNAM; y *La participación ciudadana en las elecciones federales de 2000*, estudio hecho por la Dirección de Organización Electoral del IFE.

transparente y un sistema de justicia accesible y eficaz; y promover la equidad social entre los géneros y una mayor justicia social (IFE, 2005).

El documento oficial del *PEEC*, aprobado por el Consejo General, está estructurado en cinco grandes apartados: a) El primero, refiere los elementos legales que fundamentan la competencia educativa del Instituto, así como de otras organizaciones públicas en torno a la educación cívica, que conforman el “marco jurídico” que norma la política propuesta. b) El segundo capítulo, expone el “marco teórico” desde el cual se conciben y comprenden los procesos de construcción de ciudadanías democráticas a ser impulsados por el Instituto, tanto de manera directa como en coordinación con terceros. Incluye reflexiones teóricas en torno a la democracia, sus normas, prácticas sociales e instituciones políticas, que dan sustento a los referentes de partida de la política educativa. c) En el apartado tercero se desarrolla el “marco contextual”, en el que se resaltan algunos de los rasgos actuales que conforman la cultura política y el ejercicio de la ciudadanía en México. Estos planteamientos de diagnóstico son la base del diseño estratégico de la política que se expresan en líneas de acción, pero se insiste en la conveniencia de que la labor de investigación que realiza el IFE, de manera directa o en convenio con diversas instituciones de educación superior, se vea fortalecida y se convierta en una tarea permanente para producir nuevos conocimientos, actualizar los datos y entender, con mayor precisión, qué pasa y cuáles son los desafíos políticos y necesidades formativas de los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos en las diversas regiones del país.¹⁶¹ d) El cuarto capítulo, el “marco pedagógico”, constituye otro de los pilares de la propuesta de política pública educativa. Define el enfoque pedagógico y los rasgos que dan personalidad a la propuesta de formación ciudadana, así

¹⁶¹ Entre las conclusiones de este capítulo que presenta un panorama general del estado actual de la cultura política y el ejercicio de la ciudadanía en México, se resalta lo siguiente: a) Los mexicanos no disfrutan de las mismas oportunidades para ejercer sus derechos y ciudadanía; tanto la pobreza como la exclusión social o discriminación son factores que impiden igualar las condiciones de participación democrática; b) los problemas que enfrenta el país influyen en una percepción ciudadana negativa respecto al desempeño de la democracia y sus instituciones, lo que genera desconfianza y desinterés de los ciudadanos; c) la creciente desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones dificulta los esfuerzos de construcción de ciudadanía democrática, toda vez que es a través de la participación en la vida pública que se adquieren las capacidades para actuar como ciudadanos; y d) se advierten dificultades en los ciudadanos para vincular lo público y lo político con su vida cotidiana, lo que explica en parte el desinterés y la baja participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

como los fines educativos que se persigue alcanzar. e) En el último apartado, se plantea la “estrategia” del IFE en materia de educación cívica, en la que se definen los ejes rectores, los objetivos a alcanzar, así como las líneas de acción programática y orientaciones estratégicas para la realización de esta política pública educativa. Así, me parece, con los contenidos de cada uno de los capítulos referidos, el Instituto se coloca en el debate público nacional sobre la educación para la ciudadanía y define, por primera vez y con ese carácter, una política pública educativa.

Además del documento oficial que contiene el *PEEC*, el aporte del Comité Técnico de Especialistas incluyó una proyección general de la manera en que visualizan la instrumentación de la política, propuestas en torno al diseño e instrumentación de algunos proyectos específicos y una serie de recomendaciones prácticas al Instituto para la aplicación de la nueva política.

Ahora bien, entre los planteamientos fundamentales de la política, el *PEEC* asume una definición de la democracia que parte de la centralidad de la expresión electoral y de la idea de que el voto es un logro incuestionable y una condición necesaria para el ejercicio de la democracia, pero integra una concepción deliberativa y participativa de la misma:

Hoy es posible definir a la democracia como aquel arreglo de las instituciones que se constituyen en gobierno gracias tanto a la práctica libre, directa y secreta de los votos como a la participación de ciudadanos que se reconocen en el ejercicio tolerante y razonado de la deliberación pública... La democracia es, ante todo, un engranaje de procedimientos que le permite a cada persona existir políticamente en sociedad y manifestar sus convicciones abiertamente en el espacio de lo público (IFE, 2005, pp. 18-19).

En lo esencial, en el texto se insiste en la idea de que toda democracia se expresa en la práctica libre, secreta y directa del voto, la cual a su vez depende del ejercicio libre, informado, razonado y tolerante de la deliberación ciudadana. El *PEEC* concibe la ciudadanía como una institución fundamental de la democracia en su integralidad, es decir, en todas sus expresiones (civil, política, social, económica y cultural) y considera que la

participación política, la confianza en las instituciones y el capital social (vida asociativa) son elementos para una democracia de calidad. Esto supone, desde luego, un ciudadano que tiene interés en informarse, capacidad de juicio político, capacidad de exigir cuentas y reclamar ante abusos, e interés en el debate público y la vida social.

El objetivo general de la política de educación cívica del IFE se formula en términos de contribuir a elevar la calidad de la democracia mexicana a partir de procesos educativos que desarrollen competencias cívicas y éticas que favorezcan la construcción de una ciudadanía plena, que participe y se involucre de manera efectiva y responsable en la vida pública. Para ello, plantea el despliegue de acciones y procesos que permitan fortalecer la acción educativa y con ello dar vigor a la democracia, en colaboración con diversas organizaciones e instituciones.

Para lograr este objetivo general, se plantean los siguientes objetivos específicos: a) contribuir a la formación de ciudadanos competentes de una sociedad democrática, que se interesen por la vida pública y política e incorporen una visión integral de su ciudadanía; b) fortalecer a aquellas organizaciones e instituciones comprometidas con la democracia para que incrementen su capacidad de educar democráticamente a diversos sectores de la sociedad; y, c) consolidar al IFE como una institución formadora de ciudadanía, a partir de motivar y movilizar a toda su estructura operativa y fortalecer los nexos de cooperación e intercambio con instituciones públicas y privadas, para ampliar el impacto e incidencia de los diversos procesos de construcción de ciudadanía y proyectos específicos de educación cívica.

A partir de las condiciones culturales de los distintos contextos y niveles de desarrollo moral y cognitivo de los sujetos destinatarios, el *PEEC* pretende desarrollar las siguientes trece competencias cívicas: autoconocimiento y regulación; respeto a la diversidad; manejo y resolución de conflictos; diálogo; participación democrática; comprensión crítica; comprensión de la democracia como forma de gobierno y de vida; perspectiva social y

búsqueda del bien común; conocimiento, respeto y ejercicio de los derechos humanos; convivencia democrática; toma de decisiones; participación en procesos electivos y de consulta democrática; respeto y valoración de la justicia y la legalidad; y, ejercicio democrático de la autoridad y control ciudadano del poder. En efecto, el conjunto de competencias que se propone es amplio, lo que obliga a seleccionar entre ellas en función de los contextos, destinatarios y programas y/o proyectos específicos.

En lo pedagógico, este enfoque de desarrollo de competencias cívicas para la vida democrática se entiende como el conjunto de comportamientos, actitudes y conocimientos que las personas aplican en su relación con otros, así como en su actuación sobre el entorno social y político. Así, la competencia es

Una herramienta para movilizar el saber que pone el énfasis en el desempeño práctico y cotidiano de los conceptos, facilita el dominio de las herramientas prácticas y reta al sujeto aprendiz a poner en práctica sus actitudes y valores personales y grupales. La educación cívica basada en el desarrollo de competencias cívicas, es decir, en la movilización de conocimientos, habilidades y actitudes prepara a los sujetos para el desempeño en la vida democrática y por tanto favorece el ejercicio de la ciudadanía en todas sus dimensiones (IFE, 2005, p. 59).

En este orden de ideas, la competencia significa saber y saber hacer, lo que implica poder aplicar los conocimientos y saberes en la realización de acciones concretas, de manera que las personas puedan usar sus capacidades de manera flexible para enfrentar problemas nuevos en la vida cotidiana. En este enfoque confluyen tres ámbitos estrechamente vinculados: a) “El saber de la democracia”, que alude a la adquisición de información y conocimientos sobre la ciudadanía y sus derechos, la democracia y sus instituciones, así como al desarrollo de habilidades cognitivas que favorezcan la construcción de estructuras mentales y el aprendizaje de nociones cívico-políticas. b) “El saber hacer: las habilidades en la democracia”, que pretende formar a los sujetos para la acción, la convivencia, la toma de decisiones y el ejercicio de derechos mediante el desarrollo de competencias procedimentales. c) “El ser y convivir: los valores de la democracia”, que refiere una

dimensión actitudinal que aspira a favorecer el desarrollo del juicio crítico y la práctica de la democracia en la vida cotidiana, sobre la base de los derechos humanos como exigencia mínima de valores y normas sociales. Cabe señalar que estos ámbitos se corresponden los cuatro pilares de la educación planteados en el Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI (Delors, 1997).

En lo metodológico, el *PEEC* contempla los siguientes elementos para los procesos de aprendizaje: a) “parte de la realidad”, lo que significa que el punto de partida de las acciones educativas son los saberes y aprendizajes ya constituidos por los sujetos en sus entornos específicos, los cuales han de ser previamente identificados; b) “situado”, toda vez que los procesos de aprendizaje se ubican en una o varias situaciones concretas y pertinentes a las personas y se reconoce la influencia formativa de lo cotidiano en la construcción del desempeño de cada competencia cívica; c) “trabajo cooperativo”, porque se considera que los procesos de educación ciudadana se deben desarrollar en un clima basado en los principios y valores democráticos, en el que las personas se reconocen como parte de un grupo cooperativo, participativo y emocionalmente cálido; d) “dialogico”, ya que la intervención pedagógica se centra en la participación de las personas en la construcción del conocimiento y en el desarrollo de las habilidades de comunicación, argumentación, escucha activa, cuestionamiento argumentado y construcción de consensos; e) “crítico”, lo que supone la capacidad de entender una situación a fin de tomar postura, así como el desarrollo del juicio crítico y político; f) “aplicado”, al poner el énfasis en los métodos y técnicas que apuntan a la solución de problemas reales y cercanos a los grupos; g) “autónomo”, en tanto este enfoque se sustenta en el desarrollo autónomo del juicio moral a través de procesos reflexivos; y, h) “socioafectivo”, porque combina la información con la vivencia personal para generar una actitud de aprecio y propiciar que la persona viva, sienta, analice y sea capaz de compartir una situación real, en un clima de convivencia y confianza que conduce a la seguridad personal, así como la concordia y empatía con el otro.

En síntesis, el *PEEC* define cinco principios rectores de la actuación institucional en materia de educación cívica, cinco objetivos fundamentales y diez líneas de acción programática, los cuales representan el horizonte a alcanzar y una guía fundamental para la definición de los objetivos, metas y planes anuales. La siguiente matriz expresa los planteamientos principales de la política educativa del IFE (IFE, 2005, p.66):

Objetivos	Líneas de acción	Principios rectores
I. Socializar los límites y alcances de la democracia.	1. Preparar a niños y jóvenes para el ejercicio de su ciudadanía.	Enfoque participativo que promueve la transparencia y la rendición de cuentas.
II. Generar conciencia, confianza y participación ciudadana.	2. Promover el debate público acerca de la democracia y la ciudadanía.	
III. Contribuir al fortalecimiento de la integración social y a la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad.	3. Impulsar la cultura democrática y los derechos de ciudadanía.	Concepción integral de la educación cívica.
	4. Educar para la participación en la vida pública y el ejercicio de la ciudadanía.	Visión nacional con enfoque local.
	5. Fortalecer el tejido social.	
IV. Reforzar la investigación en torno a la construcción de ciudadanía y la cultura democrática.	6. Fortalecer las relaciones democráticas entre el Estado y la sociedad.	Focalizado a quienes enfrentan mayores dificultades para el ejercicio de sus derechos.
	7. Generar investigación sobre el estado que guarda la ciudadanía y las percepciones acerca de la calidad de la democracia.	Fomenta la puesta en práctica de los valores de la democracia y la importancia del voto.
V. Consolidar al IFE como una Institución formadora de ciudadanía.	8. Investigar sistemas, prácticas y procesos de formación cívica.	Favorece la perspectiva de género y el respeto a la pluriculturalidad.
	9. Instrumentar políticas internas para fortalecer la capacidad cívico-educativa del IFE.	
	10. Instrumentar estrategias para fortalecer al IFE como una institución clave de la democracia.	

En cuanto a su instrumentación, el *PEEC* plantea dos ejes transversales fundamentales. Por una parte, la colaboración y coordinación con diversos actores estratégicos para la construcción de ciudadanías democráticas, considerando que esta tarea es responsabilidad y prerrogativa de múltiples actores y que el IFE puede impulsar y promover su vinculación y articulación, así como desatar procesos que fortalezcan su quehacer educativo. Por otra parte, la evaluación permanente e integral de las acciones, considerando la política educativa como elemento indispensable para determinar la viabilidad e impacto de la contribución del IFE en este campo, y como medio idóneo para rendir cuentas a la sociedad mexicana.

Por último, cabe señalar que esta política está conformada por tres subprogramas que indican grandes líneas y escenarios de la acción institucional: a) “Educación para la participación en la vida pública”, cuyo objetivo es promover entre los ciudadanos en ejercicio (adultos) el desarrollo de competencias cívicas y éticas que les faciliten la participación activa en la vida pública, no sólo a través del voto sino mediante otras acciones que les permitan incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de su comunidad; b) “Educación para la Democracia”, que tiene como propósito promover entre los futuros ciudadanos (población menor de edad) y los nuevos ciudadanos (población que recién adquirió la ciudadanía legal) el interés en los asuntos públicos, así como desarrollar las competencias cívicas y éticas que les permitan participar en la comunidad para mejorar sus condiciones de vida, capacitándolos para ejercer la ciudadanía de manera efectiva al adquirir este estatus legal; y c) “Fortalecimiento de la capacidad de instituciones y organizaciones para impulsar la formación ciudadana”, cuya finalidad es coadyuvar a que las organizaciones e instituciones comprometidas con la democracia incrementen su capacidad de educar a los diversos grupos de ciudadanos que atienden.

A partir de lo expuesto, considero que se puede apreciar que el *PEEC* representa un cambio de paradigma en la manera en que el IFE ha concebido la educación cívica (IFE-DECEYECh, 2004). Lo que resulta clave, a mi modo de ver, es que parte de una concepción integral de la ciudadanía (civil, política, social, económica y cultural) y plantea que la existencia de la participación democrática requiere de un sólido tejido de redes sociales e instituciones públicas confiables, ya que sin éstas el proceso de construcción de ciudadanía se vuelve imposible. Además, centra la atención en la generación de espacios de participación y aprendizaje (aprender haciendo), particularmente con y para ciudadanos en ejercicio (adultos), con el propósito de favorecer el interés y la acción ciudadana en los ámbitos público y político. Con todo, el IFE resignifica su papel como órgano del Estado mexicano en la construcción de ciudadanía para la democracia.

Por otra parte, resulta pertinente recuperar algunos puntos de vista externos acerca de lo que representa la formulación de esta nueva política educativa (el *PEEC*). Desde una visión reconocida y externa a la Institución, Latapí (comunicación personal, diciembre de 2004) opina que se trata de “un programa bien fundado y bien orientado, claro y redactado con esmero. Será de gran utilidad tanto para el IFE como para otras instancias de educación cívica del país”. Hace explícito que “me gustó especialmente la definición de ciudadanía como ‘construcción de la conciencia individual y colectiva’ que va fraguando a lo largo de la vida y que es condición que hace posible a la persona transitar de lo privado a lo público”, así como la idea de que el motor de su construcción es el disenso social y la advertencia de que se tiende a priorizar su dimensión política sobre la social y cívica. Entre otras recomendaciones, el autor sugiere ampliar esta política institucional a los medios de comunicación, “al menos en lo referente a los aspectos educativos” y hacer referencia a su contribución al logro de las finalidades de la educación nacional, como lo hace la Ley General de Educación. Asimismo, recomienda que las conclusiones del marco contextual se detallen

más porque de él se deben derivar las orientaciones fundamentales para las acciones de educación cívica.¹⁶²

Por su parte, Ramírez (2005, p. 120) opina que “con este programa se confirma y define, por primera ocasión, de manera integral, la existencia de la política de Educación Cívica del IFE”. Considera que, mientras en el plan previo (*Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003*) se daba preferencia al concepto de educación cívica desde un enfoque de formación valoral y una propuesta dialógica vinculada a las exigencias de la democracia, el *PEEC* añade otros elementos de una cultura basada no solamente en los valores universales sino también en el ejercicio pleno de los derechos humanos, con un perfil de la ciudadanía que dispone de herramientas concretas. En su opinión, una de las aportaciones más importantes de la nueva política consiste en subrayar “que un ejercicio integral de la ciudadanía pasa necesariamente por la defensa y goce pleno de los derechos, los cuales están determinados por los niveles de educación, la región en que se vive, la permanencia o no de algún grupo en situación de vulnerabilidad (o discriminación) y la situación económica de la persona” (Ramírez, 2005, p. 100). De esta manera, en el análisis que realiza sobre los programas educativos del IFE, observa cambios sustantivos en la concepción y fundamentación de la educación ciudadana y reconoce que, desde su creación, el Instituto ha hecho esfuerzos por establecer principios, criterios y lineamientos en esta materia, así como por definir conceptos y categorías aplicables en su tarea educativa, lo que ha hecho posible que cuente con una concepción propia de educación cívica, desarrolle programas educativos específicos y coadyuve, como actor fundamental, en la construcción de una cultura política democrática.

Luego de realizar un examen de los supuestos teóricos que fundamentan los dos instrumentos de política educativa sobre los cuales ha trabajado el IFE hasta la fecha, Pacheco Castellanos (2007, p. 46) observa, también, cambios sustanciales: mientras el

¹⁶² A solicitud expresa de mi parte, interesada en conocer su opinión sobre el *PEEC*, en diciembre de 2004 recibí del Dr. Pablo Latapí Sarre por correo electrónico sus observaciones y comentarios al mismo.

Plan Trianual de Educación Cívica 2001-2003 “arranca con sólo un apartado teórico sobre la educación cívica”, el *PEEC* “expone una recomposición en materia de teoría política” al concebir la ciudadanía “como aquello que otorga derechos y proporciona el marco para exigirlos y defenderlos”, lo que implica contar con conciencia ciudadana, vida asociativa, confianza y capital social. Ahora bien, desde otro punto de vista, de carácter técnico y enfocado a la instrumentación de la nueva política, se considera que el *PEEC* es un buen marco estratégico, pero no propiamente un plan estratégico, porque establece grandes prioridades y caminos programáticos de distintos niveles sin explicitar logros concretos que sean empíricamente registrables (IFE-DECEYECm, 2006). Si bien “cuenta con los elementos fundamentales para, de ahí, construir su política educativa”, por ser tan abarcador se cuestiona su implementación y su efectividad (Pacheco Castellanos, 2007, p. 47).

Una vez aprobado el *PEEC* y como parte del mismo acto en el Consejo General, se acordó que la Junta General Ejecutiva, previo conocimiento de las Comisiones respectivas, determinara las responsabilidades de las distintas áreas ejecutivas del Instituto en su aplicación, tanto en oficinas centrales como en órganos desconcentrados, con el objeto de asumir e impulsar en conjunto la nueva política educativa. En abril de 2005 la DECEYEC realizó una presentación del *PEEC* a los titulares de las direcciones ejecutivas y de las unidades técnicas, a partir de lo cual se instaló un grupo de trabajo con representantes de estas áreas para elaborar una propuesta integral acorde a los postulados del *PEEC*.¹⁶³

En esta misma línea, con el fin de fortalecer a la DECEYEC en la fase de implementación de la política, de agosto a diciembre de 2005 colaboró otro grupo asesor externo al Instituto, el “Comité Técnico de Acompañamiento a la Instrumentación del Modelo Integral de Seguimiento y Evaluación del *PEEC 2005-2010*”. Su aporte se centró en la traducción o concreción de las líneas programáticas establecidas en objetivos, metas e indicadores consistentes con los planteamientos estratégicos del *PEEC*; en la capacitación

¹⁶³ En la sesión del 25 de enero de 2006, la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica aprobó la “Propuesta de responsabilidades de las distintas áreas del IFE para la instrumentación del *PEEC 2005-2010*”.

inicial de los funcionarios de la dirección y desarrollo de las competencias directivas, técnicas, de gestión y psicosociales implicadas en la operación de la política; y en la elaboración de un diagnóstico organizativo para valorar las condiciones y capacidades de la dirección para llevar a cabo las nuevas tareas (perfiles de competencias en todos los niveles). En sus observaciones, este Comité advierte sobre la inexistencia en el área ejecutiva de procesos claros e integrados al interior; una gestión de recursos humanos basada en funciones y tareas, pero no en las competencias que demanda el *PEEC*; la falta de correspondencia entre las competencias internas y las competencias a desarrollar con los ciudadanos; y una gestión educativa orientada más a resultados o productos intermedios (cuantitativos), que al logro de impactos o cambios en el entorno (IFE-DECEYECi, 2005).

En suma, el *PEEC*, como nueva política pública educativa del IFE, empezó a orientar las acciones institucionales a partir del 2005. Durante ese primer año, las tareas se concentraron en su socialización, tanto hacia el interior del mismo Instituto como con agentes educativos externos, así como en los ajustes pertinentes a los programas en curso y en la preparación de los nuevos proyectos consistentes con el nuevo planteamiento.

3. LA EDUCACIÓN PARA EL VOTO EN LAS ELECCIONES DE 2006

El primer gran reto que enfrentó el IFE, una vez aprobada y socializada la nueva política de educación cívica, fue la formulación de una propuesta educativa para desarrollarse durante el proceso electoral federal 2005-2006 y fortalecer la participación electoral de los ciudadanos. Los diagnósticos sobre el estado que guarda el ejercicio de la ciudadanía en México, los análisis de la participación y abstención electoral en las últimas elecciones, la coyuntura electoral y el mismo *PEEC* (2005, p. 69), que centra la atención en la participación ciudadana y asume que “los valores de la democracia, así como la promoción del voto libre y secreto seguirán constituyendo la base de la labor de educación cívica del IFE”, hacían necesario

innovar y elaborar un programa de educación para el voto que respondiera a las exigencias del momento y fuera consistente con la nueva política.

La pretensión principal fue la de articular todas las acciones institucionales para alentar la participación amplia de los ciudadanos en las distintas tareas organizativas del proceso electoral y en el día de las elecciones a través del sufragio. Desde el punto de vista de la política de educación cívica, era la oportunidad de aprovechar, del mejor modo posible, el despliegue de actividades propias de las distintas etapas del proceso electoral y la interacción directa que establece el IFE con millones de ciudadanos para las tareas de organización y capacitación electoral, con el fin de dotarlas de contenido educativo y desarrollar competencias básicas de participación en los ciudadanos. Mejor aún, había que “aprovechar la educación electoral para acceder a una visión más amplia de la democracia” (IFE-DECEYECf, 2004).

3.1 La estrategia general de promoción de la participación ciudadana

Desde el marco del *PEEC* y con la idea de coordinar y fortalecer las acciones de la DECEYEC en el sentido antes descrito, se diseñó e instrumentó la *Estrategia para Promover la Participación Ciudadana y el Voto durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006* en dos vertientes, nacional y focalizada, y en torno a cuatro objetivos: a) diseñar y fortalecer diferentes campañas de promoción de la participación ciudadana con el apoyo de actores públicos, privados y sociales; b) formar ciudadanía a través de proyectos específicos de educación cívica; c) reforzar las alianzas institucionales con el fin de coadyuvar a la difusión de la cultura democrática; y d) promover la participación a través de las acciones de capacitación electoral.¹⁶⁴

¹⁶⁴ En los procesos electorales previos, las acciones institucionales para promover la participación ciudadana y el voto se habían caracterizado por ser eminentemente mediáticas (spots en radio y televisión, volantes, espectaculares y bardas); en el plano educativo, de manera permanente se llevaban a cabo talleres o cursos a funcionarios públicos y a grupos de ciudadanos sobre materia electoral.

El objetivo de “formar ciudadanía” de esta estrategia global, asociado de manera directa a la educación cívica, se concretó en dos programas de intervención educativa durante el proceso electoral 2005-2006: *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*, objeto de estudio de esta tesis, y el *Ejercicio infantil y juvenil 2006: “Nuestra elección es participar por la escuela que queremos”*.¹⁶⁵ Ambos programas, se coordinaron con el *Programa de Capacitación Electoral* dirigido a los ciudadanos que participan como funcionarios de las mesas directivas de casilla, así como con la campaña de difusión institucional a través de los medios de comunicación social nacionales. Si bien las acciones de capacitación electoral, de difusión y de colaboración con otros actores son tareas propias de los procesos electorales a cargo de la DECEYEC, lo singular en esta ocasión fue la inclusión de la educación cívica y la articulación de los cuatro ejes de acción en una estrategia común en el contexto electoral. Para contextualizar el programa particular de educación para el voto, daré cuenta, de manera general y sintética, de la estrategia global y sus otros tres frentes de acción.

Dentro del programa de “formar ciudadanía” y con el claro propósito de dar continuidad a los ejercicios de expresión y participación cívica infantil y juvenil impulsados por el Instituto desde las elecciones federales de 1997. En esta ocasión, en coordinación con la SEP se llevó a cabo el *Ejercicio infantil y juvenil 2006: “Nuestra elección es participar por la escuela que queremos”*, en cerca de 12 mil escuelas de educación básica del país. . En este espacio democrático participaron 2 millones 995 mil 104 niñas, niños y jóvenes entre los 6 y los 17 años de edad, quienes expresaron sus preferencias en relación a prácticas y valores

¹⁶⁵ Se trata del cuarto ejercicio de expresión y participación cívica infantil y juvenil que el IFE realiza en el contexto electoral. En 1997, se llevaron a cabo las primeras elecciones infantiles “La democracia y los derechos de los niños”, en el que participaron 3 millones 709 mil niños entre los 6 y 12 años de edad; en 2000, se realizó la “Consulta infantil y juvenil”, en la que participaron 3 millones 996 mil niños y jóvenes entre los 6 y los 17 años de edad; en el 2003, nuevamente se realizó una “Consulta infantil y juvenil” que registró una participación de 3 millones 95 mil 340 niños y jóvenes.

necesarios para mejorar el ambiente y la convivencia democrática al interior de los centros escolares.¹⁶⁶

La elección, como modalidad de participación, buscó que los niños y jóvenes identificaran el voto como un buen principio y procedimiento para organizarse, expresarse y formar parte de los asuntos comunes, tomar decisiones y desarrollar acciones de trabajo conjunto a favor de la atención de sus propios intereses y necesidades, además de expresar sus preferencias en relación al tema de la convivencia democrática. La participación se organizó en tres rangos de edad con referencia a los grados escolares: en el primer rango, de 1º a 3º de primaria (6-8 años de edad), se registró una participación del 31.33%; en el rango de 4º a 6º de primaria (9-12 años de edad), de 32.07%; y en el tercer rango, secundaria y preparatoria (13-17 años de edad), de 36.60%. En lo que hace a la geografía y al contexto social en que se encuentran ubicadas las escuelas que participaron, el 71% corresponde a zonas urbanas, el 25.40% a zonas rurales, y el 3.21% a zonas urbano-marginales.¹⁶⁷ Del total, el 88.07% fueron escuelas públicas y el 11.88% privadas.

El “Programa de Capacitación Electoral” consiste en el proceso de enseñanza-aprendizaje que el Instituto realiza con el propósito de preparar adecuadamente a los ciudadanos seleccionados para integrar las mesas directivas de casilla y recibir y contar los votos, dotándolos de los conocimientos y habilidades necesarios para el desarrollo de esa importante función. En términos educativos y de promoción del voto, el objetivo fue el de imprimir contenidos y sentido educativos a las tareas de capacitación electoral, a través de los mismos materiales didácticos y de la acción directa de los Capacitadores-Asistentes Electorales (CAE), para sensibilizar a los ciudadanos sobre el significado político y social que

¹⁶⁶ Para mayor información y datos precisos sobre el diseño, la instrumentación, los resultados y la evaluación de este ejercicio, véase el *Tercer y Cuarto Informe semestral del Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010*, correspondientes al periodo enero-junio de 2006 y julio-diciembre de 2006 respectivamente, presentados en oportunidad al Consejo General del IFE (IFE-DECEYECq/r, 2006).

¹⁶⁷ En cuanto a modalidad de operación, se destaca en las zonas rurales la participación del 63% de escuelas comunitarias y un 1.52% de escuelas indígenas, de acuerdo a la clasificación de escuelas por su contexto, sostenimiento y modalidad de operación propuesta por la SEP. Sólo en el estado de Oaxaca no fue posible instrumentar este ejercicio debido al conflicto magisterial y cierre de escuelas que se registró en ese periodo.

tiene su participación en el proceso electoral, en su calidad de funcionarios y electores, y desplegar acciones informativas dirigidas a incrementar la intención de votar por parte de la población.

De manera simultánea, se reforzó durante el proceso electoral la campaña de difusión del IFE en los medios de comunicación social con una cobertura nacional, la cual se conformó con tres subprogramas: el que tiene que ver con la actualización del padrón electoral (inscripción al Padrón Electoral, actualización de datos, obtención de la credencial y verificación en la Lista Nominal); el de educación cívica, para promover prácticas, derechos y valores de la democracia; y el de promoción de la participación ciudadana, para promover el voto libre y convocar a los ciudadanos para participar como CAE y funcionarios de mesas directivas de casilla.¹⁶⁸ En esta última vertiente, en colaboración con la FEPADE, se realizó una campaña de difusión en radio y televisión a nivel nacional con la finalidad de: a) orientar a la ciudadanía en la prevención de delitos electorales y el fomento a la cultura de denuncia de conductas violatorias de los derechos político-electorales, sobre todo las de compra, coacción y manipulación del voto; b) informar sobre los delitos electorales y los derechos ciudadanos en los procesos electorales; c) contribuir a generar una atmósfera de confianza en las instituciones electorales; y, d) capitalizar el desempeño institucional que realizan los órganos electorales del país.¹⁶⁹

Paralelamente, para ampliar el espectro de difusión de los mensajes institucionales referidos a la promoción del voto, se difundieron mensajes a través de medios alternativos de comunicación como la pinta de bardas, el perifoneo en comunidades de los 300 distritos electorales y la distribución de diversos materiales impresos. Sobresale la colaboración de la red de radiodifusoras indígenas del país, que agrupa a cerca de 20 emisoras, para promover la participación razonada de la ciudadanía, informar sobre los derechos ciudadanos y las

¹⁶⁸ Las campañas en medios electrónicos (radio y televisión) fueron transmitidas en los tiempos oficiales que RTC asignaba al Instituto, mientras que los mensajes en medios impresos fueron contratados con recursos propios del IFE.

¹⁶⁹ En los *Informes semestrales del PEEC* correspondientes al año 2006 también se encuentra información detallada sobre la realización de la campaña institucional en radio y televisión, que incluye el contenido de los spots y pautados (IFE-DECEYECq/r, 2006).

características del voto y difundir elementos básicos para la protección de programas sociales.¹⁷⁰

Ahora bien, en lo que se refiere a la vinculación del IFE con otras instituciones públicas y privadas, se registró el apoyo de diversos actores nacionales en la promoción del voto libre y secreto, tanto en el Distrito Federal como en las entidades federativas.¹⁷¹ Casos como los siguientes ilustran la diversidad de esta colaboración: la Asociación Civil *Tu Rock es Votar* invitó a los jóvenes a votar de manera libre, secreta e informada tanto en mensajes televisivos como en conciertos de rock; el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE) difundió spots promocionales a través de los canales televisivos de la Red-Edusat; a partir de convenios de colaboración con el IFE, distintas confederaciones patronales y empresariales como la COPARMEX, CONCAMIN, CMIC, CONCANACO Y CANACO, se sumaron a la campaña de promoción del voto con acciones propias o reproduciendo y difundiendo los materiales del mismo IFE (carteles, spots, vínculos a la página de Internet); la tienda MIX UP difundió en sus sucursales los spots televisivos del IFE; CINEMEX (Cadena Mexicana de Exhibición, S.A. de C.V.) proyectó el spot *Vota México* en 12 complejos de cines (poco más de 131 salas), mientras que CINÉPOLIS lo hizo en 464 salas en el país; Grupo ADO, empresa de transportación foránea de pasajeros, promovió el ejercicio del sufragio entre sus trabajadores a través de medios internos de comunicación. A fin de promover entre la ciudadanía una visión integral de la democracia mexicana, se diseñó junto con CNI Canal 40 una serie de programas de televisión abierta denominada “Vota México”.¹⁷²

¹⁷⁰ Hevia de la Jara (2009), destaca la labor de blindaje electoral de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas y la traducción y transmisión de mensajes del IFE sobre distintos temas relacionados con las elecciones, comentados por los locutores.

¹⁷¹ En la sesión del Consejo General del 31 de mayo de 2006, la Coalición por el Bien de Todos solicitó un informe particular de las actividades de promoción del voto realizadas por organismos civiles y empresariales, para ampliar el Informe que la DECEYEC presentó sobre los avances en la estrategia para promover la participación ciudadana y el voto durante el proceso electoral federal 2005-2006.

¹⁷² Se produjeron tres programas que se transmitieron los sábados previos a la jornada electoral: “Democracia en México”, con la participación de Denisse Dresser y José Woldenberg; “Justicia Electoral”, con Fernando Ojesto y Olga Sánchez; y “Los Partidos Políticos y la Democracia”, con Jacqueline Peschard y Raymundo Rivapalacio.

Así, la estrategia global del Instituto para promover el voto y la participación de los ciudadanos en las elecciones de 2006 se concibió desde la política educativa (*PEEC*) e integró a las dos vías de promoción tradicionales, esto es, la capacitación electoral y las campañas de difusión, acciones de educación cívica dirigidas a los ciudadanos-electores (300 proyectos distritales) y futuros ciudadanos (ejercicio de participación infantil y juvenil). En mi opinión, esta estrategia representó un paso importante para imprimir un sentido educativo a todas las acciones organizativas, promocionales e informativas que el IFE realiza durante los procesos electorales, así como para incorporar la colaboración de otros actores educativos y sociales.

3.2 El programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*

Durante el proceso electoral federal 2005-2006 se diseñaron, instrumentaron y evaluaron 300 proyectos específicos de intervención educativa distribuidos en todo el territorio nacional, uno por cada junta distrital, dirigidos en su conjunto a

Desarrollar competencias cívicas básicas en grupos de población estratégicos (adultos con bajo nivel de escolaridad, comunidades indígenas y jóvenes en general) para incentivar su interés en participar en las elecciones federales ejerciendo un voto libre de coerción y razonado suficientemente para garantizar su función como instrumento para incidir en las decisiones públicas (IFE-DECEYECr, p. 16):

Sin duda, el voto es uno de los instrumentos más visibles de una democracia y se discute, entre otras cosas sobre su significado, valor y carácter estratégico (alcances y limitaciones). En el documento rector del programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*, el IFE considera que el voto, más allá de su acepción simple que alude a quien tiene capacidad de elegir, es un medio para canalizar demandas ciudadanas hacia las instituciones estatales; medio de control de los gobernados sobre los gobernantes; e instrumento para la rendición de cuentas de los gobiernos (IFE-DECEYECII, 2006).

En lo fundamental, el organismo electoral entiende que el voto libre significa libre de coerción, compra, condicionamiento o cualquier tipo de coacción y manipulación, lo que está

estrechamente relacionado con la secrecía del mismo, esto es, con la garantía de que la decisión del elector no debe ser conocida por otros. El voto razonado, por su parte, refiere al mínimo de información, conocimientos y habilidades que precisa el elector para poder distinguir entre las opciones que se le presentan, evaluar el desempeño de los gobernantes y las propuestas de los candidatos, y para saber de qué manera el voto puede influir en la toma de decisiones colectivas. Más aún, el IFE considera que el voto razonado es aquel que resulta de la razón pública, es decir, un sufragio que el ciudadano decide libremente con base en una discusión informada y tolerante de los problemas colectivos, y con conciencia de la forma en que éste influye en las decisiones políticas. Esto implica que la información sobre los temas que importan a la comunidad debe darse a conocer al público libre de trabas y sin censura, dando lugar a la deliberación respetuosa, racional y tolerante (IFE-DECYECK, 2005).

Los 300 proyectos educativos distritales, que conforman el cuerpo de análisis de esta tesis, se centraron en el voto: 251 atendieron el problema del abstencionismo, 145 la compra y/o coacción del voto y 109 el de voto poco razonado. Ahora bien, en cuanto a la población objetivo, 192 proyectos se dirigieron a población joven, 115 a población de bajo nivel de escolaridad, 121 a los CAE y ciudadanos insaculados y 31 a población indígena. En todos los casos, los proyectos distritales podían dirigirse a más de un grupo de población objetivo y atender uno o más problemas, por lo que los datos reportados siempre suman más de trescientos.

Este programa institucional es inédito por dos razones esenciales: primero, porque se trata del primer programa de intervención educativa en el ámbito nacional diseñado con base en los principios rectores, objetivos y líneas de acción establecidos en el *PEEC*; además, constituye la primera experiencia de trabajo con adultos bajo el enfoque de educación por

competencias.¹⁷³ En segundo lugar, porque surge para ser implementado en todo el país durante el desarrollo del proceso electoral federal 2005-2006, de manera complementaria a las tareas de organización, capacitación y logística electoral, propias de todo proceso electoral.

Cabe mencionar que, desde su creación y hasta las elecciones de 2006, en la planeación institucional se hacía la distinción entre año electoral y años no electorales, en el sentido de momentos organizativos diferentes en lo que se refiere al funcionamiento general del Instituto, hecho que afectaba de manera directa a los programas de educación cívica. La historia institucional en esta materia registra interrupciones explícitas: durante los procesos electorales (octubre del año previo a la elección al mes de agosto del año de la elección) los proyectos educativos entraban en receso para dedicar total atención al proceso electoral, particularmente al programa de capacitación electoral de funcionarios de mesas directivas de casilla, tanto en oficinas centrales como en los órganos desconcentrados.¹⁷⁴ Sin embargo, a partir de la nueva política educativa (*PEEC*) se empieza a considerar que es conveniente fortalecer la participación ciudadana en todas las oportunidades que ofrece el proceso electoral y que, si bien se trata de momentos y exigencias diferentes, ambas responsabilidades (educación cívica y capacitación electoral) son complementarias y se pueden trabajar de manera simultánea.

Con todo, pese a las dificultades y resistencias para superar esta tajante separación conceptual y operativa entre dichas funciones,¹⁷⁵ en esta ocasión se lograron incorporar principios y contenidos de educación cívica en los diferentes instrumentos y materiales de la capacitación electoral; promover temas de capacitación electoral, participación ciudadana y

¹⁷³ Como lo comenté en páginas previas, el IFE ha trabajado este enfoque de competencias en el programa *Educación para la Democracia*, dirigido a población infantil escolarizada

¹⁷⁴ Sandra García, directora de la dirección de Educación Cívica y Participación Ciudadana de la DECEYEC, da cuenta de esto: en procesos electorales anteriores “la educación cívica bajaba las cortinas y se dedicaba a hacer planeación en lo que concluía el proceso y podíamos volver a salir a trabajar con los grupos de población” (IFE-DECEYECaa, 2007, p. 3).

¹⁷⁵ Aún ahora se dice que “otra dificultad fue que el proyecto se ejecutó de manera conjunta con las tareas de capacitación electoral para el proceso electoral federal 2005-2006, por lo que se le dedicó el mayor tiempo posible cuando dichas tareas lo permitieron”: vocal del distrito 12, Estado de México (IFE-DECEYECz, 2007).

educación cívica en la estrategia de comunicación y campaña de difusión en medios electrónicos e impresos; y desarrollar el programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* a través de 300 proyectos distritales. De esta manera, las tres funciones sustantivas de la DECEYEC (capacitación electoral, difusión y educación cívica) se pusieron en sintonía durante el proceso electoral.

3.2.1 El diseño general del programa educación para el voto

En septiembre de 2005, la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica conoce la primera propuesta formal relativa a la educación cívica para el sufragio en el proceso electoral por iniciar al mes siguiente, con el propósito de:

Revalorizar el voto como un importante mecanismo de transformación e incidencia ciudadana en lo público... y promover las competencias cívicas básicas para elevar el nivel y la calidad de la participación electoral, como una condición necesaria para contribuir a mejorar la calidad de la democracia mexicana (IFE, 2006k, p. 3).

Al mes siguiente (octubre), en el documento previo a la aprobación del Programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* por parte de la Comisión, se insiste en la utilidad del voto como medio para canalizar demandas ciudadanas hacia las instituciones estatales, medio de control de los gobernados sobre los gobernantes e instrumento de rendición de cuentas de los gobiernos a los ciudadanos; se alude a Amartya Sen (1999, p. 190-191), quien afirma que “los gobernantes tienen incentivos para escuchar lo que quieren los individuos si tienen que hacer frente a sus críticas y buscar su apoyo en las elecciones”. Asimismo, se afirma que:

El voto es un derecho político fundamental en una democracia; si no es condición suficiente, sí es necesario para que un régimen pueda llamarse democrático. Al ser el voto un instrumento que permite el ejercicio de la soberanía mediante la renovación y legitimación de las autoridades políticas, también brinda a los ciudadanos la oportunidad de llamar la atención sobre sus necesidades e intereses generales, así como para demandar que las autoridades lleven a cabo acciones que las satisfagan (IFE-DECEYECI, 2005, p. 2).

Finalmente, en la sesión del 9 de noviembre de ese mismo año la Comisión aprueba por unanimidad *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*, a partir de lo cual da inicio el primer programa de educación cívica dirigido a los ciudadanos en ejercicio (adultos), de alcance nacional, para ser instrumentado durante el proceso comicial.

A continuación, antes de dar cuenta del proceso de diseño de los proyectos distritales, me parece importante destacar algunos de los elementos que fueron considerados en el diseño del programa en lo general y en la definición de la estrategia nacional, en la medida en que, a mi modo de ver, revelan el proceso de aplicación de la nueva política de educación cívica en un programa educativo y electoral concreto.

Desde mi perspectiva, dos de los principios rectores de la política educativa institucional, la focalización y la transparencia, así como el eje transversal de la evaluación, se concretaron y priorizaron en este programa, con la idea de concentrar los esfuerzos de promoción del voto libre y razonado en zonas estratégicas y elevar la eficacia de las acciones de educación cívica.

La focalización se entiende en el IFE como criterio de selección de población objetivo y unidades territoriales prioritarias; como método de gestión de las políticas de educación cívica, que hace posible que las juntas distritales adapten la estrategia general a las circunstancias particulares de cada región y localidad; y, también, como estrategia pedagógica encaminada a conectar contenidos y técnicas educativas con aspectos significativos de la vida cotidiana de las personas. Ante recursos siempre escasos, este principio de focalización representa una medida necesaria de racionalidad administrativa para favorecer la eficacia y eficiencia de la política, bajo la convicción de que el principio “visión nacional con enfoque local” es indispensable para asegurar la viabilidad y justificar la pertinencia social de las políticas en sociedades caracterizadas por su amplia diversidad y desigualdad social, económica y social, como la mexicana. De acuerdo con el *PEEC*, quienes enfrentan mayores dificultades para el ejercicio de sus derechos son los ciudadanos

que viven en condiciones de pobreza y son víctimas de diversas expresiones de exclusión y discriminación social.¹⁷⁶

Asimismo, en la formulación del programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* se contemplaron mecanismos para la inclusión de la participación ciudadana y la colaboración con diversas organizaciones en los proyectos distritales, así como instrumentos para transparentar las decisiones y acciones realizadas de manera permanente, en consonancia con el enfoque participativo que favorece la transparencia y la rendición de cuentas para toda acción y proceso educativo institucional (IFE, 2005, p. 67). Estas medidas que tienen sentido en sí mismas, en mi opinión, fortalecen el mismo principio de focalización al recurrir y aprovechar los recursos educativos y organizativos locales.

La evaluación integral es otra de las innovaciones importantes en el *PEEC*. Se admite que la evaluación cualitativa es indispensable para potenciar el aprendizaje institucional, llevar a cabo un proceso de mejora continua e incrementar la eficacia y la eficiencia de la política educativa. Además, desde una visión integral que articula las estimaciones cuantitativas y las valoraciones cualitativas, en esta política se considera que la evaluación favorece, mediante información objetiva y sustentada en datos verificables, la rendición de cuentas del Instituto ante la ciudadanía. Así, se introducen mecanismos e instrumentos para empezar a valorar de manera sistemática y confiable el impacto social de las acciones educativas, y con ello garantizar la objetividad y certeza que exigen los principios rectores que guían a la institución, así como mejorar la calidad del bien educativo que como organización el IFE ofrece a la sociedad.

Para una institución como el IFE resulta de vital importancia conocer sistemáticamente el estado que guarda la educación cívica en el país, particularmente el resultado e impacto de las acciones y procesos educativos que impulsa. De ahí que se requiera contar con un programa de evaluación permanente e integral que permita determinar el impacto de esta política de educación cívica, garantizar la oportuna

¹⁷⁶ La marginación social es el indicador elegido para definir las zonas y grupos sociales en los que debe focalizarse la acción educativa institucional. A partir de los índices de marginación que maneja el CONAPO, se identifican los municipios de cada distrito electoral que presentan los valores más altos.

toma de decisiones así como rendir cuentas a la sociedad mexicana respecto a su desempeño (IFE, 2005, p. 86).

Además de los principios establecidos en la política educativa (*PEEC*), el diseño de los proyectos distritales partió de un diagnóstico nacional de la participación electoral y de las condiciones sociales que pueden generar o favorecer prácticas de compra y/o coacción del voto, como el nivel de escolarización (educación formal) y la presencia de recursos federales destinados a programas gubernamentales de desarrollo social. Así, de cara a las elecciones del 2 de julio de 2006, el IFE identificó dos problemas fundamentales: a) un creciente abstencionismo, concentrado en algunas zonas del país y en determinados grupos de población, especialmente entre los ciudadanos jóvenes menores de 34 años;¹⁷⁷ y b) la persistencia de prácticas de compra y/o coacción que condicionan la libertad del voto y afectan principalmente a los habitantes de zonas de alta marginación social. Con todo, se hacía la distinción entre el abstencionismo como forma de ejercer un derecho ciudadano, de la situación de limitación o negación de la libertad de elección de los ciudadanos ante acciones de presión e intimidación.

A estos dos problemas de comportamiento electoral, esto es, el significativo porcentaje de abstencionismo, con cifras que tendían a incrementarse, y la baja calidad del voto debido a prácticas ilegales, se sumaron las dificultades de los ciudadanos-electores para acceder a información relevante, y la falta o insuficiencia de competencias cívicas para la deliberación pública que hace posible una elección razonada y responsable. En consecuencia, frente a la información diagnóstica, se determinó atender de manera prioritaria a grupos de población

¹⁷⁷ Los datos indican una reducida participación electoral, lo que afecta al sistema político en su conjunto. Se considera que si el voto es un instrumento fundamental para que los ciudadanos ejerzan la soberanía, cuando es alta la proporción de ciudadanos que dejan de ejercer este derecho, se debilita el principio de soberanía popular y, en este sentido, se socava la legitimidad del régimen democrático (IFE-DECEYECI, 2005). El abstencionismo alcanzó el 59% en las elecciones federales de 2003, pero alcanzó casi el 70% en el grupo de edad de 19 a 29 años de edad; el 36% en el 2000 y el 42% en 1997. A nivel local, el abstencionismo presenta un escenario diverso que demanda que los esfuerzos para abatir la abstención y las prácticas de compra y/o coacción del voto estén situados en los contextos específicos. Por otra parte, los datos existentes no eran nada alentadores; se contaba con la cifra de que la probabilidad de que los ciudadanos se encuentren en prácticas de tipo clientelar es superior al 9% para las personas que tienen estudios de bachillerato o superiores y de poco más del 10 para quienes estudiaron la primaria o secundaria; además, el porcentaje respectivo supera el 19% entre las personas sin escolaridad. Más aún, otros estudios impulsados por el propio IFE indican que el 8% de los encuestados que votaron en las elecciones de 2003, afirman que lo hicieron por factores coactivos, y el 4% de los ciudadanos opina que en México no se puede votar libremente por el partido político que uno quiera.

que presentan mayores desventajas sociales para la participación política: población con bajos niveles de escolaridad, jóvenes en general y comunidades indígenas, considerando el tamaño que representan en el total de la población mexicana, la concentración de déficits de participación electoral susceptibles de atenderse con políticas educativas y su importancia para mejorar la calidad de la democracia en México.

Desde un inicio, en sintonía con el *PEEC*, surgió la necesidad de instrumentar acciones diferenciadas, así como definir grupos y zonas prioritarias de atención, en función de la marginación económica y otras formas de discriminación que vulneran las condiciones materiales para el ejercicio de sus derechos ciudadanos y los ponen en desventaja para el ejercicio de su derecho al sufragio. Se reconoce que

La realidad democrática se diversifica en la práctica cotidiana y en los contextos específicos de los ciudadanos, lo que implica oportunidades diferenciadas para el ejercicio pleno de sus derechos; por lo cual no basta con una estrategia de promoción y difusión con contenidos y modalidades generales, sino que resulta esencial el diseño de acciones educativas regionales y específicas para atender a públicos definidos, caracterizados a partir de sus perfiles socioculturales y de las condiciones que pueden limitar su participación ciudadana (IFE-DEYECK, 2006, p. 7).

Para conocer las características distritales y las condiciones locales en las que se realizan las tareas de capacitación electoral y educación cívica, desde 1999 el Instituto ha trabajado en la construcción y actualización de una “tipología básica distrital”. Consiste en un instrumento de medición que combina diversos atributos (dispersión poblacional, migración, conflictos políticos y/o religiosos, zonas navales o militares, niveles de escolaridad, problemas de inseguridad y presencia de medios de comunicación, entre otros) y dimensiones (demográficas, sociales, estructurales, geográficas y climáticas) que, en conjunto, permiten cuantificar y diferenciar la dificultad distrital en un modelo estadístico, a partir de lo cual se construye y actualiza un índice que lleva a identificar en cada distrito electoral la presencia de uno o varios elementos que pueden impedir, obstruir, demorar o entorpecer los trabajos institucionales en dichas materias. Este instrumento lleva a agrupar en conglomerados a los

distritos, buscando una mayor eficiencia y efectividad en la planeación, ejecución y evaluación de las actividades.

Además de la tipología distrital descrita y del diagnóstico nacional, para reforzar el principio de focalización de las políticas educativas del Instituto, se llevó a cabo un estudio exploratorio sobre la participación electoral en México en las elecciones federales durante el periodo 1994-2003, que derivó en la elaboración de una “Tipología municipal básica de participación electoral”.¹⁷⁸ A partir de ésta, se definieron cinco tipos de municipios según sus características de participación electoral, para luego seleccionar un universo de atención prioritaria conformado por 173 municipios estratégicos, distribuidos en 64 distritos electorales, en los que la votación es baja (abstencionismo), la concentración poblacional sobrepasa la media de densidad demográfica municipal, el nivel educativo de la población adulta es bajo y se registra la presencia de programas sociales del gobierno (susceptibles de generar actos de compra y coacción del voto).¹⁷⁹

La relación de entidades y distritos que integraron este universo de atención prioritaria se muestra en la siguiente tabla (IFE-DECEYECj, 2005).

Entidad federativa	Municipios	Distritos electorales
Chiapas	10	8 (2, 3, 4, 5, 6, 9, 11 y 12)
Hidalgo	11	4 (1, 3, 5 y 7)
Estado de México	26	15 (1, 2, 3, 4, 6, 9, 12, 18, 23, 25, 33, 35, 37, 38 y 40)

¹⁷⁸ El municipio, y no el distrito electoral, fue la unidad geo-electoral de análisis porque permanece constante; esto permitió integrar variables socioeconómicas y evitar que las modificaciones realizadas en 2005 a la distritación electoral afectaran la disponibilidad y compatibilidad de la información. Los datos utilizados en este estudio provienen de fuentes oficiales. Los electorales, de datos del IFE sistematizados en *Estadísticas de las elecciones federales de México*; los sociodemográficos, del *Sistema Nacional de Información Municipal* del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la SEGOB; los relativos a la presencia de programas sociales federales en los municipios, del documento *Integración municipal de microrregionales nacional* de la SEDESOL.

¹⁷⁹ En el primer grupo se agruparon municipios cuyo promedio de participación electoral era menor al promedio nacional y que muestran tendencias negativas al abstencionismo tanto en elecciones presidenciales como legislativas; en el segundo, municipios con un promedio de participación mayor al promedio nacional, pero que en ambos tipos de elecciones muestran tendencias de abstención electoral; en el tercero, municipios con una participación menor al promedio nacional, pero que al menos en un tipo de elección muestran tendencia positiva; en el cuarto, municipios con participación mayor al promedio nacional y con tendencia positiva en un tipo de elección; en el quinto, municipios con participación mayor al promedio nacional y con tendencia positiva en ambos tipos de elección.

Oaxaca	27	7 (2, 3, 4, 5, 6, 8 y 9)
Puebla	39	10 (1, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 13, 15 y 16)
Tlaxcala	19	3 (1, 2 y 3)
Veracruz	21	11 (1, 2, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 15, 18 y 21)
Yucatán	15	3 (1, 2 y 5)
Quintana Roo	1	2 (1 y 3)
Guerrero	4	1 (5)
Totales	173	64

De manera más específica, el municipio fue la unidad de análisis a partir del cual se definió este universo estratégico, lo que permitió conocer con mayor precisión las cifras de participación electoral en relación con otros indicadores y hacer inferencias respecto al fenómeno de compra y/o coacción del voto: nivel educativo de la población adulta (porcentaje de población mayor de 15 años sin estudios de primaria completa) y presencia de programas sociales del gobierno federal (registrados en la “Estrategia Nacional de Atención a Micro Regiones del Gobierno Federal” de la SEDESOL).

Si bien el IFE no tiene facultades para investigar actos ilegales sobre el posible uso electoral de programas sociales, ya que es una atribución que corresponde a la FEPADE, desde su política de educación cívica el IFE “ha instrumentado acciones informativas, educativas y de difusión, de carácter preventivo y educativo, para favorecer el voto libre, secreto y razonado de los ciudadanos”.¹⁸⁰ Para los fines de esta política interesa, más que demostrar la existencia y medir con precisión las prácticas de condicionamiento, compra y coacción del voto -que por lo demás es difícil-¹⁸¹, detectar las condiciones que favorecen su

¹⁸⁰ Intervención de Teresa González Luna en el Consejo General del IFE del 27 de junio de 2006. A poco menos de 10 días de los comicios federales del 6 de julio de 2006 y a petición de la Coalición Alianza por México, en el punto 8 del orden del día la DECEYEC presentó un informe respecto de la posible detección de la utilización electoral de los padrones de beneficiarios de los programas sociales de gobierno.

¹⁸¹ El fenómeno de compra y/o coacción del voto cuenta con un único indicador para medirlo que es el de las denuncias de delitos electorales que se hacen ante la FEPADE, pero es equívoco porque no hay necesariamente una correspondencia entre la cantidad de denuncias y la dimensión del problema, la percepción de lo que es una práctica ilegal en el marco democrático puede variar de una región a otra y de un grupo social a otro, además de que es incipiente en nuestro país la cultura de la denuncia.

reproducción y ubicar en la geografía electoral a los grupos sociales que resultan más vulnerables a ellas.

En el IFE se ha considerado que el problema de la manipulación del voto es complejo y que entre los elementos estructurales que lo producen está el de la existencia de una cultura política autoritaria, la pervivencia de relaciones clientelares y la corrupción pública, que afectan en su conjunto al sistema político. Esta manipulación resulta de la complicidad entre aquellos que compran el voto y quienes están dispuestos a venderlo y su erradicación no puede centrarse sólo en el desarrollo de un nuevo aprendizaje político, sino que tiene que acompañarse con modificaciones en las normas que regulan las relaciones entre la sociedad y el sistema político (IFE-FLACSO, 1999).

Para las elecciones de 2003, el IFE definía así el problema:

Por compra y coacción del voto entendemos aquellas prácticas que a través de amenazas, dotación de insumos materiales o dinero, prácticas de inducción tales como solicitud de datos personales o retención de la credencial de elector, impiden que el voto se manifieste como un derecho individual, libre e intransferible. Estas prácticas y delitos electorales pueden ser cometidos por funcionarios electorales, candidatos y funcionarios partidistas, servidores públicos, ministros de culto religioso y ciudadanos. (IFE-DECEYECa, 2002, p. 8).

De esta manera, a partir de supuestos teóricos ampliamente compartidos por especialistas en el tema de la participación y los procesos de democratización, se identificó que la variable que más puede afectar la capacidad de los ciudadanos para ejercer un voto libre y razonado es el de la educación: “A menor educación corresponde menor capacidad para ejercer el voto de manera libre y razonada, por lo cual aumenta la probabilidad de compra y/o coacción del voto” (IFE-DECYECj, 2005, p. 8).¹⁸² Esta hipótesis sostiene la idea de que para participar de manera eficiente en una democracia se requiere tener acceso a un

¹⁸² El mismo PEEC (2005, p. 54) parte del supuesto general de que “la pobreza, así como las diversas expresiones de exclusión social o discriminación, son factores que impiden igualar las condiciones de participación democrática en nuestro país”. La DECEYEC encuentra que la literatura clásica sobre el tema (Almond y Verba, Dahl, Lipset y Huntington, entre otros), así como investigaciones empíricas internacionales (*Education and Democratic Citizenship in America*, de Norman H. Nie *et al*) y nacionales (Gutiérrez y Palma, 2005) coinciden en que hay una correlación positiva entre educación y participación.

mínimo de información sobre los asuntos públicos y las instituciones de gobierno, así como la capacidad de procesar esta información, para lo que es fundamental contar con un mínimo de educación formal. Esto significa que un mayor nivel educativo facilita que la participación electoral sea de mayor calidad de acuerdo con los estándares democráticos, pero no garantiza por sí sólo que el voto sea libre y razonado.¹⁸³

La otra variable que propicia la presencia de actos ilegales de compra y/o coacción del voto es la existencia de recursos, sobre todo públicos, que pueden condicionarse a cambio de renunciar al libre ejercicio del sufragio y ser usados con fines partidistas, dando lugar a la operación de mecanismos clientelistas corporativos. Una de las encuestas sobre el tema en cuestión, *Abstencionismo en las elecciones federales de 2003*, impulsada por el IFE en convenio con la UAM, revela que la participación electoral aumenta entre quienes residen en hogares donde algún miembro es beneficiario de algún programa social. Asimismo, estudios empíricos recientes del PNUD y de la SEDESOL¹⁸⁴ sobre el uso político de programas sociales, advierten que, en la cadena de organización y distribución de programas sociales, el eslabón más susceptible de incurrir en prácticas de manipulación son las autoridades y los operadores en el ámbito local, esto es, los enlaces municipales en el momento de entregar los beneficios y entrar en contacto directo con la población beneficiaria.¹⁸⁵ En efecto, los bienes públicos concretos o tangibles (aportaciones en dinero o en especie), en contraste con los bienes difusos, son más efectivos para la manipulación de los beneficiarios, sobre todo en los tiempos electorales, por lo que es conveniente que la política de educación cívica se

¹⁸³ En el Seminario Internacional “Candados y derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía”, celebrado en el mes de abril de 2007 y organizado por el PNUD, en el que participaron el IFAI, FLACSO, CIESAS, SEDESOL, Cámara de Diputados, Incide Social, A.C. y SEFUPU, entre otras instancias, la educación cívica aparece como parte de las políticas públicas de protección de derechos y fortalecimiento de la ciudadanía. Se reconoce que no basta con los candados y mecanismos de fiscalización contemplados en los mismos programas gubernamentales; se requiere, por supuesto, de una acción educativa en los sectores que presentan mayor vulnerabilidad respecto al ejercicio de sus derechos.

¹⁸⁴ Véase el *Monitoreo de Programas Sociales en contextos electorales*, coordinado por la SEDESOL en el 2006, en el que participaron diversos organismos como El Colegio de México, Fundar, Berumen, CIESAS, y Probabilística, así como el *Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales* elaborado por el PNUD en marzo de 2006.

¹⁸⁵ Datos de la SEDESOL, en su primer informe trimestral de 2006, reportan que al 31 de marzo de ese año el Programa Oportunidades atendía 4 millones 938 mil 600 familias, distribuidas en 85 mil 805 localidades de 2 mil 435 municipios en las 32 entidades de país con 5 millones 256 mil 300 becarios, y a 1 millón 227 mil 909 familias en 16 mil 534 localidades indígenas.

concentre en las comunidades atendidas por programas sociales que ofrecen este tipo de bienes (Raphael, 2009).

Ante estos datos, considero que corresponde al IFE considerar que “cuidar la elección pasa obligadamente por la protección de los programas sociales, particularmente del Programa Oportunidades que atiende a los grupos de población más vulnerables del país en términos de sus condiciones mínimas de existencia, pero también más vulnerables y expuestos a prácticas de presión, condicionamiento, manipulación, compra y coacción del voto”.¹⁸⁶ Pero, sobre todo, comparto la idea de Raphael (2009, p. 296) de que, para evitar la manipulación del voto, es necesario que los beneficiarios de los programas sociales comprendan que éstos “son una derivación de sus propios derechos y no el producto de una graciosa dádiva del gobernante en turno”, por lo que es necesario aportar a los ciudadanos, a través de una política de educación cívica, las herramientas para blindar su propia libertad. En este sentido

Si de evitar el intercambio de favores por votos se trata, más que blindar a las políticas o a los programas públicos, sería conveniente hacerlo con los ciudadanos susceptibles de ser manipulados. No es tan relevante que los programas sociales presenten vulnerabilidades y, por tanto, puedan ser usados arbitraria o discrecionalmente por los líderes políticos, como que los derechos de las personas beneficiarias de tales programas puedan ser lesionados (Raphael, 2009, p. 295).

Ahora bien, desde la hipótesis de trabajo de que en los casos en que haya convergencia de estas dos variables (bajo nivel educativo y recursos públicos en programas sociales) con una alta participación electoral, es mayor la probabilidad de que la participación no cumpla con los requisitos mínimos democráticos, es decir, un voto libre y razonado, se encontró que 42 de los municipios incluidos en el universo estratégico combinan estas condiciones: altos porcentajes de participación electoral y de población sin primaria completa (en ambos casos superior al 60%), en donde todos son beneficiarios de programas sociales, generando condiciones propicias para la presencia de prácticas de compra y/o coacción de

¹⁸⁶ Intervención de la Consejera Electoral Teresa González Luna en el acto “Informe de la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades: blindaje electoral 2006” que se llevó a cabo el 8 de febrero de 2006.

voto. Cabe destacar que estos municipios se concentran en 17 distritos electorales de los estados de Chiapas, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Yucatán, y en su mayoría (90%) son caracterizados como distritos indígenas. En 14 de estos distritos se diseñaron proyectos de educación para el voto para prevenir la compra y/o coacción del voto.

Por otra parte, el principio de focalización significó también la adaptación de la metodología y técnicas de la geografía electoral en las tareas de educación cívica. Para el proceso electoral 2005-2006, se aprobó una nueva distritación electoral que buscó el equilibrio poblacional en los 300 distritos electorales uninominales federales para una mejor representación política, de manera que el voto de los ciudadanos tuviera el mismo valor al momento de elegir a sus representantes, al margen de su situación geográfica, lugar de residencia, posición social o condición étnica.¹⁸⁷ La importancia de esta nueva conformación distrital radica, desde la perspectiva del presente trabajo, en la consideración de que toda democracia representativa basa su legitimidad en el principio fundamental de la igualdad de los ciudadanos en el valor de su voto, pero también en el hecho de que se trata de la primera vez en la historia de México que se considera a la población indígena como un criterio para la conformación de los distritos electorales, dando así cabal cumplimiento a los preceptos constitucionales que garantizan el reconocimiento legal y político de los pueblos y comunidades indígenas.¹⁸⁸ El resultado fue la conformación de 28 distritos con un 40% o más de componente indígena.¹⁸⁹

¹⁸⁷ El 11 de febrero de 2005, el Consejo General del IFE aprobó las modificaciones en la geografía electoral, dando lugar a una nueva distritación que traza los límites geográficos de los distritos electorales del país con el objeto de conformar una mejor distribución de los habitantes en los ámbitos distritales y lograr una mejor representatividad política de los ciudadanos.

¹⁸⁸ Se trata de la reforma constitucional del 18 de julio de 2001. Para mayor información sobre el proceso de distritación en lo general y el criterio de agrupamiento de municipios con población indígena, véase IFE, 2005, *Distritación 2004-2005: camino para la Democracia*, México.

¹⁸⁹ Campeche, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán son las 11 entidades del país entre las que se distribuyen los 28 distritos electorales indígenas, los cuales representan el 45% del total nacional con poco más de 5 millones 620 mil indígenas. Se estima (CDI) que la población indígena del país representa el 12.7% de la población nacional, distribuida en cerca de 20 mil localidades, ocupando el octavo lugar en el mundo en cuanto a diversidad cultural. Sin embargo, factores como la dispersión territorial y la existencia de fronteras estatales impidieron que otros pueblos indígenas (como el cora, huichol, purépecha, seri y tarahumara) se conformaran como tales con al menos 40% de población indígena.

Adicionalmente, se realizó, junto con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el TEPJF, la FEPADE y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el “Diagnóstico cultural y político electoral de distritos electorales indígenas”, en 30 distritos con población indígena.¹⁹⁰ El estudio se estructuró en tres ejes temáticos: a) el análisis sociocultural de los pueblos indígenas con presencia en cada distrito, entidad y región, con indicadores como organización social, migración, producción, cosmogonía y relaciones interétnicas, entre otros; b) el comportamiento electoral, a partir de los resultados electorales de las cinco elecciones realizadas en el lapso de 1991 a 2003, que arrojaron tres tipos de indicadores: abstención, competencia y alternancia; y c) el grado de conflictividad político-electoral, con base en la revisión de 209 sentencias emitidas por el TEPJF, derivadas de impugnaciones a procesos electorales locales y federales correspondientes al universo de distritos indígenas bajo estudio. En un nivel general, se desarrollaron tareas de recopilación, sistematización y análisis de información estadística y documental de los distritos electorales; y en el focalizado, se seleccionaron dos municipios de seis distritos electorales, con niveles de escolaridad similares y de participación electoral contrastante. Uno de los resultados iniciales de este estudio fue la construcción de una tipología que explica las características político-electorales y culturales de cada distrito indígena (IFE-DECEYECp/x, 2006).

Tipología	Entidad	Distrito	Municipios
Tipo 1: Alta conflictividad político-electoral. Chiapas, Guerrero y Oaxaca.	CHIAPAS	03	Oxchuc
	GUERRERO	05	Altamirano Xochistlahuaca
	OAXACA	02	Xalpatlahuac San Miguel Yotao Tlahuiltontepec
Tipo 2: Baja conflictividad y baja participación electoral. Hidalgo, Puebla, Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz.	HIDALGO	01	Calnali
	PUEBLA	04	Tianguistengo Zongozotla Zoaquiapan
Tipo 3:	YUCATÁN	01	Chikindzonot

¹⁹⁰ A petición de la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas, se incluyeron los distritos 3 y 4 ubicados en Mérida, Yucatán, ya que en ambos casos la población indígena es cercana al 40%.

Baja conflictividad y menor abstención. Estado de México y Yucatán.			Tunkas
TOTALES		6 distritos	12 municipios

Entre los principales hallazgos del estudio, se observa, por un lado, que en los distritos indígenas se registra una alta abstención con baja competencia electoral (a medida que aumenta la competencia electoral, los porcentajes de municipios con abstención media aumenta); por otro, que no existe un comportamiento electoral generalizable en ellos, ni tampoco una relación significativa entre las variables electorales (abstención, competitividad, participación) y el grado de marginación. Asimismo se advierte cierta similitud entre las irregularidades identificadas en los distritos indígenas y las detectadas en otro tipo de distritos electorales, lo que indica que las modalidades de compra y coacción del voto, las formas de intervención indebida de los gobiernos federal, estatal o municipal en las campañas electorales y las conductas proselitistas ilícitas denunciadas o impugnadas en las sentencias analizadas, no evidencian una relación directa con las formas de organización política y los aspectos normativos de los pueblos indígenas (prácticas comunitarias).

Derivado de los acuerdos interinstitucionales entre la CDI, el TEPJF, la FEPADE, el PNUD y el IFE, así como de los resultados del mencionado diagnóstico, se promovió de manera conjunta la participación electoral de la población indígena en los comicios de 2006, y se convino en apoyar las actividades de capacitación dirigidas a las organizaciones de observadores electorales, propiciar la cultura de la denuncia de delitos electorales, dar seguimiento al proceso electoral e impulsar una campaña nacional para promover la participación y la denuncia de delitos electorales en distritos indígenas.¹⁹¹

A manera de síntesis, estimo que el principio de focalización asumido en la política educativa (*PEEC*), que conlleva una visión nacional con enfoque local de las acciones institucionales, es uno de los elementos que hizo posible que en cada una de las 300 juntas

¹⁹¹ En un documento posterior a las elecciones (IFE-DECEYECy, 2007), en el marco de un nuevo proyecto de *Fortalecimiento de la cultura democrática en los distritos indígenas de México* impulsado por las mismas instituciones, se reconoce por parte de la CDI que tan sólo el 1% del gasto consolidado que se dedica al tema indígena se destina a actividades de cultura política.

distritales se diseñara, instrumentara y evaluara un proyecto específico de educación para el voto, considerando el contexto socio-político y las condiciones de intervención educativa particulares, a partir de la estrategia general y los lineamientos definidos por la DECEYEC de manera centralizada. Asimismo, permitió dar un uso más racional a los recursos escasos destinados a este programa, al concentrarlos en las zonas donde el ejercicio del voto libre y razonado encuentra mayores obstáculos.

Por otra parte, desde la perspectiva de las políticas públicas, *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* adquiere especial relevancia porque representa el inicio del proceso de descentralización del modelo de gestión de las acciones de educación cívica del Instituto. Esto significa que, bajo objetivos, principios, criterios y lineamientos comunes, establecidos en el mismo *PEEC* y en la estrategia nacional, por primera vez los órganos locales y distritales tuvieron la oportunidad y la responsabilidad de definir las acciones específicas, identificar en su contexto distrital a los grupos de población específicos a atender en un programa de intervención educativa, y proponer los medios y modalidades más adecuadas para llevarlo a cabo. Además, este programa se planteó como ejercicio piloto para hacer un diagnóstico de las competencias requeridas por los funcionarios del IFE para diseñar, ejecutar y evaluar proyectos educativos, con miras a dotarlos y/o fortalecer en el mediano plazo las competencias indispensables para el éxito de la política.

3.2.2 El diseño de los proyectos distritales

Cada una de las 300 Juntas Distritales Ejecutivas del IFE diseñó su proyecto de *Educación para el ejercicio libre y razonado del voto*, con base en el marco institucional y la estrategia nacional común. Para tal efecto, se estableció una “cédula de registro de proyectos distritales”, acompañada de una guía para su llenado, en la que los vocales del área de capacitación electoral y educación cívica identificaron el problema y grupo de población a

atender, definieron el objetivo particular y las competencias cívicas a desarrollar, propusieron variables e indicadores de evaluación y programaron las actividades a realizar.

Los vocales conocieron los avances en la formulación del programa general en noviembre de 2005 y en el mes de febrero de 2006 presentaron, para su aprobación a la DECEYEC, sus proyectos particulares. Para la fase de diseño de su intervención educativa contaron, por un lado, con una página electrónica de consulta e intercambio de información e ideas; por otro, con una “carpeta de información básica municipal” que incluyó información estadística (tablas y gráficas) con datos electorales, demográficos y sociales; mapas y cartografías; tipologías municipales en función de cada demarcación distrital; una guía que resume en ocho pasos el procedimiento para diseñar el proyecto; y los documentos básicos del programa general. Esta carpeta se fue ampliando con otros materiales para apoyar la fase de instrumentación y evaluación de los proyectos.

Todos los proyectos distritales fueron registrados en un formato común y evaluados por personal de oficinas centrales. Cada uno de ellos fue objeto de recomendaciones y observaciones para la mejora de los mismos, mediante oficio o asesoría presencial, con la idea de animar y estimular esta primera experiencia, a partir de tres criterios de validación establecidos en oficinas centrales: claridad en el planteamiento, viabilidad y coherencia con los planteamientos del programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* y, evidentemente, con el *PEEC*.

En esta línea, con el propósito de garantizar que no hubiera ningún proyecto distrital cuyo diseño fuera insuficiente, sobre todo en los 64 distritos de atención prioritaria, durante los últimos días de marzo y el mes de abril de 2006 se llevaron a cabo sesiones de asesorías personales a los vocales, para orientarlos y fortalecer el diseño de sus proyectos en las partes en que la DECEYEC identificó deficiencias. Esta dirección reporta que el 90% de los vocales asesorados modificaron uno o varios aspectos de sus proyectos originales: 47% en la definición de objetivos y precisión de metas; 49% en la evaluación y los instrumentos para

llevarla a cabo, y 57% en la planeación de las acciones con un criterio estratégico (IFE-DECEYCo, 2006).

El esquema de diseño de los proyectos distritales incluyó un diagnóstico o descripción del contexto local, con énfasis en las necesidades educativas y los datos electorales, en la justificación y planeación del proyecto, así como en la selección de destinatarios y definición del objetivo. La descripción hecha por el vocal del distrito 8 de Guerrero ilustra estos diagnósticos:

En el municipio de Ayutla de los Libres, el índice de analfabetismo de la población mayor de 15 años es de 35.92% (en tanto el del distrito en su conjunto es de 28.58%) y el promedio de ingreso anual *per capita* es de 30 mil pesos. Por otra parte, los medios de comunicación en esta región tienen un alcance limitado: en radio se sintonizan sólo tres estaciones, en televisión cuatro y se distribuyen diez periódicos... Durante las elecciones intermedias disminuyen las campañas de sensibilización sobre la participación ciudadana en el proceso electoral, por lo que el IFE figura como el único actor que emprende actividades en ese sentido. En cambio, en periodos de elecciones presidencial y locales otros actores de la sociedad civil y la iniciativa privada, al igual que los partidos políticos, intensifican sus campañas y emplean estrategias de mayor acercamiento a los ciudadanos y respecto a la prevención de la compra y coacción del voto (IFE-DECEYECz, 2007, p.10).

Por su parte, el distrito 4 de Puebla, con perfil demográfico indígena, justificó de la siguiente manera el proyecto que tuvo como objetivo enfrentar las prácticas de compra y/o coacción del voto y capacitar a las personas para desarrollar un mínimo juicio crítico que las condujera a la emisión de su voto sin censuras ni cortapisas:

A pesar de que diversos partidos han gobernado algunas presidencias municipales, en la realidad han sido alternancias simuladas. Los grupos de caciques han dispersado sus miembros en todas las instituciones partidistas, de tal forma que las familias que integran las oligarquías conservan el poder social al margen del partido político que gana la elección de ayuntamiento, y siguen haciendo alianzas fuera del marco jurídico, sobre la base de ofrecer la garantía de una cantidad segura de votos a favor de ciertos candidatos. Cabe destacar que la fuente de la manipulación o de la coacción no es necesariamente la autoridad municipal, por lo que resulta difícil tipificar el delito (IFE-DECEYECz, 2007, p.32).

Respecto a los destinatarios del proyecto educativo, por ejemplo, el distrito 12 del Estado de México los definió de la siguiente manera: “La población joven de las secciones 0938, 0986, 1045 y 1048 del municipio de Chalco. Se seleccionó a esta población porque, según estudios realizados, son los jóvenes entre 19 y 34 años quienes menos participan en las elecciones” (IFE-DECEYECz, 2007, p. 28). A partir de esta consideración, se trabajó con estudiantes de prestadores de servicio social, colonos de Unión de Guadalupe, estudiantes del CETIS número 96 y CAE.

Ahora bien, una muestra de la formulación de los objetivos del proyecto distrital, la aporta el distrito 1 de Yucatán: “Educar a los jóvenes en el tema del voto libre y razonado, en particular en lo referente a los aspectos que atentan contra el sufragio, como la compra y coacción del voto; fomentar en los jóvenes la intención de votar; motivar a los jóvenes para que conozcan las propuestas de candidatos y partidos políticos; fortalecer la confianza en el IFE (IFE-DECEYECz, 2007, p. 85).

En una visión de conjunto, los problemas que los proyectos distritales se plantearon atender se resumen en la siguiente tabla:

Problema a atender	Número de proyectos
Abstencionismo	251
Voto poco razonado	137
Compra del voto	74
Coacción del voto	71

Tal como lo señalé previamente, en todos los agrupamientos de los proyectos, ya sea bajo el criterio de problema atendido o población destinataria, el número de proyectos no suma la cantidad de 300, debido a que varios de ellos se plantearon atender más de una

problemática y/o grupos de población prioritaria. En relación a éstos últimos, los proyectos se plantearon lo siguiente:

Población	Número de proyectos
Jóvenes	192
Población con bajos niveles de escolaridad	115
Indígenas	31

Adicionalmente y con el fin de reforzar el sentido cívico educativo de la estrategia de capacitación electoral e integración de mesas directivas de casilla, en 115 proyectos se definió como grupo objetivo a los ciudadanos insaculados y a los propios CAE.¹⁹² Me parece importante destacar la magnitud de la tarea de capacitación electoral y su potencial impacto educativo, toda vez que los más de 23 mil capacitadores que fueron contratados para las elecciones federales de 2006 visitaron en su domicilio e interactuaron, en la primera etapa de capacitación, con 7 millones 103 mil 921 ciudadanos (97.4% del total de ciudadanos insaculados en el mes de marzo para fungir como funcionarios de las mesas directivas de casilla), de los cuales 4 millones 449 mil 463 recibieron de manera directa y personal la cartanotificación y el mensaje motivacional del IFE, mientras que a 2 millones 266 mil 514 ciudadanos, del mismo universo, se les impartió la capacitación electoral inicial.

Al recuperar las estrategias distritales que se centraron en los CAE, como la del distrito 8 de Jalisco, se advierten las potencialidades y dificultades que se presentan de manera casi simultánea en el desarrollo de los proyectos: “el grado de aceptación para participar en el proyecto por parte de los supervisores y capacitadores-asistentes fue bastante aceptable, ya que 97% de los mismos mostró interés. Sin embargo, conforme se desarrollaron las actividades, el nivel de interés fue disminuyendo sensiblemente hasta quedar en 20.16%”

¹⁹² El Capacitador-Asistente Electoral (CAE) es la figura que refiere al personal auxiliar que el IFE contrata durante el proceso electoral para que apoyen en las tareas de organización y capacitación electoral, particularmente las relativas a la preparación de los ciudadanos que fungen como funcionarios de las mesas directivas de casilla. En 2006, se contó con poco más de 27 mil capacitadores y supervisores electorales para apoyar las tareas de capacitación electoral.

(IFE-DECEYECz, 2007, p. 70). Este decremento, al decir de los propios CAE, se debió principalmente a la falta de tiempo para dialogar con la población objetivo, sobre todo ante la necesidad de cumplir con las metas de capacitación electoral, mientras que otros argumentaron que las tareas de educación cívica no correspondían a las labores para las que se les había contratado.

En relación a las acciones para prevenir prácticas de manipulación y compra y/o coacción del voto, uno de los objetivos centrales del programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*, se distinguen en los diseños de los proyectos particulares dos líneas de acción complementarias: generales y focalizadas. En la primera, buena parte de los distritos se montaron en la estrategia que la DECEYEC implementó para reforzar las acciones de los órganos desconcentrados con materiales de difusión genéricos (folletos, impresos diversos y cápsulas informativas), además de la campaña con cobertura nacional mediante mensajes en radio y televisión. En la línea de acciones focalizadas, de los 300 proyectos distritales, en poco más de la cuarta parte de la geografía electoral del país (80) se atendió este problema, ya sea de manera exclusiva o como parte de objetivos más amplios: 63 distritos lo abordaron de manera conjunta; 10 sólo se dirigieron a evitar la compra y 7 a prevenir la coacción del voto.

Al respecto, en las descripciones de los proyectos que atendieron este fenómeno de compra y/o coacción del voto, se destaca que “es todavía una práctica muy recurrente, como consecuencia de la cultura autoritaria, el abuso de poder y la desigualdad económica” y que “evitar la compra del voto se dificulta notablemente en una población aislada, sumida en la pobreza, subordinada políticamente y dependiente de los programas sociales del gobierno” (IFE-DECEYECz, 2007, p. 10). Más aún, en el caso del distrito electoral 1 del estado de Yucatán, se dice que en los municipios que tienen población indígena mayoritaria y altos grados de pobreza y marginación social, los ciudadanos son vulnerables a prácticas delictivas como la compra y la coacción del voto

Y se favorece que a cambio de dádivas o prebendas emitan su sufragio a la vista de los funcionarios de casilla y los representantes de partido, sin que dispongan de las mamparas instaladas para que los ciudadanos voten con libertad y en secreto (IFE-DECEYCz, 2007, p. 75).

Entre las entidades que otorgaron mayor importancia relativa a este tema destacan Yucatán, Chiapas, Veracruz, Puebla, Jalisco, Hidalgo y Oaxaca, entidades en las que se ubicaron 17 distritos y 42 municipios estratégicos para prevenir la compra y coacción del voto. En estos territorios, además de las acciones derivadas de los propios proyectos distritales a cargo de los vocales del área, se distribuyó material impreso producido en oficinas centrales y se realizó una campaña intensa de perifoneo durante las dos semanas previas a la jornada electoral.

Ahora bien, en cuanto a los distritos indígenas, en 15 de los 28 distritos identificados como tales en la nueva distritación electoral, se registraron proyectos educativos especiales; en los 13 restantes se atendieron a grupos de población más amplios, dentro de las categorías de población con bajo nivel de escolaridad, jóvenes y ciudadanos insaculados. (IFE-DECEYECp, 2006). Empero, el universo de proyectos que atendieron a este grupo prioritario de población indígena fue de 31, ya que se trabajó en otras comunidades indígenas del país que no forman parte de los distritos indígenas definidos en dicha distritación. De éstos, en 22 proyectos se buscó prevenir la compra y/o coacción del voto y en 9 combatir el abstencionismo y fortalecer el voto razonado.

Las competencias ciudadanas que se pretendieron desarrollar entre la población indígena fueron las siguientes: autoconocimiento y regulación, perspectiva social y búsqueda del bien común, convivencia democrática, comprensión de la democracia como forma de gobierno y de vida, ejercicio democrático de la autoridad y control ciudadano del poder, comprensión crítica y participación democrática (en procesos electivos y de consulta democrática).

En el siguiente cuadro se da cuenta de las entidades federativas y distritos indígenas en las que se llevaron a cabo estos proyectos especiales:

Entidad	Distrito electoral	Proyectos
Campeche	01	1
Chiapas	02 y 03	2
Chihuahua	08	1
Durango	01	1
Guerrero	05	1
Hidalgo	02, 03 y 05	3
Jalisco	01	1
México	09 y 23	2
Michoacán	04, 07, 09 y 11	4
Nayarit	01	1
Oaxaca	02, 04, 07, 09 y 11	5
Sonora	03	1
Veracruz	01, 02, 14, 18 y 21	5
Yucatán	01, 02 y 05	3

3.2.3 La instrumentación de los proyectos distritales

Una vez presentados y aprobados por la DECEYEC los diseños de los proyectos distritales, entre el mes de marzo y junio de 2006 las 300 juntas distritales realizaron sus proyectos de educación para el ejercicio libre y razonado del voto, a partir del marco institucional común y con base en el diseño específico que cada una elaboró. De acuerdo con el principio de “visión nacional con enfoque local” del *PEEC*, cada junta adaptó la estrategia general al contexto específico de cada distrito o grupo de distritos con características sociales similares. En promedio, la fase de instrumentación de programa nacional fue de tres meses: casi el 60% de los proyectos distritales iniciaron la intervención educativa en marzo y abril, el 37% en mayo y el 4% en el mes de junio de 2006.

Para apoyar la fase de instrumentación de los proyectos distritales, la DECEYEC elaboró para cada uno de ellos una “carpeta didáctica” que contenía, entre otras

herramientas didácticas de apoyo, información sobre técnicas de trabajo grupal, clasificadas en función de su utilidad para el trabajo con grupos de adultos (de presentación y animación, abstracción y comunicación, entre otras); ejercicios de reflexión, ordenados de acuerdo a la competencia cívica que promueven (estudios de casos, dilemas morales, sociodramas); imágenes para ejemplificar y facilitar la comprensión crítica y la reflexión; una propuesta de guiones para elaborar productos audiovisuales de promoción del voto (cápsulas radiofónicas, difusión a través del perifoneo y grabaciones para talleres); doce videos y dramatizaciones cortas sobre compra y/o coacción del voto; dos cartas descriptivas de un taller breve (de una duración de dos horas) dirigido a población de baja escolaridad, jóvenes e indígenas. Respecto a la utilidad de estos materiales, el 80% de los vocales del área reporta haber utilizado al menos una de las herramientas didácticas contenidas en ella, principalmente las agrupadas en los rubros de técnicas grupales (22%), ejercicios de reflexión (21%) y el taller modelo dirigido a jóvenes (20%).

En esta misma línea de apoyo, para mantener una comunicación permanente con y entre las juntas distritales y lograr una estrategia común, se estableció el uso de un novedoso instrumento: el blog *Voto libre y razonado 2006* (<http://voto2006.blogspot.com>). En este sitio de Intranet se insertó información relevante sobre el programa y cuestiones relacionadas con la compra y/o coacción del voto y otras prácticas que pudieran obstaculizar el buen desarrollo de la jornada electoral y la autenticidad del sufragio, lo que favoreció el intercambio de información entre los vocales sobre las formas concretas en que se expresan estas conductas en sus regiones y las medidas que pudieran implementarse para prevenirla, para contar con mayores elementos para responder a prácticas contrarias a los principios y prácticas democráticas. Este sitio también se utilizó como foro para el intercambio de experiencias sobre la aplicación de los proyectos entre los equipos distritales.

En lo interno, además del vocal distrital de capacitación electoral y educación cívica, responsable del proyecto, participaron en la realización de las actividades otros vocales de las

distintas áreas ejecutivas (organización electoral, registro federal de electores, secretario y vocal ejecutivo). Los reportes indican que en casi el 30% de los proyectos participaron todos los vocales (29.5%); en el 86% un vocal adicional, distinto al del área; en el 61% el vocal ejecutivo tuvo alguna participación; y en 15 de los proyectos en los cuales se identificó que no intervino el vocal ejecutivo, se observa que -con excepción de un caso-, no colaboró ningún otro vocal de la junta distrital. La verificación de esta situación lleva a la dirección a confirmar que la participación del vocal ejecutivo desempeña un papel clave para que los funcionarios de las juntas se involucren en las actividades de educación cívica.¹⁹³ En cuanto al involucramiento de los consejeros electorales distritales, se reporta que en el 59% de los proyectos participaron uno o varios de ellos, en su mayor parte en calidad de ponentes en conferencias, en pláticas y talleres y, también, como gestores ante otras autoridades y organizaciones sociales para la realización de los proyectos. La DECEYEC concluye que la participación de los consejeros influye en la de los mismos vocales ejecutivos, pues cuando alguno de ellos interviene se incrementa su participación de 17 a 48%. (IFE-DECEYEC, 2006).

En lo externo, se logró la participación concertada de otras instituciones y organizaciones sociales locales que fungieron como aliados estratégicos... Entre los convenios de colaboración que estableció el IFE con otras instituciones para el proceso electoral, destacan algunas experiencias particulares, entre otros, el trabajo coordinado con la SEDESOL en el caso del distrito 1 de Yucatán, y con la radiodifusora indígena XETLA “la voz de la mixteca” y el Instituto Tecnológico de Tlaxiaco, en el distrito 6 de Oaxaca (IFE-DECEYECz, 2007).

Ahora bien, el reporte concentrado de las actividades realizadas en los proyectos indica que 206 distritos se concentraron en la difusión de material impreso, mientras que en

¹⁹³ Antes de la elaboración del *PEEC*, en febrero de 2004, la directora en ese entonces de la DECEYEC, María del Carmen Alanís, reconocía que ha sido “sumamente complejo instrumentar las actividades de educación cívica con el apoyo de la totalidad de los órganos desconcentrados, puesto que existía en el Instituto, y existe todavía, una inercia que tiende a depositar en los vocales de capacitación electoral y educación cívica la responsabilidad total de los trabajos de educación cívica” (IFE-DEYECED, 2004, p. 3).

192 se llevaron a cabo foros de discusión y en 133 talleres educativos. En 77 casos se incluyeron tareas de difusión en medios electrónicos y en 53 se realizaron actividades culturales y concursos. De acuerdo a los lineamientos generales, estas actividades se basaron, en teoría, en el enfoque de desarrollo de competencias cívicas para el ejercicio de los derechos político-electorales asumido por el *PEEC*: autoconocimiento y regulación; perspectiva social y búsqueda del bien común; convivencia democrática; comprensión de la democracia como forma de gobierno y de vida; ejercicio democrático de la autoridad y control ciudadano del poder; comprensión crítica; y, participación democrática. Esta variedad de acciones puntuales obedece, en buena medida, a la diversidad de contextos locales y perfiles de la población atendida, pero también al tipo de prácticas que comúnmente han realizado los vocales.

En el marco de los proyectos educativos, en 180 distritos electorales se aplicaron, con el carácter de prueba piloto, dos de los talleres breves que se incluyeron en la “carpeta didáctica”. Del taller “Ejercicio de promoción del voto libre y razonado para jóvenes”, se realizaron 98 ejercicios en espacios escolares en los que participaron más de 5 mil jóvenes. En el segundo caso, “Ejercicio de promoción del voto libre y razonado para población indígena y/o con baja escolaridad”, se llevaron a cabo 125 ejercicios en zonas urbanas (53), zonas rurales (67) y en zonas indígenas (5), en los que participaron un total de 2 mil 723 personas. Entre las observaciones de los vocales que coordinaron estos talleres, se afirma que en lo general la metodología planteada para realizarlos fue adecuada y permitió cubrir los objetivos propuestos (IFE-DECEYECrr, 2006).

En los 42 municipios que conformaron el universo estratégico inicial, donde se combinan alta participación electoral, bajo nivel educativo y presencia de programas sociales, se reforzaron las acciones informativas y de difusión con la producción centralizada de diversos materiales impresos que se distribuyeron a ciudadanos de esas localidades (más de 4 millones entre volantes, trípticos y carteles) y se intensificó, los días previos a la elección, la

difusión de mensajes promocionales a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas y del mecanismo de perifoneo en comunidades marginadas

En cuanto a la asignación de recursos financieros, del presupuesto anual del área de capacitación electoral y educación cívica (en año electoral) se destinó al programa global un total de 5 millones 710 mil pesos, los cuales fueron aplicados de manera diferenciada entre los 300 distritos electorales y las 32 juntas locales, en función de lo requerido en cada proyecto, la tipología de complejidad distrital para realizar las tareas de educación cívica y la definición de distritos de atención prioritaria. El 92% de los recursos se destinaron a los distritos en rangos que fueron entre los 14 mil 900 y 23 mil 900 pesos; a las juntas locales les correspondió el 8% del total, en montos que oscilaron entre 12 mil y 26 mil 440 pesos, de acuerdo a la cantidad de distritos a supervisar en cada entidad federativa (IFE-DECEYECq, 2006). En dos casos, Oaxaca y Guerrero, a petición de consejeros electorales locales, se dieron apoyos adicionales para apoyar sus proyectos de promoción del voto libre y razonado. En su mayoría (93.6%), las juntas distritales reportan haber ejercido los recursos remitidos por oficinas centrales en los siguientes rubros: difusión en espacios públicos y medios de comunicación, impresión y elaboración de materiales de divulgación, adquisición de materiales de oficina y/o papelería, viáticos y gastos de movilización, así como alimentos y servicios de cafetería para el público participante en las diversas actividades (IFE-DECEYECu, 2006).

Evidentemente, los distritos electorales enfrentaron una gran variedad de retos y dificultades en la instrumentación de sus proyectos educativos, buena parte referidos a la operación del Instituto y a la novedad de hacer educación cívica en pleno proceso electoral. En base a lo reportado explícitamente por los ejecutores de los proyectos, la DECEYEC clasifica los problemas en seis categorías: a) apatía de las instituciones públicas, privadas y de la población objetivo (25%); b) las cargas de trabajo derivadas del proceso electoral (21%); c) problemas estructurales del Instituto, relacionadas con la falta de personal, materiales y

capacitación (20%); d) retraso en la radicación de los recursos financieros (16%); e) problemas con el calendario escolar (10%); y f) otros (8%), relacionados con factores geográficos, políticos y demográficos (IFE-DECEYECu, 2006).

3.2.4 La evaluación de los proyectos distritales

El programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* constituye el primer ejercicio formal de evaluación integral que se lleva a cabo para valorar las acciones de educación cívica del Instituto, en el que se pone énfasis en los aspectos cualitativos de la intervención de manera sistemática y generalizada, los cuales se combinan con elementos de orden cuantitativo, tradicionales en la cultura institucional. En este sentido, se trata de una experiencia exploratoria que, además de pretender tener una valoración y medición del impacto de las acciones realizadas, logra identificar las capacidades institucionales y las competencias profesionales de los ejecutores de los proyectos para instrumentar los programas derivados de la política pública de educación cívica.

Desde la fase de diseño de los proyectos distritales, se requirió a los vocales que previeran y describieran el esquema de evaluación que aplicarían para medir los cambios educativos esperados en cuanto a conocimientos, habilidades o actitudes a desarrollar en los destinatarios. En lo general se observó una gran gama de modalidades de evaluación (desde cuestionarios orales o escritos hasta entrevistas con los grupos beneficiarios) y diferencias notables en la calidad de diseño de los métodos de evaluación.

La DECEYEC, por su parte, definió y aplicó los siguientes criterios para evaluar el diseño de los proyectos distritales: a) claridad, en el sentido de si las definiciones, descripciones o explicaciones son precisas y de fácil comprensión; b) coherencia entre el aspecto específico a evaluar y su vinculación racional con los otros elementos del proyecto, esto es, si los medios son adecuados para lograr los fines y los objetivos guardan coherencia con el *PEEC* y el programa general; y c) viabilidad, referido a si el aspecto específico a

evaluar es realizable en los tiempos y con los recursos propios de las equipos distritales. De esta manera, en la escala establecida para evaluar la formulación de los proyectos, se calificó a 15 de los proyectos como “sobresalientes”, lo que significa que fueron diseñados adecuadamente y que no requirieron, a juicio de la dirección, cambios importantes; a 46 como “buenos”, aquellos bien diseñados en lo general, pero que precisaron de ligeros ajustes en aspectos importantes y cambios mayores en aspectos secundarios; 164 como “suficientes”, porque fueron objeto de cambios sustanciales en aspectos importantes; y 75 como “insuficientes”, por lo que los diseños tenían que reelaborarse para cumplir con los requisitos mínimos de los proyectos (IFE-DECEYECn, 2006).

Para medir la calidad de las técnicas de evaluación que eligieron y aplicaron las juntas distritales, la dirección estableció cuatro criterios: a) si las variables son claras y se refieren a aspectos educativos; b) si los indicadores miden cambios educativos; c) si los instrumentos utilizados son los adecuados para medir dichos cambios; y, d) si el procedimiento de aplicación es congruente con el instrumento. El resultado indica que el 7% de los proyectos cubrió los cuatro criterios establecidos, el 25% tres criterios, el 24% dos criterios, el 27% un criterio y el 7% restante ninguno (IFE-DECYECrr, 2006).

En relación a los resultados de la gestión y operación de los proyectos distritales, la DECEYEC aplicó un instrumento de autoevaluación a los vocales responsables, cuya sistematización arroja los siguientes resultados principales: el promedio nacional indica que se cumplieron casi en su totalidad los objetivos planteados en el diseño original del proyecto; sin embargo, el 79% revela que hicieron modificaciones a sus propuestas originales en lo que tiene que ver con cobertura de atención, instrumentos de evaluación y actividades educativas, y el 93.6% reporta haber elaborado materiales de apoyo para la instrumentación de sus proyectos (IFE-DECYECrr, 2006).¹⁹⁴

¹⁹⁴ Respecto a los reportes presentados por los vocales del área, hay que considerar que se recibieron adecuadamente y se pudieron procesar 276 cédulas de los proyectos distritales. Las restantes 24 cédulas no se consideraron debido a que no presentaron la información solicitada o ésta presentó inconsistencias notables.

En los datos globales se reporta que la población atendida en los 300 proyectos distritales fue de 1 millón 373 mil 064 ciudadanos en el país. Sin embargo, al analizar la información se advierte que la mayoría de los proyectos que reportaron las cifras más altas, privilegiaron las actividades de difusión dirigidas a un extenso público, sin definir objetivos educativos precisos. Los estados que reportan los números más altos son Chihuahua (246 mil, 380), Baja California (241 mil 157) y Guanajuato (127 mil 836). El resto de las entidades reportaron cantidades menores a 100 mil personas. (IFE-DECEYECu, 2006).

Con el propósito de estandarizar los resultados de la evaluación, se solicitó a los vocales de capacitación electorales que convirtieran los resultados de sus evaluaciones en una escala numérica del 1 al 4, conforme a los siguientes criterios:

Los destinatarios evaluados demuestran haber desarrollado las competencias propuestas en:

Escala	Criterio	Resultado
4	90% o más	41.7%
3	50% al 89%	50.4%
2	10% a 49%	7.6%
1	Menos del 10%	0.4%

El promedio nacional fue de 3.3%, es decir, más de la mitad, pero menos del 90% de los destinatarios evaluados en cada distrito demostraron haber desarrollado las competencias propuestas. Sin embargo, hablar de “haber demostrado” deja en duda los observables. En una opinión adelantada de mi parte, el diseño del proyecto, en cuanto a evaluación, no es consistente con la evaluación de los mismos. Los datos resultantes no informan sobre el resultado efectivo de los proyectos.

A partir de los resultados del programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* sólo es posible una aproximación exploratoria a los efectos e impactos de la política educativa institucional. La misma DECEYEC reconoce que los resultados de esta evaluación no son confiables, pues en su propio análisis encontraron deficiencias en los procesos de

evaluación en el 68% de los casos, lo que afecta en diferentes grados la validez de los resultados. Por otra parte, en el reporte del distrito 8 de Jalisco se acepta que:

El arraigo de competencias, como se sabe, no se logra de manera sencilla, es un proceso largo y que requiere constancia. Cualquiera que afirme que en el lapso de cuatro meses logró arraigar competencias cívicas seguramente será poco creíble. A lo más, lo que se puede lograr es la motivación y el razonamiento que le den sentido elemental a ciertas acciones” (IFE-DECEYECz, 2007, p. 7).

Con todo, en el distrito 1 de Yucatán, también se reconocen logros:

El cambio de percepción que más se observó fue con respecto a la confidencialidad del voto, ya que algunas de las asistentes a los talleres (mujeres atendidas en el Programa Oportunidades de la SEDESOL) manifestaron en el primer cuestionario su duda respecto a que los partidos políticos, sus representantes o los propios funcionarios de casilla podían enterarse del sentido de su voto, percepción que se modificó radicalmente en el cuestionario posterior al taller” (IFE-DECEYECz, 2007, p. 82).

No obstante las evidentes deficiencias, la dirección valora el hecho de que se trata de la primera vez que se incluyen sistemas de evaluación cualitativa en el ámbito de la educación cívica que implican a los propios vocales.¹⁹⁵ Esto supone, como efecto paralelo, introducir la cultura de la evaluación entre los funcionarios y evitar las resistencias y simulaciones cuando ésta se entiende como un instrumento de control y castigo para los responsables de los proyectos, y no como una herramienta para el aprendizaje y mejora continua de las instituciones.

Por ejemplo, en el distrito 4 de Puebla se registra en los resultados del proyecto que

En las 20 secciones electorales donde se aplicaron los cuestionarios (antes y después de los talleres), el porcentaje de abstencionismo fue levemente inferior al registrado en el promedio del distrito, pero se reconoce que no se puede afirmar que esto sea consecuencia directa de las actividades de educación cívica desarrolladas por el IFE (IFE-DECYECz, 2007, p. 36).

En las evaluaciones y sugerencias de los vocales permanece la idea de que es difícil instrumentar acciones de educación cívica durante los procesos electorales. En el distrito 8 de Jalisco, se aduce que la falta de tiempo explica, en buena medida, los resultados limitados:

¹⁹⁵ La misma DECEYEC toma los datos con cautela, toda vez que los vocales distritales incluyen por primera vez esquemas de evaluación cualitativa. Este sólo hecho significa un avance si se considera que se trata de una nueva experiencia en el área de educación cívica del IFE y no se cuenta todavía con las competencias necesarias para hacerlo.

El cúmulo de actividades correspondientes al proceso electoral y otras, programadas o no, redujeron de manera significativa el grado de atención que se podía poner a este proyecto. Este aspecto afecta no sólo a los coordinadores del proyecto, sino también a los ejecutores en campo, esto es, los capacitadores y supervisores electorales (IFE-DECEYECz, 2007, p. 72).

Además de estas contingencias durante la instrumentación de los proyectos, se señala también el inconveniente, en segundo término, de “la asignación oportuna de recursos económicos, pues si éstos hubieran llegado con anticipación y en mayor cantidad se podrían haber realizado otras actividades, sobre todo de difusión” (IFE-DECEYECz, 2007, p. 86).

Para divulgar y socializar la información y sistematización de la experiencia con personas, grupos e instituciones interesados en el tema, así como para rendir cuentas del trabajo que realiza el Instituto y poner bajo el escrutinio de la sociedad mexicana los resultados y productos concretos de la gestión de esta política educativa, el IFE publicó el primer folleto para dar a conocer los programas anuales de educación cívica que dirige a la población adulta, que incluye un CD con las bases de datos de las tres etapas de los proyectos distritales (diseños, gestión y evaluación) y los documentos más importantes del programa. Al respecto, el director del área Hugo Concha Cantú expresa:

Sabemos que los resultados de esta experiencia son perfectibles. Por ello, uno de los compromisos que el IFE refrenda con esta primera publicación es recuperar permanentemente las experiencias de cada programa, de tal manera que mejoremos continuamente nuestras políticas de educación cívica. Con esta publicación, el Instituto espera contribuir a la discusión en torno a los avances y desafíos que desde los órganos de Estado y desde la sociedad misma, se enfrentan para la formación de ciudadanas y ciudadanos comprometidos con la democracia de nuestro país (IFE, 2006: 1).

La instrumentación del programa ha representado una significativa experiencia para el área de educación cívica del Instituto, pero también para otras instituciones y grupos que en México y en otros países comparten la tarea de formar en competencias ciudadanas. Eso fue reconocido por las Naciones Unidas al incluir el programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* en el Informe de Buenas Prácticas del PNUD, en el contexto de la protección de los programas sociales en periodos electorales. Estas buenas prácticas están

referidas al desarrollo y ampliación de las capacidades institucionales y de los espacios de participación ciudadana que buscan regular y acotar los márgenes de discrecionalidad en la operación de los programas, minimizando los riesgos potenciales de manipulación político-electoral (IFE-DECEYECt, 2006). De esta manera, una buena práctica puede consistir en una iniciativa gubernamental, de la sociedad civil o de otros actores sociales, políticos o institucionales que buscan transparentar la gestión y operación de los programas sociales que dependen de apoyos provistos por el Estado, y así vigilar que los recursos públicos lleguen sin condicionamientos a los beneficiarios y proteger los derechos de los ciudadanos, en particular, los relativos al ejercicio de su derecho a un voto libre, secreto y razonado.

En el formato que el PNUD aplicó para identificar las buenas prácticas, el IFE registró lo siguiente:

El IFE, de acuerdo con el artículo 69 del COFIPE, es responsable de promover el voto, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y velar por la autenticidad del sufragio. Además, el Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010 (PEEC) destaca a la ciudadanía como institución fundamental de la democracia y, por lo tanto, centra su atención en la generación y fortalecimiento de la conciencia y el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales básicos. Derivado de las tendencias abstencionistas registradas en el proceso electoral federal anterior (2003) y de la persistencia de prácticas de manipulación del voto (especialmente entre ciudadanos con alto nivel de marginación) y dado que las prioridades establecidas en el COFIPE y el PEEC se centran en garantizar el ejercicio del derecho al voto, definimos como áreas de atención directa el abstencionismo y los problemas relacionados con las restricciones al voto libre y secreto. Asimismo, partiendo de una revisión crítica de los programas de educación cívica que se habían implementado hasta entonces, se llegó a la conclusión que el nuevo programa debía desarrollarse en torno a dos principios rectores: centrarse en el desarrollo de competencias ciudadanas y registrar resultados de impacto en la población (IFE-DECEYECt, 2006, pp. 3-4).

Ahora bien, en documentos posteriores al informe final del programa, la propia DECEYEC reconoce que esta experiencia institucional representó un valioso aprendizaje institucional en lo que se refiere a métodos de planeación, lo que se ve reflejado en la

secuencia de los nuevos programas a instrumentarse entre el 2007 y el 2010 que integran la “Estrategia para generar conciencia, confianza y participación ciudadana”: “educación para el ejercicio de los derechos ciudadanos básicos (civiles)” durante 2007; “educación para la participación colectiva democrática”, en 2008; y, nuevamente, “educación para el ejercicio del voto libre y razonado” en 2009, para cerrar en 2010 con una recuperación y evaluación del *PEEC* en un Congreso Nacional de Educación Cívica (IFE-DECEYECs, 2006). Esta estrategia profundiza el enfoque de las competencias mínimas suficientes para el ejercicio de la ciudadana y la convivencia democrática y propone desarrollarlas con rigor metodológico, sistematización y evaluación, de manera gradual. Así, los resultados a lograr en 2010 se plantean en términos de incrementar el porcentaje de la población que posee el mínimo suficiente de competencias (conocimientos, habilidades y actitudes) para ejercer los derechos básicos establecidos en la Constitución; participar de manera organizada en los asuntos públicos; y ejercer un voto libre y razonado y convivir democráticamente.

Para finalizar, cabe resaltar que el desarrollo de *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* marca pautas y rutas en la aplicación de la política pública de educación cívica del IFE, toda vez que se trata del primer programa que se desprende de ella, cuya formulación y ejecución se basa en las nuevas concepciones, principios de acción y criterios metodológicos y de evaluación. Además, representa el primer programa educativo de alcance nacional que, con tal carácter, se desarrolló como parte del proceso electoral federal 2005-2006, logrando vincular la función electoral (organizar elecciones) y la función educativa del Instituto en torno al derecho político al sufragio libre y razonado de los ciudadanos.

IV. LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN CÍVICA

1. EL DISEÑO DEL MODELO ANALÍTICO

La construcción de un modelo para el análisis de políticas públicas de educación cívica es el contenido de este capítulo. A partir de lo trabajado a lo largo del texto, hago una propuesta de un esquema teórico y metodológico que contribuya a identificar, comprender, analizar y transformar elementos clave implicados en las políticas educativas dirigidas a formar a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades, susceptible de orientar el diseño, sistematización y evaluación de diversas experiencias, prácticas y programas de educación para la ciudadanía.

La tarea consiste en definir un conjunto de dimensiones básicas, en el sentido de categorías de análisis progresivamente definidas y concebidas en relación unas con otras, que, desde mi punto de vista, han de ser consideradas en las políticas públicas de educación cívica dirigidas a la población adulta (ciudadanos en ejercicio) en situaciones informales de aprendizaje, y de las cuales se derivan indicadores específicos susceptibles de observación. Se trata, pues, de proponer una herramienta metodológica que sirva de fundamento y guía para las políticas de educación ciudadana, así como para el análisis y retroalimentación de experiencias concretas, en este caso, el programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* que desarrolló el IFE en el proceso electoral federal 2005-2006, en el marco del *Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010 (PEEC)*, que constituye su política pública de educación cívica.

El modelo de interpretación de prácticas de educación cívica que propongo, emerge durante el desarrollo del estudio teórico y empírico, en el que aparecen relaciones, estructuras internas, ideas teóricas, expectativas del sentido común, entre otras cuestiones que surgen en los procesos reflexivos implicados en el proceso de investigación, que me

conducen a seleccionar algunas características que resultan relevantes para la formación de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos. El fundamento está en el valor analítico de las dimensiones, las cuales experimentaron transformaciones durante el curso de la investigación. Sin duda, como bien señalan Atkinson y Hammersley (1994), el proceso de análisis y producción teórica se estimula en contacto con la información y el material de campo.

Lo expuesto en los capítulos previos permite apreciar que la educación cívica y el ejercicio de las virtudes cívicas aparece, con distintos énfasis, como algo necesario para los procesos democratizadores, “aunque no se sepa muy bien cómo educar ni cómo facilitar que sean funcionales para la profundización de la democracia” (Rubio Carracedo, Rosales y Toscano Méndez, 2009, p. 11), y pone en evidencia las dificultades que encierra su articulación práctica e institucional.¹⁹⁶ En este sentido, considero que la propuesta de un modelo para el diseño y el análisis de prácticas de formación de ciudadanía, puede ser una vía para fortalecerlas y contribuir, de esta manera, al sostenimiento y profundización de la democracia.

Parto de la idea de que la educación cívica es un hecho observable en prácticas concretas, no sólo objeto de formulaciones teóricas y de diseño de políticas públicas. Hablar de un modelo de política pública de educación cívica significa, desde mi perspectiva, plantear un esquema óptimo y abierto de política en construcción permanente, tanto en lo que se refiere al diseño, como a la instrumentación y evaluación de políticas específicas dirigidas a la formación de ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades, más que un tipo ideal de modelo único o definitivo. La propuesta que hago es sugestiva y no exhaustiva, puesto que de lo que se trata es de trazar caminos posibles y contar con una brújula que, como instrumento de orientación, indique dónde dar las batallas e

¹⁹⁶ Desde sus orígenes, como apunta Peña (2009, p. 99), la teoría política ha planteado dos instrumentos básicos para garantizar la estabilidad y el buen orden de las sociedades políticas: “el recurso a las buenas instituciones (y a las normas emanadas de ellas) y el recurso a la virtud, a la buena disposición de los ciudadanos a tomar parte activa en los asuntos públicos y mantener ciertas actitudes y conductas en el espacio público”. Se trata, desde luego, de dos vías que no son excluyentes y que de su conjugación depende, en buena medida, la salud de las sociedades democráticas.

identifique las cuestiones que hay que atender cuando se quiere incidir en este campo de acción, pero no define un camino definitivo, ni un destino único y final. Más bien, descubre pistas para moverse en cierta dirección en la que, por cierto, asoma un horizonte de futuro deseado y posible.¹⁹⁷ No pretendo, desde luego, transformar mis ideas morales y aspiraciones sobre la educación en políticas públicas ni en ideales políticos, así como tampoco imponer las propias visiones como las únicas, pero sí considerar, como acertadamente sugiere Guttman (2001), que todos tenemos posiciones en relación con el mundo, la vida, la política y la educación, que es conveniente explicitar y deliberar con otros.

En lo esencial, considero que la construcción de un modelo o esquema teórico contribuye a orientar y organizar el conocimiento para comprender las realidades y, en esa medida, puede aportar al fortalecimiento de las acciones educativas institucionales. Pero, advierto que la realidad es más compleja y que los componentes de cualquier modelo se encuentran mediados no sólo por los propósitos que animan su construcción, sino también por las condicionantes de la vida social. De ahí que encuentre conveniente que el diseño, análisis y la evaluación de acciones y experiencias de formación ciudadana se haga desde el marco de las políticas públicas, toda vez que posibilita que, de manera permanente, se expliciten las metas pretendidas y se atiendan las condiciones contextuales e institucionales de operación, de manera que la mirada no se centre sólo en las acciones concretas que se realizan sino en las razones que las motivan. Construir y trabajar en torno a modelos no significa que se deba analizar y evaluar todo al mismo tiempo (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2000), así como tampoco se reduce a la disyuntiva de elegir entre modelos o no modelos sino, más bien, entre una conciencia crítica de su empleo o una aceptación acrítica de los mismos (Easton, 1999).

¹⁹⁷ El propósito de esta propuesta de modelo responde, en cierta manera, a la metáfora de “mapa” a la que recurre Lechner (2003, pp. 12-13) : “El mapa es una construcción simbólica que mediante determinadas coordenadas delimita y estructura un campo ‘como si’ fuese la realidad. Tal representación simbólica de la realidad tiene una finalidad práctica: el mapa nos sirve de guía de orientación.... Ayuda a acotar el espacio, establecer jerarquías y prioridades, estructurar límites y distancias, fijar metas y diseñar estrategias. En fin, hace accesible determinado recorte de la realidad social a la intervención deliberada”.

En suma, la idea básica es armar un esquema analítico-conceptual que aporte, en primer término, al conocimiento del objeto de estudio y al análisis del programa de educación para el voto. Asimismo, pretendo ofrecer un conjunto de criterios básicos que resulten relevantes y útiles para la orientación de la toma de decisiones de políticas públicas de educación cívica. No pretendo ofrecer soluciones ni definiciones a todos los elementos y problemas implicados en las políticas públicas y en la educación cívica, sino establecer una manera de entenderlos y atenderlos que sea compatible con el compromiso de desarrollar competencias cívicas en los ciudadanos para el ejercicio pleno de sus derechos, especialmente los que integran los derechos políticos-electorales.

La educación debe ser democrática tanto por sus fines como por sus procedimientos. Estimo que la educación cívica no puede plantearse como un imperativo abstracto y válido para el ejercicio de la ciudadanía en cualquier tiempo y lugar. Por el contrario, es la educación concreta y singular la que forma ciudadanos, la cual se alimenta de problemas específicos y está vinculada a territorios; dicho en términos de Augé (2004), son las situaciones las que evocan o refieren un contexto y sus efectos en el mismo. Es válido, en el análisis de las situaciones, poner énfasis en algunos de sus momentos o aspectos, para identificar elementos o puntos de referencia claves que permitan nutrir el debate público, pero, sobre todo, hacer propuestas significativas en materia de política educativa, que resulten de utilidad para quienes intervienen en este campo de acción. Asumo que, como todos los enfoques y modelos, éste no estará exento de críticas y cuestionamientos; lo importante es que, a mi modo de ver, es perfectible, sobre todo si, como principio, se propone como un esquema abierto, para que sean quienes participan en los proyectos educativos específicos los que, como resultado de un proceso de deliberación democrática, definan los aspectos a observar y pongan los énfasis o acentos que consideren pertinentes, en función de los objetivos, destinatarios y contextos de la acción.

1.1 Las definiciones teóricas

Los modelos se construyen en base a supuestos e hipótesis teóricas sobre el funcionamiento de una determinada realidad. A continuación, explico los elementos teóricos que animan la formulación del modelo.

1.1.1 La noción de educación cívica

Para empezar, es importante explicar el por qué opto por el término de educación cívica, y no por cualquiera de las otras denominaciones que se han usado y a las que se recurre para dar cuenta de la formación de los ciudadanos en y para las democracias.¹⁹⁸ Este vocablo, al igual que el de civismo, aparece asociado al sistema educativo nacional y a la población infantil escolarizada, pero en la actualidad su uso se hace extensivo, como concepto y como práctica, para referir, tanto a la formación que reciben los ciudadanos, como los futuros ciudadanos; a la educación en el ámbito formal, como la que ocurre más allá de las aulas, en los espacios informales; y no se constriñe a determinada temporalidad, ya que demanda una educación permanente a lo largo de la vida.¹⁹⁹ Con todo, la razón principal y suficiente de esta elección radica en que “educación cívica” es el término que asume la norma constitucional para referirse a las atribuciones del IFE en materia de formación de los ciudadanos y la presente tesis se ubica en este marco institucional.

Por otra parte, considero que el uso del término educación cívica brinda la oportunidad para recuperar el sentido de lo *cívico* como ámbito que designa el espacio de lo público y adjetivo que se emplea para determinar aquellos comportamientos, ideas, sentimientos y creencias que contribuyen a la conservación y enriquecimiento de la vida colectiva, que entrañan civismo; esto es, prácticas y disposiciones que hacen posible la existencia

¹⁹⁸ En los capítulos precedentes he dado cuenta de los distintos vocablos y maneras que en la historia nacional y en la actualidad se han usado para referir la formación de los ciudadanos tanto en el ámbito educativo formal e informal.

¹⁹⁹ El uso de la expresión “educación cívica”, casi siempre “alude a algún tipo de vínculo entre la acción educativa dirigida a los miembros de las nuevas generaciones y el desempeño de esos mismos individuos una vez que se han incorporado a la ciudadanía, pero el modo en que ese vínculo y esa acción son concebidos puede variar enormemente” (Da Silveira, 2009, p. 201).

colectiva, el involucramiento público y las prácticas de la convivencia social. También permite recuperar la idea de *civilidad* asociada a la política, que implica un tipo de sociabilidad que tiende a proteger entre sí a las personas y a comprometerse con la cosa pública. Como bien apunta Kymlicka (2003), la civilidad democrática es aquella que se aprende fundamentalmente en las redes de asociaciones que se establecen en la sociedad civil, en las que se interioriza la idea de responsabilidad personal y obligación mutua y se aprende el autocontrol voluntario, que es fundamental para una ciudadanía auténticamente democrática.

Es importante reiterar que el concepto de educación cívica no tiene un significado unívoco y que, de la definición que se adopte, depende, en gran medida, los fines, alcances, contenidos, modalidades y agentes de la misma. Respecto a las diversas nociones de educación cívica, no pretendo identificar o adscribirme a una única y mejor definición ni proponer la mejor, o propugnar por un enfoque particular (único o uniforme) sobre la formación para la ciudadanía. Para el modelo teórico, propongo, en cambio, una definición propia y abierta de educación cívica como medida clarificadora que, a partir de las consideraciones previas y convicciones personales, de cabida a precisiones o definiciones específicas en función del énfasis que se quiera dar a alguno de sus elementos y, claro está, de los proyectos o programas particulares que se implementen en este sentido.

En lo fundamental, concibo la educación cívica como un medio para incidir deliberadamente, con intencionalidad política y pedagógica, en los procesos de formación de los ciudadanos en un sentido democrático.²⁰⁰ A la construcción del modelo para el análisis de políticas pública de educación cívica arribo luego de una reflexión previa de carácter conceptual sobre el significado que se le atribuye, sobre el tipo de ciudadano que se desea

²⁰⁰ No se puede asimilar la educación a la socialización política. La distinción que establece Guttman (2001) me parece pertinente: mientras que la socialización es un concepto que incluye los procesos por los que las sociedades transmiten los valores políticos, actitudes y formas de conducta de los ciudadanos mediante procesos no intencionales (“reproducción social inconsciente”), la educación refiere procesos de “reproducción social consciente”.

formar y sobre la democracia que se aspira a construir, considerando que en una sociedad democrática

La educación política (el cultivo de las virtudes, el conocimiento y las habilidades necesarias para la participación política) sí tiene primacía moral sobre otros objetivos de la educación pública. La educación política prepara a los ciudadanos para participar al reproducir de forma consciente su sociedad, y la reproducción social consciente es el ideal no sólo de la educación democrática, sino también de la política democrática (Guttman, 2001, p. 351).

Toda definición de educación cívica debe contener necesariamente tanto un componente descriptivo como uno normativo o prescriptivo, por lo que se coloca en el terreno de lo posible, pero también de lo deseable; esto es, de la “idealidad política”, sobre todo, cuando nos referimos a la formación de los futuros ciudadanos (Latapí, 2004; Guevara Niebla, 2006). El fin educativo genérico (la formación de la ciudadanía), el objetivo específico (desarrollo de las competencias y capacidades para ejercer los derechos y deberes ciudadanos), los contenidos fundamentales que se derivan de éstos y los destinatarios (ciudadanos y/o futuros ciudadanos), deben estar explícitos en la definición.

Si bien no hay definiciones únicas ni definitivas de educación cívica, como expuse en los capítulos precedentes, estimo que ésta tiene su especificidad en función del objetivo genérico de “formar mejores ciudadanos” para el sistema democrático que, a diferencia de otros sistemas políticos, se define tanto por las elecciones y los mecanismos de toma de decisiones (derechos políticos-electorales) como por la reivindicación del conjunto de los derechos ciudadanos. En democracia un buen ciudadano es aquel que conoce y ejerce los derechos que le están garantizados en la ley, pero que además, sabe de los mecanismos de protección de esos derechos y reconoce la titularidad de los mismos en los demás, y asume sus obligaciones legales y responsabilidades sociales.

Así, considero que la meta a largo plazo de la educación cívica es la formación de los ciudadanos en sus derechos y responsabilidades, en su calidad de miembros de una sociedad democrática, de una comunidad política determinada; y el objetivo genérico es el

de educarlos políticamente para vivir en democracia, a partir de los contenidos de la ciudadanía y democracia moderna. Esta educación está destinada a promover entre los ciudadanos y futuros ciudadanos la democracia como mejor la forma de gobierno posible, desarrollar la democracia como forma de vida y recuperar la política como capacidad propia de los ciudadanos. Se trata de una formación política que implica, entre otros retos, el desarrollo de las capacidades de intervención efectiva de los ciudadanos en la esfera pública a través principalmente del voto, pero también de la deliberación, en la que los ciudadanos y sus representantes “pactan razones moralmente defendibles sobre la legislación que los vincula, en un proceso progresivo de mutua justificación” (Guttman, 2001, p. 14).²⁰¹

Ahora bien, respecto a los enfoques teóricos de la educación cívica revisados en el tercer capítulo de la primera parte de esta tesis, hago un balance crítico y tomo posición frente a ellos, en función de su pertinencia al objeto de estudio específico y su aporte a la construcción del modelo que propongo. Considero que, aunque el referente principal de estos enfoques son los niños y los jóvenes en los sistemas educativos nacionales (educación formal), además de que no abordan expresamente la educación electoral, algunas de las consideraciones normativas que plantean pueden constituirse en principios aplicables a la educación cívica de la población adulta en ámbitos informales, dirigida al desarrollo de competencias cívicas (cognitivas, valorales, afectivas y prácticas) en su calidad de ciudadanos.²⁰²

Desde mi perspectiva, los distintos modelos que refieren los autores revisados (Giroux, Suzán Reed, Latapí, Schmelkes y Vázquez) y los diversos planteamientos de éstos y otros teóricos (Guevara Niebla, Cortina, Guttman, Ortega y Mínguez, Bárcena y Mélich, de manera

²⁰¹ Para Guttman (2001), quien propone la formación de una “ciudadanía deliberativa”, la deliberación debería ser el objetivo primario de la educación pública, lo que implica el desarrollo de varias habilidades como la capacidad de leer y escribir, calcular y formar un pensamiento crítico, tener noción del contexto, entender y apreciar otros puntos de vista e interiorizar valores como la veracidad, el criterio práctico y la integridad cívica.

²⁰² Desde luego, atiendo la recomendación que en el momento de la formulación de la política educativa del IFE hizo Miguel Bazdresch (correo electrónico del 6 de agosto de 2004), en el sentido de cuidar no traslapar sin más teorías pedagógicas para niños o jóvenes a población adulta, aunque reconoce que pueden inspirar pedagogías para los adultos.

destacada), quienes comparten desde distintas posiciones el fin educativo de formar ciudadanos para la democracia, no son excluyentes entre sí y pueden complementarse en la medida en que comparten ese propósito desde una concepción de ciudadanía activa y responsable. Con excepción de los modelos cerrados que se basan en el adoctrinamiento desde una posición autoritaria, se está frente a planteamientos que privilegian algún(os) componente(s) o valor(es) a desarrollar en función del perfil de ciudadano que se proponen formar. En lo personal, me parece válido combinar y retomar diversos elementos de los enfoques teóricos que tienen como principio la promoción de los derechos ciudadanos y que, también, confluyen en la necesidad e importancia de desarrollar competencias ciudadanas y fomentar los valores y virtudes cívicas propios de una concepción participativa de la democracia. Me interesa retomar aquellos enfoques que admiten que la educación cívica, en tanto forma en valores, es una educación moral (Guevara Niebla 1998 y 2006), y que reconocen que en los procesos educativos está de por medio la propia dignidad como personas, por lo que los fines de la educación son en realidad valores (Latapí, 2004). Pero, también, los enfoques que plantean como criterio pedagógico el aprendizaje activo de los ciudadanos.

Me parece que el punto de partida conveniente para la construcción del modelo es el enfoque liberal-igualitario (Vázquez, 2006), que plantea la centralidad de la promoción de los derechos fundamentales (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) en la formación de los ciudadanos. Este planteamiento se basa en un Estado proactivo capaz de incrementar las necesidades y capacidades básicas de los individuos, propone una ciudadanía democrática comprometida con la justicia y enfatiza la necesaria promoción de las virtudes que se derivan de los derechos humanos. El referente empírico del modelo es el programa institucional *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* que el IFE llevó a cabo en el proceso electoral federal 2005-2006, en el cual el derecho político al voto es el derecho fundamental a promover como parte de los derechos políticos-electorales y del

que se derivan virtudes cívicas asociadas al reconocimiento, protección y ejercicio del sufragio que han de favorecerse, como el respeto al voto, la pluralidad y la participación.²⁰³

En este sentido, los valores fundados en los derechos ciudadanos representan un horizonte moral obligado.

La premisa central es que la educación cívica para el ejercicio de la ciudadanía es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el funcionamiento de la democracia, es decir, para la continuidad histórica de las instituciones políticas (Da Silveira, 2009). Plantear la necesaria formación del ciudadano supone, a la vez, considerar que la ciudadanía no se adquiere de manera espontánea o simplemente por estatus o declaración formal de la misma, sino que las competencias ciudadanas son desarrolladas y los valores y virtudes ciudadanas son aprendidas, o sea, a ser ciudadano se aprende.

Respecto al perfil del ciudadano que se desea formar a través de la educación cívica, comparto la idea de desarrollar ciudadanos moralmente autónomos con capacidad de pensar, juzgar y decidir por sí mismos. Se trata, pues, de las competencias básicas y necesarias para el ejercicio del voto libre y razonado, la participación política y la deliberación pública, cualidades que demandan el dominio de las tareas cognitivas y procedimentales implicadas en ellas. Estas habilidades prácticas para hacer valer los derechos ciudadanos, esto es, para votar, participar y deliberar, no deben estar, desde mi perspectiva, desprovistas de compromisos cívicos y responsabilidades hacia la sociedad. Complemento esta hipótesis con la idea de que la calidad de la formación ciudadana mejora si la intervención educativa forma parte de una política pública, si los contenidos educativos se vinculan a los intereses y vida cotidiana de los ciudadanos destinatarios de la acción educativa y si se propicia un clima abierto a la discusión, a la participación y a la construcción de las propias ideas que favorece la deliberación pública.

²⁰³ Como bien apunta Vázquez (2006), las virtudes que ha puesto sobre la mesa el republicanismo constituyen virtudes relativas y subordinadas a los derechos fundamentales, por lo que su promoción debe derivarse de los mismos.

En efecto, desde el fin abstracto de formar buenos ciudadanos, es posible derivar concepciones de las tareas que se le asignan a la educación cívica e incluir nuevas demandas, capacidades (como las deliberativas) y dimensiones (como la afectiva o emocional) a la educación de los ciudadanos. Así lo hace Diamond (1996), quien determina tres tareas fundamentales a la educación cívica, con las que coincido plenamente: la generación de la demanda democrática; el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos para hacer que la democracia funcione, se profundice y vigorice; y el fomento de la gobernabilidad.²⁰⁴

La primera gran tarea plantea el reto de que los ciudadanos y futuros ciudadanos perciban la democracia como un régimen deseable en razón de su superioridad ética y política sobre otros órdenes alternativos, lo que implica –entre otras cosas- que éstos entiendan los principios, valores y mecánicas institucionales que la fundamentan y su significado para una convivencia social pacífica y en la vida cotidiana de las personas. Detrás de esta consideración está la pregunta sobre ¿cómo formar ciudadanos que hagan posible la democracia y la defiendan?

La capacitación para el mejor funcionamiento de la democracia, como segunda tarea, supone la recuperación de la política como actividad propia de los ciudadanos, para contar con su disposición a involucrarse en los asuntos públicos y proyectos colectivos. Desde el punto de vista pedagógico, se trata de aprovechar las múltiples situaciones de aprendizaje para: a) mostrar los vínculos existentes entre la experiencia cotidiana y los hechos políticos, y explicar cómo hay formas distintas de hacer política (entre ellas, una forma específicamente democrática de hacer política); b) reconocer las ventajas prácticas que para otros y para sí mismos puede tener la acción política y la puesta en práctica de métodos propios de la política democrática; c) desarrollar destrezas concretas para identificar

²⁰⁴ Respecto al tema de la gobernabilidad, Lechner (2003, p. 22) es contundente: “No es lo mismo tener democracia que gobernar democráticamente. Una vez conquistado un ‘nivel mínimo’ de democracia de cara al autoritarismo, deviene preocupación prioritaria la gobernabilidad, o sea, las condiciones de posibilidad de gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos”.

problemas comunitarios, debatir constructivamente y proponer alternativas de solución; desplegar capacidades de argumentación, diálogo, construcción de consensos y toma de acuerdos; organizarse y elegir representantes; y resolver conflictos de manera pacífica y con apego a la legalidad.

Por último, el fomento a la gobernabilidad significa acreditar que la democracia, además de tener una superioridad ética sobre otros tipos de gobierno, es un orden al mismo tiempo estable y eficaz en la resolución de los problemas sociales. Pero, para lograr que la democracia se sostenga en el tiempo, es importante explicar lo que la democracia realmente puede hacer y educar en valores y prácticas que templen y equilibren las demandas hacia ella, atemperen los conflictos, generen responsabilidad y un sentido de pertenencia a la comunidad.²⁰⁵ Lo cierto es que la democracia supone libertades y derechos, pero también obligaciones, responsabilidades y un compromiso básico con sus normas e instituciones, lo que implica que se admite y se respeta el ejercicio de la autoridad, por supuesto dentro de los límites de la ley.²⁰⁶

La educación cívica forma a los ciudadanos en el sistema político, pero también para el vínculo y convivencia social, toda vez que ésta no puede desatender la realidad política concreta y debe dotar a los ciudadanos, a quienes se les reconoce como sujetos con capacidad de decisión autónoma, de las herramientas conceptuales y competencias

²⁰⁵ Resulta necesario tener en cuenta la sobrecarga de expectativas que pesan sobre la democracia y los procesos de democratización, como uno de los factores que someten al reciente régimen democrático a duros desafíos. Al decir de O'Donnell (2004), si a lo que se aspira es a que la democracia no sólo sobreviva sino sea una democracia estable, eficaz y con amplios márgenes de legitimidad, no se puede renunciar a construir y ampliar ese consenso fortaleciendo valores y prácticas que contribuyan a edificar democracias más gobernables.

²⁰⁶ En relación al aprendizaje de las responsabilidades ciudadanas, Guttman (2001, p. 17) afirma que “la educación democrática es un ideal a la vez político y educativo. Porque siendo educado, un niño es al mismo tiempo gobernado, ya que no puedes ser un gobernante si nunca has sido gobernado. Ser un ciudadano democrático implica gobernar, por lo tanto el ideal de la educación democrática consiste primero en ser gobernado para luego gobernar”. De ahí que los propósitos educativos en la democracia no se agotan en el cultivo exitoso de las virtudes participativas, toda vez que las virtudes disciplinarias (adquisición de conocimiento y de disciplina emocional e intelectual) también forman parte de esos fines. Dicho de otra forma, en la educación democrática no basta con desarrollar la habilidad de pensar críticamente sobre los asuntos políticos; se requiere, además, de la capacidad para la participación política y el sentido de compromiso social (con obediencia a la autoridad y eficacia política). Por su parte, Garzón Valdés (2007, p. 46) afirma que, en un sistema democrático, “el ciudadano debe asumir simultáneamente la doble condición de ser sujeto y objeto de decisiones políticas: quien renuncia a la primera parte de esta condición queda fatalmente reducido a la segunda y quien pretenda asumir sólo la primera se convierte en agente autoritario”.

prácticas necesarias para intervenir efectivamente en la democracia.²⁰⁷ El acento tiene que estar puesto, entonces, en la promoción de los derechos fundamentales de la ciudadanía, de manera especial en los derechos políticos-electorales, necesarios para la continuidad y consolidación de la democracia y de sus instituciones.²⁰⁸

En lo medular, el modelo que propongo define la educación cívica como un proceso de formación integral y permanente que dota a los ciudadanos y futuros ciudadanos de las capacidades y competencias necesarias para el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales en la sociedad y el cumplimiento de sus responsabilidades. Es una educación política que compete a toda la sociedad pero sobre todo es responsabilidad del Estado.

En esta línea argumentativa, planteo que la educación cívica para el ejercicio de los derechos políticos-electorales consiste en el proceso de formación mediante el cual, los ciudadanos y futuros ciudadanos, adquieren las competencias y habilidades necesarias para participar en la vida pública y en los proyectos colectivos, especialmente en los procesos electorales al ejercer su derecho al voto libre, secreto y razonado para elegir a sus representantes, o bien, como candidatos a puestos de elección popular, de manera que puedan influir de manera efectiva y democrática en los asuntos públicos. Específicamente, considero que la educación para el ejercicio del sufragio debe formar al ciudadano para que sea capaz de reconocer su importancia como instrumento para incidir en las políticas públicas, de conformidad con sus intereses y aspiraciones; decidir libremente con base en una discusión informada y tolerante de los problemas colectivos; considerar las distintas opciones políticas de manera crítica; exigir cuentas a sus representantes; y comprender los alcances estratégicos del voto. Se trata, pues, de la promoción de los derechos políticos-

²⁰⁷ En este sentido, para Guevara Niebla (2006) la primera escuela de ciudadanía es la política misma, la política real, en donde se aprende primero que nada de los diversos intereses que entran en juego en el terreno de la política y se confirma el principio educativo de que son las generaciones adultas las que educan a las jóvenes.

²⁰⁸ Resulta conveniente, tal como lo sugiere Córdova (2006), que la definición de democracia sea el punto de partida o precondition para delinear los contenidos y las estrategias de la educación cívica, para no sobrecargar de expectativas a ambos conceptos y realidades (democracia y educación cívica).

electorales como punto de partida para el ejercicio del conjunto de derechos ciudadanos; del reforzamiento de la institucionalidad democrática representativa (instituciones formales), a través de la democracia procedimental-electoral; y, también, de la “socialización de la política” (Lechner, 2000), esto es, de la política en el mundo social y al alcance de la experiencia concreta de cada persona.

Uno de los enormes retos que tiene la educación cívica es el forjar ciudadanías y generar un “capital simpatía” de la democracia (Cortina y Conell, 1998) esto es, ciudadanos interesados y responsables que comprendan que los problemas sociales son de todos y afectan a todos, con una actitud positiva respecto a la democracia como forma de gobierno y modo de convivencia social; una educación creadora de convicciones democráticas que transformen los horizontes de la ciudadanía, en orden a la construcción de sujetos con capacidad de intervención efectiva en las decisiones y vida públicas.

Desde la ciudadanía, como concepto integral e integrador, es posible imaginar y construir en términos ideales un ciudadano que conoce, ejerce y exige sus derechos, pero también reconoce iguales derechos en los otros; vota y elige a sus representantes, pero sabe que, si así lo desea, tiene posibilidades de postularse como candidato a un cargo de representación popular; conoce las características básicas del sistema político y sus instituciones más importantes; se organiza y pertenece a diversos grupos y redes, en función de sus intereses y oportunidades; se interesa por los asuntos públicos y la vida en común; delibera de manera libre, incluyente y argumentada, en torno a la agenda pública en los espacios públicos; tiene capacidades y competencias para intervenir de manera eficaz en la vida pública; encuentra y dispone de espacios y condiciones favorables para aparecer y participar en la escena pública, cuando así lo decide; cumple con las normas y actúa dentro de la legalidad, incorporando valores vinculados al mantenimiento del orden social, pero cuenta con virtudes que suponen capacidades críticas respecto a los valores dominantes en el seno de la sociedad; canaliza sus demandas por las vías institucionales; reconoce,

respetar y aprender de las diferencias; está informado y exige cuentas a sus gobernantes, entre otras cualidades. Este inventario de posibles actuaciones de los ciudadanos se puede extender para incluir otra serie de comportamientos óptimos o virtuosos. En todos los casos, es importante generar en ellos un interés permanente en los asuntos colectivos para que estén dispuestos a participar y a desarrollar progresivamente las competencias básicas para intervenir de manera abierta en la vida pública, lo que supone el respeto a la decisión libre y razonada de cada ciudadano sobre cuándo, cómo y en qué sentido intervenir en los asuntos que le interesan y afectan.

1.1.2 Concepciones de democracia y ciudadanía

La concepción de educación cívica, que en las líneas previas asumo, está estrechamente ligada a concepciones de democracia y ciudadanía que resulta necesario explicitar en este apartado, retomando desde luego los planteamientos y la discusión que en este sentido he trabajado en los dos primeros bloques de esta tesis.

La convención básica de democracia establece, como mínimo, que “el poder estatal tiene como fundamento último el consentimiento libremente expresado de todos los ciudadanos” (Nun, 2000, p. 19), pero esta idea que alude al autogobierno colectivo es distinta a sus manifestaciones históricas concretas, que son las que finalmente importan. En las democracias occidentales confluyen dos interpretaciones de la participación de los ciudadanos en el espacio público: la democracia entendida como “gobierno del pueblo” (expresión efectiva de la voluntad general) y la participación como soporte del “gobierno de los políticos”.²⁰⁹ Ambos elementos de la definición, “gobierno” y “pueblo”, tienen un significado inestable e incluyen un abanico de posiciones, derivadas en parte de las distintas formas de justificar la democracia, asociadas a valores o bienes fundamentales (Held, 1992).

²⁰⁹ En una de sus reflexiones sobre la democracia liberal representativa, Cortina (2007, p. 89) considera que cabe hablar más bien de “gobierno querido por el pueblo”, que de un “gobierno del pueblo”.

En la definición instrumental de Schumpeter (1977, 1998), la democracia es un método político, es decir, un sistema institucional para llegar a decisiones políticas, en la que la competencia electoral es el único elemento democrático que se manifiesta cuando el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a quienes han de gobernarle. Este método democrático exige cuatro condiciones: a) profesionalizar la política; b) excluir de la política a los ciudadanos y dejar en manos de especialistas una serie de asuntos administrativos; c) contar con una burocracia bien capacitada; y d) la “autodisciplina democrática”, que supone el respeto por la ley, tolerancia hacia las diferencias de opinión por parte de los ciudadanos y un nivel moral e intelectual elevado de los electorados y parlamentos, en el que los temas de educación cívica y prácticas democráticas adquieren cierta importancia. Así, en la medida en que el “gobierno del pueblo” necesariamente convive en las sociedades actuales con diversos mecanismos de representación, se cuele la visión del “gobierno de los políticos” y se habla entonces de que el gobierno democrático es una cuestión de élites.

La concepción pluralista de la democracia, añade al análisis instrumental la consideración de una variedad de formas de acción posibles en el espacio público y el hecho de que los ciudadanos participan en multitud de asociaciones en las que articulan y agregan sus demandas, reconociendo la creciente autonomía relativa de los aparatos estatales y las grandes asimetrías de poder que diferencian a los grupos que ejercen presión a los políticos. En esta línea, Dahl (1999) habla de poliarquía para referirse al gobierno de muchos, pero no de todos, y plantea los mínimos básicos de la democracia política: la participación efectiva, por la que todos los ciudadanos deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo debe ser la política sean conocidos por los otros miembros; la igualdad de voto, que establece que todo miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar, y que todos los votos deben contarse como iguales; una comprensión ilustrada, lo que significa que todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias

posibles; el control de la agenda, que implica que todos deben tener la oportunidad de decidir cómo y qué asuntos deben ser incorporados a la agenda colectiva y a las políticas públicas; y la inclusión de los adultos con plenos derechos ciudadanos, incluyendo el derecho de elegibilidad. Entre los requisitos sociales de la democracia, que se condensan en la exigencia del principio de igualdad, destaca el que la ciudadanía pueda gozar de altos niveles de educación e información y del tiempo libre necesario para la participación política, así como la existencia de un consenso social (cultura política) acerca de los valores que gobiernan el sistema (Nun, 2000).

Lo cierto es que la democracia, incluso la procedimental y la más mínima de todas, descansa en valores. Por ejemplo, Sartori (1992) sostiene que toda discusión sobre ella gira en torno a conceptos como el de soberanía popular, autogobierno, igualdad y libertad, los cuales son ideales normativos. La define como un principio de legitimidad, en el que la titularidad del poder la tiene el pueblo a través de elecciones libres y concurrentes; un sistema político que expresa el ejercicio del poder en una colectividad concreta a través de la representación (definición descriptiva); y, un ideal, en tanto elemento normativo que da cuenta del “deber ser” de la democracia y de los valores que se buscan (definición prescriptiva). Por su parte, Bobbio (1996, p. 39), considera que “la democracia no puede prescindir de la virtud, entendida como amor a la cosa pública, pues al mismo tiempo debe promoverla, alimentarla y fortalecerla”. Propone una definición mínima de democracia como “conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”; y si a esto se agrega la “estrategia del compromiso entre las partes mediante el libre debate para la formación de una mayoría”, se refleja mejor la idea de democracia representativa (Bobbio, 1996, p. 18).

En efecto, el aspecto valoral es inherente a los conceptos de democracia, ciudadanía y, desde luego, educación, en toda su gama de interpretaciones instrumentales y sustantivas, aunque con distintos énfasis y alcances. Así, encuentro que el éxito del controvertido

método de Schumpeter depende, finalmente, “del elevado nivel intelectual y moral de la ciudadanía” y de “un carácter nacional y unos hábitos nacionales de un cierto tipo” (Nun, 2000). Hasta para la ciudadanía de corte liberal, dice Kymlicka (2003), la virtud de la “civilidad” es un requisito que se debe cultivar, ya que aplica a la actividad política, pero principalmente a las acciones que se realizan en la vida cotidiana y que guardan relación con el modo en que se trata a los no íntimos con los que se mantiene un contacto cara a cara.²¹⁰ Muchos liberales clásicos, apunta este autor, creían que una democracia podría funcionar eficazmente incluso en ausencia de una ciudadanía virtuosa, mediante el mecanismo de crear equilibrios y sistemas de control, pero le resulta evidente que dichos mecanismos procedimentales que intentan equilibrar el interés individual no son suficientes, por lo que se requiere de cierto nivel de virtud pública y espíritu público.

Las diversas experiencias nacionales muestran que la democracia, en las sociedades pluralistas en la que coexisten distintas concepciones de vida buena y el ciudadano se sabe inscrito en una comunidad, sólo es posible constituirse como una democracia electoral, por lo que coincide en apostar en la profundización de la democracia y en la extensión de la democracia representativa a todos los ámbitos de la vida social:

La raíz última de la democracia es la autonomía de los individuos que componen un pueblo y el desarrollo de dicha autonomía lleva aparejada de algún modo la participación; participación previamente informada y de tal modo expresada en procedimientos que los intereses de los afectados puedan quedar satisfechos por la decisión tomada (Cortina, 2007, p. 65).

De ahí que, al decir del PNUD (2008, p. 22), “los procesos electorales libres y transparentes, deben ir acompañados por políticas que brinden oportunidades para la expansión de la ciudadanía”. La deliberación, en esta propuesta, se plantea como instancia complementaria y enriquecedora de la democracia representativa, en tanto fuerza democratizadora que abre la posibilidad de construir acuerdos y procesar diferencias. Se

²¹⁰ Kymlicka (2003) destaca que la civilidad democrática se aprende fundamentalmente en las redes de asociaciones que se establecen en la sociedad civil, en las que se interioriza la idea de responsabilidad personal y obligación mutua, así como el autocontrol voluntario, lo que es fundamental para una ciudadanía auténticamente democrática. .

trata de deliberar para construir la agenda de lo posible, de aquello se puede lograr, y alcanzar metas comunes o, al menos, para interactuar y reconocer las diferencias.

Parto del hecho de que la democracia actual es de corte representativo y está basada en el sufragio, pero considero que la tarea de los ciudadanos no se agota en la intervención electoral, cuando éstos depositan su voto en las urnas. En lo fundamental, comparto la idea de que es necesario consolidar la democracia electoral existente y extenderla a otros ámbitos de la vida social, así como profundizar la democratización para el ejercicio del conjunto de los derechos ciudadanos, no sólo de los derechos político-electorales, junto con la promoción de las responsabilidades cívicas. Me parece, pues, que el punto de partida es el procedimiento electoral (democracia mínima) para concebir una democracia basada en la ciudadanía y en su creciente participación en la vida pública porque, como bien afirma O'Donnell (2007, p. 41), "la democracia se basa en última instancia no en los votantes sino en los ciudadanos".

En cuanto al concepto de ciudadanía, que anima y articula la propia concepción de educación cívica, me adhiero a las perspectivas teóricas que la conciben como la institución fundante de la democracia y se centran en los derechos ciudadanos y en las responsabilidades que establecen las personas respecto a la vida pública, lo que implica la promoción de una ciudadanía activa, capaz de asumir responsabilidades y participar en proyectos comunes. Una concepción integral de la ciudadanía exige, desde mi punto de vista, transitar al nivel de la promoción conjunta de los derechos y deberes en el que los ciudadanos asumen el futuro de la sociedad, es decir, ligar el ejercicio de los derechos ciudadanos, así en plural, con el compromiso de los individuos y grupos con el destino de la sociedad. Hay que tener en cuenta que derechos y responsabilidades están en el corazón mismo de la noción de ciudadanía, en el núcleo de su resignificación y de la política, y dan cuenta de individuos y colectivos en su calidad de miembros activos de una comunidad política.

La noción de ciudadanía, en lo general, alude a dos constelaciones de significados que están en la base de sus diferentes interpretaciones: una concepción mínima, legal o formalista de la “ciudadanía como estatus”, y la concepción maximalista y participativa que entiende la “ciudadanía como práctica”. Considero que estas dos concepciones, previamente abordadas en el capítulo cuarto del primer bloque de la tesis, no son excluyentes entre sí y que, en cambio, plantean la posibilidad de pensar en la ciudadanía como una construcción o recorrido desde el mínimo, como paso primero y necesario, para transitar hacia lo máximo, como aspiración a una ciudadanía auténticamente democrática. Cabe insistir que la ciudadanía no es una entidad monolítica, ya que como categoría social también refleja la desigualdad y niveles de jerarquización social que se expresan en trayectorias ciudadanas e itinerarios múltiples y diferenciados; tampoco es exclusivamente cuestión de titularidad de derechos ni una condición de libertad privada y derechos políticos básicos, sino también una condición que tiene que ver con la calidad de vida de todos aquellos que forman parte de la sociedad. Al decir de Kymlicka (2003), la ciudadanía mínima admite un respeto pasivo hacia las leyes y no el activo ejercicio de los derechos políticos, en la que incluso las obligaciones de los ciudadanos suelen describirse en términos negativos (la obligación de no hacer), mientras que la ciudadanía máxima aspira a una participación más amplia.

En efecto, el modelo para el análisis de políticas públicas de educación cívica tiene como punto de partida la noción mínima de ciudadanía, que sostiene que es en lo fundamental un estatus jurídico y que el ciudadano es aquel que, mediante mecanismos electivos (el voto), elige a sus representantes (democracia procedimental y democracia representativa), y se propone consolidarla a través de la educación cívica. Aspira a establecer las condiciones primeras y necesarias de la participación ciudadana para acceder a un ejercicio activo y concepción sustantiva de la ciudadanía, que considera que el ciudadano es miembro de una comunidad política y tiene el interés, la disposición y las

competencias necesarias para participar en la esfera pública. Es posible, de acuerdo con Mouffe (1999), compatibilizar la pertenencia a diferentes comunidades y aceptar las reglas propias de una comunidad política, apostando por una forma de “comunalidad” que respete la diversidad y deje espacio para diferentes formas de individualidad. En este sentido, se admite que los ciudadanos no son receptores pasivos de derechos, sino una identidad política de personas que pueden estar comprometidas en varias comunidades diferentes y que tienen diferentes concepciones del bien, pero que asumen reglas que hacen posible el intercambio civil y la identificación común en la comunidad política.

Por otra parte, considero que, así como se demanda a los ciudadanos legitimar y confiar en sus autoridades, junto con la aceptación de normas y reglas, se impone insistir en la necesidad de que las instituciones y las autoridades igualmente confíen y valoren las capacidades de los ciudadanos. Advierto, en lo general, una desconfianza institucional hacia las capacidades políticas y competencias cívicas de los ciudadanos para hacer elecciones relevantes, discernir entre lo bueno y lo malo para la vida en común, tomar decisiones políticas, valorar las actuaciones de los gobernantes y participar en la vida pública. La gobernabilidad democrática exige una reciprocidad entre gobernantes y gobernados en cuanto a la validación y confianza en lo que se refiere a las competencias cívicas, tanto de los actores políticos como de los ciudadanos.

1.1.3 Las políticas públicas de educación cívica

Una vez definida la educación cívica, estimo importante establecer su vínculo con las políticas públicas. No se trata de la educación cívica en abstracto, meramente normativa, sino de las prácticas educativas concretas que están mediadas por políticas y, en esa medida, institucionalizadas; tampoco pienso que los cambios en la política y en la educación sean meros resultados de decretos, discursos o mandatos, ya que no es posible plantear reformas al margen de las situaciones y contextos particulares en los que tienen lugar las

acciones colectivas. Las políticas públicas educativas, como toda política social que define planes y programas, asigna presupuestos, norma prácticas y establece directrices, pasan necesariamente por procesos particulares institucionales, dada la actuación de los actores sociales, del Estado y de las burocracias.

Ante la pregunta de ¿por qué considerar al *Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010 (PEEC)* del IFE como una política pública?, sobre todo si se toma en cuenta que ningún otro programa o plan institucional se asume y se presenta como tal a la sociedad y antes no se había insistido en ello en lo que respecta al área de educación cívica, la respuesta en lo conceptual se basa en las teorías en torno a la nueva disciplina de las políticas públicas y en términos prácticos, desde mi personal punto de vista, en una estrategia de posicionamiento interno de las responsabilidades del Instituto en materia de educación cívica.

Para empezar, sostengo que el programa bajo análisis (objeto de estudio) deriva de una definición y decisión de “política pública”; sus objetivos son públicos, esto es, de interés general, y produce un “bien público” (educativo); tiene especificidad, en cuanto a sus propósitos, instrumentos y modos; el IFE es una “institución pública” autónoma (no gobierno), sus integrantes son “funcionarios públicos”, y los recursos para la acción institucional son públicos. Además, el tema de la educación de los ciudadanos ha sido y es tema de la “agenda pública”, que suele dar origen a políticas y debe ser públicamente tratado. La naturaleza pública del problema que se atiende y el beneficio público de su solución, hace que su impacto también sea público y de alcance nacional. En otras palabras, el organismo electoral tiene fines públicos y cuenta con recursos, operadores, relaciones con otras organizaciones, reglas (leyes y reglamentos), mecanismos de operación y un sistema de rendición de cuentas, todos de carácter público.

Ahora bien, recurro de inicio a la noción de política pública de la Fundación Horizonte (2006) que, con fines de acción práctica pedagógica y de manera directa, hace referencia al

acto de gobernar y gestionar demandas sociales con sentido público, es decir, a las decisiones que toman las autoridades con el fin de responder de un modo u otro a los problemas y demandas de la sociedad, decisiones que toman forma como gestión pública. Esto supone una distinción básica entre el ámbito de lo público y de lo privado. Al primero, relacionado con lo estatal (sus funciones y responsabilidades), le compete el interés y la utilidad de todos los ciudadanos de una comunidad política, así como sus derechos y beneficios; es el campo del Estado y del gobierno, el terreno de la política donde se definen las normas y se buscan las soluciones a los problemas de organización y representación política. En contraste, el campo privado es el de los intercambios y relaciones entre las personas, dirigidos en gran medida a la obtención de beneficios privados.

En sentido simple, la política pública refiere “un programa de acción de una autoridad con poder político y con legitimidad gubernamental, el cual afecta a la sociedad en un espacio geográfico determinado” (Lecay, 2005, p. 8). Este curso de acción que “por sus medios, procesos y actores puede acreditar ser casualmente idónea para producir la situación de cosas deseada y considerada como la solución razonable al problema”, incluye un proceso y un mecanismo para la solución de problemas públicos, integrada por diversos momentos interdependientes de operaciones analíticas y prácticas (Aguilar Villanueva, 2004, p. 21).²¹¹ La educación es, pues, un problema público porque es un asunto de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano; se entiende, en esta perspectiva, que la acción pública alude a la acción conjunta de agentes diversos y no a una acción gubernamental aislada (Cabrero, 2000).

²¹¹ Para Aguilar Villanueva (2007, p. 200) las etapas reconocidas del proceso de la política pública son el de formación de la agenda de gobierno, definición del problema público, construcción de las opciones de política, elección de la opción de la política, comunicación de la política, implementación de la política, evaluación y aprendizaje. Al decir de este teórico (1996), las políticas públicas se explican por el desarrollo institucional de la administración pública en Estados Unidos, en cualquiera de sus versiones: política pública, gerencia pública y gerencia social. Los autores estadounidenses son los pioneros, promotores e investigadores de los estudios en este campo y, por tanto, referentes obligados.

En un sentido más amplio, desde el marco de la gobernanza democrática se plantea una nueva forma de conducción política de la sociedad más allá de lo estatal, que reconoce las limitaciones de los gobiernos (autoridades) para solucionar los problemas, así como la necesidad de incorporar actores sociales y económicos para lograr procesos de desarrollo sostenibles (Hevia, 2009, p.37). Ahora, la atención de la administración y políticas públicas se traslada del “sujeto directivo de gobierno”, como decisión aislada en la cúspide del Estado, al “proceso de gobierno”, esto es, a la capacidad de dirección del gobierno frente a la sociedad y a la necesaria participación social en la resolución de los problemas públicos. Esto conlleva una idea de ciudadanía que no se concibe sólo en su función de “elegir” sino también de “participar” y la búsqueda de nuevos sujetos de la acción política que reclaman su inclusión en todo el ciclo de las políticas públicas (Musseta, 1007). Sin embargo, no se cuenta todavía con los mecanismos y dispositivos necesarios para incluir a la sociedad civil en la toma de decisión de los asuntos públicos.

Desde esta perspectiva, entiendo que el Estado es el actor principal en la rectoría de las políticas públicas, pero no el único, por lo que se está frente a cursos de acción de carácter estatal y societal. Como bien dice O’Donell (2009), a propósito de los programas sociales y su protección por parte del Estado, es indispensable la participación de los actores sociales en las políticas.

El Estado es el ancla indispensable de los diversos derechos de ciudadanía implicados, y demandados por la democracia. Un Estado en verdad consistente con la democracia inscribe en su propia legalidad, implementa por medio de sus burocracias y, junto con una sociedad civil presente y activa, apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados, y demandados, por la democracia (O’Donell, 2009, p.199).²¹²

Esta concepción del Estado, como conjunto de instituciones y relaciones sociales respaldada por el sistema legal, lleva a O’Donell (2009) a sugerir la incorporación de un

²¹² Para O’Donell (2009) esta definición de Estado incluye cuatro dimensiones o tendencias: el “conjunto de burocracias” (organizaciones complejas y jerárquicas que tienen el mandato de lograr o proteger un bien o interés público), un “sistema legal” (entramado de reglas que penetran y pautan numerosas relaciones sociales), un “foco de identidad colectiva” para los habitantes de su territorio y un “filtro” que intenta regular los espacios y fronteras para el bienestar de su población.

nuevo derecho político, esto es, el “derecho ciudadano al Estado y a su autenticidad”, lo que implica el derecho a exigir la autenticidad de las políticas públicas por parte de quienes resultan afectados de manera directa o indirecta por las mismas y por cualquier ciudadano en ejercicio de su derecho a contar con un buen Estado que se orienta al logro del bien público.

La política pública educativa del IFE, objeto de estudio de este trabajo, tiene doble importancia analítica. Evidentemente, como política institucional en sí misma y sus efectos en el campo de la educación de los ciudadanos, pero también por lo que significa el tema genérico de las políticas públicas en una institución de carácter público. Considero que, en tanto las organizaciones son los principales actores en las políticas públicas, de su entendimiento depende en buena medida la comprensión de los procesos de elaboración e implementación de las mismas. Sin una comprensión de la dinámica interna de las organizaciones no es posible comprender cabalmente el proceso de elaboración de políticas. Éstas no se definen de una vez y para siempre; como afirma Peters (1993, p. 55), las políticas “evolucionan mediante la interacción continua entre las intenciones de quienes las formulan y los resultados de su ejecución”.

Ahora bien, el mismo campo electoral, incluida su función educativa, se puede pensar desde las políticas públicas. El mismo proceso electoral, en tanto conjunto de instituciones creadas para formalizar la posesión y transmisión del poder, que concentra la función de canalizar la pluralidad de la sociedad, la gestión de la agenda pública y la generación de respuestas ejecutivas y legislativas a la misma, “es en sí mismo una pieza de política pública” (Romero Gudiño, 2006, p. 288). Bajo esta óptica, el campo electoral responde a la tipología de políticas públicas propuesta por Aguilar Villanueva (1992): a) un campo de actividad (gubernamental)²¹³; b) un propósito general a realizar; c) una situación social

²¹³ En este caso, desde una concepción más amplia que considera que las políticas públicas no son efectuadas exclusivamente por el gobierno sino también por organismos públicos de interés general, se puede hablar de un campo de actividad del Estado

deseada; d) una propuesta de acción específica; e) existencia de normas para determinada problemática; f) conjunto de objetivos y programas de acción en un campo de cuestiones; g) la política como producto de la acción (gubernamental); y h) el modelo teórico o la tecnología aplicable en el que descansa una iniciativa (gubernamental). Todavía más, la política educativa del IFE y sus programas son susceptibles de ser sistematizados y valorados en cada uno de los ocho pasos de políticas públicas que propone Bardach (1998).²¹⁴

El IFE es una organización que actúa en el ámbito público. A partir del concepto de “publicness, que refiere “la cualidad o estado de ser público o de propiedad pública” (Arellano Gault y Lepore, 2006, p. 217), se puede responder a la pregunta sobre las cualidades públicas del IFE y constatar, como lo he hecho en la tercera parte de esta tesis, que cumple con los atributos y elementos que distinguen a las organizaciones públicas. Más allá del modelo duro que de forma simple y descriptiva define lo público como un atributo de carácter legal (propiedad)²¹⁵, el IFE contiene las variables relevantes del comportamiento organizacional incluidas en el enfoque dimensional, el cual aparece con mayor capacidad explicativa de “la cualidad pública del servicio público”, al incorporar al análisis a actores externos e introducir una dimensión ética al debate. Este enfoque planteado por Arellano Gault y Lepore (2006), además de considerar los rasgos característicos de las organizaciones (normas, principios, naturaleza e impactos), contiene variables que remiten al grado de influencia de la autoridad política (la acción pública en relación a sus responsabilidades); al nivel de adherencia a los valores y rasgos característicos del servicio público; a la magnitud e intensidad del rol organizacional en función de las demandas sociales y el interés público; al grado en que se rinden cuentas, a la composición y cantidad de receptores del servicio; y, al grado de confianza y credibilidad.

²¹⁴ Bardach (1998) desarrolla los siguientes ocho pasos: definición del problema; obtención de información; construcción de alternativas; selección de criterios; proyección de resultados; confrontación de costos; decisión; y, narración de la historia.

²¹⁵ Este modelo duro afirma que lo “gubernamental” es igual a “público” y no cuenta con una base teórica que permita explicar las diferencias y particularidades entre las organizaciones ni se hace cargo de las organizaciones híbridas, en parte propiedad pública y en parte propiedad privada, o de las organizaciones sin fines de lucro que no pertenece a ninguno de los sectores público o privado.

Otra de las razones que me lleva a reforzar el significado del *PEEC* como política pública, es el mismo origen de la “aparición silenciosa” de las políticas públicas en México a principios de la década de los noventa del siglo XX, en el marco de la democratización del régimen político, la crisis fiscal del Estado mexicano y el marco programático del ajuste de las finanzas públicas (Aguilar Villanueva, 2004). El surgimiento de esta disciplina en nuestro país se da en el mismo contexto nacional de procesos de democratización que desatan el proceso de transición democrática y crean al mismo IFE, como órgano autónomo del Estado mexicano encargado de organizar las elecciones federales. En el contexto regional, como lo mencioné en páginas previas, se registra la resignificación de la ciudadanía y de la educación de los ciudadanos.

A diferencia de lo ocurrido en otros países desde la fundación de la disciplina de políticas públicas en la década de los cincuenta, cuyo objetivo principal era estudiar y racionalizar el proceso de diseño-decisión de las políticas para fines públicos, en México la atención se centró en reformar el proceso decisorio tradicional gubernamental frente a los cambios políticos y administrativos (Aguilar Villanueva, 2004).²¹⁶ En un ambiente de restricciones económicas y exigencias políticas, se reivindica la naturaleza pública de las políticas y se observa un cambio conceptual, administrativo y político en la manera de entender la acción del gobierno - yo agregaría, de las autoridades del Estado-, su relación con los ciudadanos, las implicaciones de la decisión pública y la distinción y valía del mundo público respecto de las libertades privadas.²¹⁷

²¹⁶ Hasta la aparición de las Políticas Públicas como disciplina, en México no habían sido estudiados de manera sistemática los procesos decisorios por la ciencia política y la administración pública, debido a la brecha existente entre la política (autonomía del poder político en su decisión de las políticas) y la administración pública en nuestro sistema político, más que a la falsa dicotomía conceptual (wilsoniana-norteamericana) que afirma que los políticos deciden y los administradores ejecutan. En el caso mexicano, el proceso decisorio había sido algo invisible para la ciudadanía y la administración, la ciencia política y las disciplinas administrativas. Así, en el campo del ejercicio profesional gubernamental, el aporte de la Política Pública consistió en cuestionar el estilo de gobierno y en contar con un instrumento para reformarlo (Aguilar Villanueva, 2004).

²¹⁷ En el fondo, dice Aguilar Villanueva (2004, p. 26), “la disciplina de Política Pública reivindicó y afirmó una idea liberal del mundo público, no socializante ni comunitarista”, en el que los ciudadanos con derechos y responsabilidades deliberan sobre las condiciones y destinos de su vida en común.

Sin embargo, es pertinente cuestionar -como lo hace el mismo autor- que si bien la “democratización del régimen” fue el reclamo y la propuesta dominantes frente a las crisis nacionales, su entendimiento fue limitado y se inspiró en las tesis convencionales de la llamada “transición democrática”, que llevó a fijar la atención en los procesos electorales y a equiparar el significado de democratización, transición y alternancia, dejando en segundo término la necesidad de construir el orden constitucional e institucional propio del gobierno democrático. De acuerdo con Aguilar Villanueva (2004, p. 18), la mayoría de los intelectuales mexicanos tomaron el camino de la democratización del régimen “en modo electoral-transicionista más que gubernativo-institucional”; fueron pocos quienes atendieron el proceso de toma de decisiones en el gobierno y la formulación e implementación de políticas públicas para elevar la calidad de la decisión y su racionalidad, y así sustentar una democracia eficiente que acreditara la capacidad de gobierno. En pocas palabras, la atención en la racionalidad de la decisión se dirigió a la asignación eficiente de los recursos públicos, sin considerar que las implicaciones y efectos eran no sólo económicos sino políticos. Si bien en el contexto nacional importaba el proceso electoral, éste

Era insuficiente para asegurar gobernación (la cuestión de gobernabilidad), a menos que se cimentara en un orden institucional y un proceso decisorio estructurado... Un buen gobierno, en el sentido de competente y eficaz, no es simplemente el legítimamente elegido. La democracia, además de ser el proceso de elección universal de los gobernantes, es gobierno, proceso de gobierno. Y el proceso de gobernación de una comunidad política democrática tiene su especificidad, su autonomía, su propia lógica y desarrollo, que es distinta de la lógica estratégica de la acción política (en su sentido tradicional de poder y derrota de rivales (Aguilar Villanueva, 2004, pp. 19-20).

Finalmente, está la cuestión de problematizar la educación para la ciudadanía como problema de política pública. Un reto inicial consiste en abordar la atribución constitucional que tiene el IFE en materia de educación cívica como problema de política pública, para formularlo como tal, como una necesidad y exigencia de acción institucional, sobre el que se puede y debe hacer algo. Esto cambia la perspectiva conceptual y estratégica para asumir

y ejercer el mandato constitucional y potenciarlo; un problema público, pues, exige una solución pública. Al abordarlo y procesarlo desde su misma definición como política, se le dota de mayor relevancia y significación; se le posiciona como política prioritaria; e incluye la participación ciudadana. A mi modo de ver, la nueva política educativa del IFE (*PEEC*) logra transformar un hecho en problema y luego en problema público, es decir, en acreditar como problema público un hecho social que obliga al Instituto a actuar. Lo que antes, o en otras áreas institucionales, era un asunto interno, ahora es compartido en la institución, con otros actores y con la ciudadanía. Además, encuentro que el mismo proceso de definición y administración de la política abona a la transformación de la cultura política, de las organizaciones y legislaciones; de igual manera, influye significativamente en la misma cultura institucional.

Por otra parte, es necesario insistir que lo público no se agota en lo gubernamental, y que la búsqueda de nuevos sujetos de la acción política, que reclaman su inclusión no sólo en las decisiones públicas sino también en todo el ciclo de las políticas, conlleva una idea de ciudadanía que no se concibe sólo en su función de “elegir” sino también de “participar” (Mussetta, 2007). Desde este punto de vista, la participación es un componente indispensable de las políticas públicas y la definición de problemas es un primer paso “en el que los diversos actores políticos, los actores sociales y diversos grupos de interés, despliegan su capacidad de influencia para posicionar de una determinada manera cada problema público” (Cabrerero, 2006, p. 276).

Una de las formas a través de las cuales los gobiernos y los órganos del Estado promueven la creación y reproducción del tejido asociativo es la incorporación de organizaciones sociales en los procesos de sus políticas públicas. Como bien dice Evans (1995), un Estado que verdaderamente logra echar raíces en la sociedad es aquel que puede orquestar una buena parte de sus actividades legislativas y de gobierno a partir de una relación interactiva con la sociedad organizada. La política pública de educación

cívica del IFE se concibe, en este tenor, como una herramienta del Estado y de la sociedad mexicana que busca contribuir a la consolidación de los valores, las prácticas, los procedimientos y las instituciones de la democracia.

Desde la perspectiva de la participación ciudadana, el desafío que plantea Cabrero (2006) de contar con un marco propicio para el intercambio y generación de acuerdos y consensos entre los actores, para el caso de las políticas públicas de los gobiernos locales, puede hacerse extensivo a otros escenarios que priorizan las funciones de la participación ciudadana en la hechura de las mismas y, por consiguiente, el mismo concepto de “gestión de proximidad”, que alude a la construcción de redes de actores en torno a problemas públicos (redes de política pública), al fortalecimiento del capital social (movilizar a la ciudadanía) y a la creación de reglas del juego y arreglos institucionales que doten de un marco de certidumbre y confianza a los actores. El concepto de red y el enfoque de “redes de política pública”, entendidas como el producto de la cooperación no jerárquica y con cierta estabilidad entre organizaciones o grupos que se conocen y reconocen, intercambian recursos, negocian y pueden compartir normas e intereses, es crucial en el análisis de políticas públicas.

A manera de hipótesis, planteo que una buena política pública de educación cívica, que resulte pertinente, significativa y exitosa, depende en buena medida del contexto que presenta o no una coyuntura favorable para gestionarla, en términos de oportunidades genéricas para mejorar el bienestar social (Bardach, 1998), pero también de la consistencia que guarden entre sí las exigencias normativas y las condiciones empíricas de la acción que se pretende desarrollar. En otras palabras, es necesario buscar la coherencia entre los conceptos y objetivos básicos involucrados, referidos a la democracia, la educación cívica y la ciudadanía, que tienen efectos en los contenidos, en las estrategias pedagógicas y en la instrumentación de la misma política, así como en la manera como se define y explica el

problema (diagnósticos que dan pistas para resolver el problema en condiciones sociales específicas).

1.2 Las características del modelo

Planteo un modelo básico para el análisis y la toma de decisiones de política pública de educación cívica en todas las fases del ciclo de la política (diseño o definición, instrumentación o ejecución y evaluación), pero sobre todo para su elaboración y gestión, con las características siguientes: integral en su concepción y sustentado en un marco teórico político y pedagógico; pertinente, en función de las necesidades sociales y educativas de los destinatarios y de los intereses de los actores que participan en la acción colectiva; flexible y creativo, en el sentido de que admite múltiples realizaciones concretas, debe y es susceptible de adaptarse -en sus contenidos y metodología pedagógica- a diferentes grupos de población y contextos socioculturales, y acepta sugerencias e iniciativas de diseño y aplicación; abierto a otras propuestas, necesidades y exigencias sociales, por lo tanto, a otras dimensiones e indicadores de observación; reflexivo, o sea, en permanente construcción, con base en la deliberación colectiva; y, productivo, en la medida en que genera productos, aprendizajes y nuevos conocimientos.

En lo metodológico, como lo expuse al inicio de este capítulo, no formulo un modelo rígido en los procedimientos a seguir, sino un conjunto de dimensiones estratégicas que funcionan como dispositivos que orientan la observación, el análisis y la interpretación de las variables que influyen en las experiencias empíricas, y admiten las asociaciones libres de quienes, como en mi caso, formamos parte -en alguna medida- de ellas. El contexto, como bien dice Augé (2004), por primera vez en la historia de las ciencias sociales, es el mismo: el del observador y el de la observación. Considero, por tanto, que conviene hablar más en términos de orientaciones metodológicas, que de una metodología definida de una vez por todas; de aproximaciones sucesivas, en lugar de definiciones dadas; y de un esquema

abierto en permanente construcción, que de modelo cerrado y acabado. En todo caso, hay un foco de interés, por lo que las acciones educativas dirigidas a los ciudadanos, no sólo han de ser diseñadas y ejecutadas de acuerdo a las condiciones contextuales particulares, sino observadas y evaluadas en el mismo espacio vital.

Desde el punto de vista heurístico, concibo un esquema ideal como punto de partida para observar, reconstruir y/o “deconstruir”, pensar, cuestionar, discernir, analizar, reflexionar e interpretar, con base en argumentos y experiencias, programas de educación cívica dirigidos a la formación de ciudadanos para la democracia. En lo inmediato, para pensar e interpretar una experiencia inédita en un contexto nacional complicado: *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*, en función de los elementos mínimos que en la actualidad, según mi perspectiva, toda política encaminada a la promoción y desarrollo de derechos ciudadanos debe contener y priorizar.

Evidentemente, el tema amplio de la educación para la ciudadanía, así como el objeto de estudio específico (el programa de educación para el voto), ameritan todas las operaciones mentales mencionadas en el párrafo anterior, porque, de lo que se trata al interpretar, es de insertar la experiencia o el acontecimiento en un orden comprensible (Augé, 2004). Por consiguiente, el modelo que propongo dirige la atención a las intencionalidades, procesos de construcción y elementos relevantes en las políticas y prácticas de formación ciudadana para el ejercicio del sufragio y del conjunto de derechos ciudadanos, en lugar de concentrarse en los resultados específicos de la acción. En este sentido, el mismo modelo se constituye en una hipótesis de trabajo.

En lo normativo, el modelo perfila el ciudadano que se aspira forjar a través de la educación cívica, en términos de un ideal democrático, así como la política que puede concretar o contribuir a que dicho perfil sea una realidad. Educar para la democracia electoral es, bajo esta óptica, un punto de partida conveniente y necesario para construir ciudadanías democráticas; y, la educación para el voto, que compete principalmente a la

autoridad electoral, tiene el potencial para convertirse en un programa educativo más amplio para el ejercicio del conjunto de los derechos ciudadanos, encaminado a la extensión y profundización de la democracia. De ahí que conciba un modelo en términos de un contrato deseable y posible para trabajar la formación de los ciudadanos, en tanto principios de acción y condiciones reales de actuación.

En efecto, el modelo que construyo establece principios y criterios generales, a la vez que identifica dimensiones a desarrollar en la formación de los ciudadanos, en sintonía con las concepciones de democracia, ciudadanía y educación cívica asumidas en el texto. Un principio básico a considerar es que, en ninguna circunstancia, se trabaja con individuos aislados, sino con grupos y comunidades a los que éstos pertenecen; al formar parte de una política pública, las prácticas de educación cívica han de generar procesos alrededor de grupos y no de individuos en lo particular. Asimismo, me parece fundamental reconocer el contexto plural y conflictivo de la vida social y política como punto de partida de las acciones educativas, por lo que el pluralismo, como valor a promover, debe hacerse presente en la política pública educativa, basado a su vez en las virtudes cívicas de respeto a las diferencias y a los derechos de los demás, y de la tolerancia. Adicionalmente, se impone considerar tanto la dimensión subjetiva de la política, que refiere la imbricación de la experiencia subjetiva en el orden político (Lechner, 2002)²¹⁸, como la dimensión institucional, que alude a la asociación de los ciudadanos con las estructuras políticas y al funcionamiento de las instituciones.

En cuanto a la metodología y enfoque educativo, el modelo integra las condiciones normativas en estrategias prácticas para participar e intervenir en la vida pública,

²¹⁸ Tanto Lechner (2002), como Bauman (1999) y Beck (2000) insisten en la importancia de recuperar la dimensión subjetiva de la política. Para el primero, devolver densidad simbólica al orden democrático es uno de los retos que plantea la construcción de un nuevo espacio político que requiere de símbolos para crear y fortalecer lazos de pertenencia e identificación con la democracia. El segundo, constata que no hay cartas de navegación ni mapas individuales del mundo como puntos de referencia en la sociedad de viajeros del mundo global. El tercero, se pronuncia por una nueva cultura que aprueba y lleva a la práctica un nuevo y más denso concepto de lo político; propone un “trabajo cívico” que garantice que los derechos humanos se conviertan en una realidad social palpable y ofrezca un nuevo espacio para la sociedad democrática, entendida como “autoconfirmación cívica” y lugar para la imaginación.

principalmente a través del voto. Se trata de desarrollar destrezas y habilidades para la participación ciudadana, es decir, para el involucramiento e intervención efectiva de los ciudadanos en la esfera pública, lo que supone el desarrollo de competencias cognitivas, afectivas, éticas y prácticas para adquirir y procesar información, discernir entre opciones, argumentar y deliberar con otros, tomar decisiones, monitorear la vida pública y ejercer liderazgos en espacios públicos, entre otras capacidades. Esto implica, en mi opinión, utilizar abordajes pedagógicos vinculados a la práctica y a la interacción social, basados en las experiencias cotidianas, mediante metodologías activas que favorezcan la participación y estimulen la reflexión sobre la misma, animen el intercambio de puntos de vista distintos y, por supuesto, la deliberación democrática.

En lo pedagógico el modelo se inspira, en lo esencial, en la teoría constructivista del conocimiento que impulsa la formación de sujetos capaces de construir su propio conocimiento y transformar la realidad inmediata.²¹⁹ Esta perspectiva teórica se organiza en torno a ideas como las siguientes: el aprendizaje centrado en las experiencias y saberes previos del sujeto, a partir de los cuales se realizan nuevas construcciones mentales, permite la apropiación de conocimientos significativos y el desarrollo de competencias para aplicarlos en la resolución de problemas cotidianos; el aprendizaje significativo se produce cuando los saberes y las experiencias entran en conflicto con las nuevas realidades y conocimientos que se presentan; el aprendizaje implica un proceso constructivo interno y tiene un importante componente afectivo; y, el aprendizaje se da en contextos sociales específicos.

Derivado de lo anterior, me parece pertinente el enfoque de “desarrollo de competencias”, asumido por el mismo IFE en su política educativa, y priorizar las “competencias cívicas” para la participación y el ejercicio de derechos ciudadanos. Entiendo que la competencia es “una actuación idónea que emerge en una tarea concreta,

²¹⁹ El constructivismo no es una única teoría o un sistema conceptual monolítico sino una familia de teorías relacionadas entre sí que comparte un conjunto de afirmaciones y presupuestos. En común sostienen que el conocimiento humano es activo, anticipatorio, y es la construcción de un individuo dentro de una cultura (Molina Avilés, 2007).

en un contexto con sentido” (Bogoya Maldonado, 2000, p.11), es decir, un conocimiento asimilado con propiedad, que actúa para ser aplicado en una situación determinada, de manera flexible, para dar lugar a soluciones variadas y pertinentes. Así, pues, la competencia refiere un conocimiento particular puesto en escena y el entorno sobre el cual actúa; implica, por tanto, el dominio de la acción de integrar con sentido, esto es, de articular diversos conocimientos sobre un tema, el cual establece una nueva relación dialéctica entre los ámbitos general y particular.

De ahí que la educación cívica basada en el desarrollo de competencias es vivencial, lo que se expresa en una educación práctica que moviliza el saber y pone el énfasis en el desempeño práctico y cotidiano de los conceptos, en el dominio de las herramientas prácticas y en la interiorización de actitudes y valores democráticos. Esto permite trabajar tres ámbitos estrechamente vinculados: el saber de la democracia (conocimientos), el saber hacer de la democracia (habilidades) y el ser y convivir de la democracia (los valores democráticos). Así, ser un ciudadano competente significa saber, saber hacer y tener razones para serlo.

En este orden de ideas, estimo que los procesos de enseñanza-aprendizaje deben partir de los intereses, experiencias y saberes previos de quienes participan en los proyectos educativos específicos (autoridades, educadores y, sobre todo, destinatarios), para favorecer los aprendizajes significativos, reforzar el sentido de responsabilidad y la identificación con la comunidad política. Asimismo, los procesos de formación ciudadana deben incluir la dimensión afectiva o emocional porque, como bien afirma Lechner (2002), existe la necesidad de incorporar los sentimientos y los afectos (dimensión subjetiva de la política) para encauzar los desafíos emocionales de la vida social, que constituyen un aspecto crucial de la democracia.²²⁰ Por tanto, los procesos educativos deben propiciar

²²⁰ En este sentido, estoy de acuerdo en la premisa del modelo de enseñanza cívica basada en los sentimientos y afectos que sostiene que la empatía es fuente de motivación cívica, al que alude Suzán Reed (1997) y que refiero en el capítulo tres de la primera parte de esta tesis.

una participación horizontal e incluyente entre todos los participantes; la expresión libre de ideas y opiniones, así como el aprecio y el respeto a las diferencias que se manifiestan en los espacios colectivos; la cooperación entre los participantes, en un ambiente de confianza en el que los participantes se sientan tranquilos y animados, valorados en sus capacidades reflexivas, críticas, propositivas y creativas; la formación de consensos a través del diálogo; y la toma de conciencia sobre la manera en que se desarrolla el mismo proceso educativo personal y colectivo en lo político.

Ahora bien, en cuanto a los contenidos específicos de la formación ciudadana, considero que su selección debe estar en función de la identidad de los programas educativos concretos y guardar coherencia con sus objetivos. Si bien todo texto (tema) y contexto (realidad) es un buen pretexto para construir ciudadanía a través de la educación, en este caso resulta crucial trabajar temas relacionados con los derechos ciudadanos, el sentido de pertenencia a la comunidad y la importancia de respetar las reglas y normas; esto es, temas sobre el gobierno y los derechos que frente al Estado tienen los individuos y los grupos, las instituciones públicas, la manera en que están organizados los tres poderes y la forma en que se organizan las elecciones, entre otros conocimientos similares enfocados al conocimiento de la Constitución. De manera especial, es indispensable introducir contenidos relativos a los derechos políticos y las reglas y procedimientos electorales, contextualizar la competencia electoral (actores políticos y propuestas de gobierno) y trabajar en torno a la importancia y significado del voto ciudadano.

En relación con la formación y el desarrollo de los propios agentes educativos, ya sean docentes, padres-madres de familia, promotores, medios de comunicación, autoridades o cualquier otro actor que tenga un papel decisivo en la educación de la población, me parece que es conveniente que los programas incluyan el desarrollo de competencias de los mismos ejecutores, en función de sus necesidades particulares de capacitación y de las exigencias del programa o proyecto de acción. En todos los casos, es importante que los

agentes educativos cuenten con elementos sobre formación ciudadana, esto es, contenidos conceptuales y metodologías específicas para su trabajo en la escuela, la comunidad y la calle, y con espacios de debate y reflexión en torno a su decisivo papel en la educación para la ciudadanía democrática.

Por otra parte, en el modelo no sólo planteo la necesidad de evaluar sistemáticamente las experiencias, sino que su misma concepción y diseño contiene elementos que marcan la pauta para la evaluación de las acciones. Se trata, en este sentido, de un modelo evaluativo. La propuesta pretende identificar oportunamente factores relevantes y explorar las consecuencias teóricas y prácticas de la política en cuestión o de sus programas bajo análisis, esto es, sus consecuencias de orden conceptual y efectos prácticos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que algunos de los resultados e impactos de las intervenciones educativas no son cuantificables y que, como bien apunta Guttman (2001), en muchas ocasiones es imposible notar los efectos de las políticas educativas hasta que es demasiado tarde, por lo que en muchos casos se debe valorar la intencionalidad educativa y política, más que sus resultados.

Desde el punto de vista de la evaluación, el concepto de “buenas prácticas” resulta relevante para este modelo. Refiere “aquellos programas, proyectos o políticas públicas desarrolladas por actores públicos, privados o sociales que se caracterizan por haber logrado cumplir eficazmente las metas planteadas, contar con sistemas de registro, monitoreo y evaluación de resultados, que sean innovadoras, que tengan en principio una alta incidencia pública y social, y que sean replicables y sostenibles en el tiempo” (PNUD, 2007, p. 9).²²¹ Este enfoque toma en cuenta distintos elementos para la sistematización y el análisis de las experiencias, que conducen a su descripción y, desde una visión de conjunto, a su análisis e interpretación. Varios organismos nacionales e internacionales (PNUD,

²²¹ En el contexto específico electoral y para la protección de los programas sociales, el PNUD concibe que las buenas prácticas están referidas al desarrollo y ampliación de las capacidades institucionales y de los espacios de participación ciudadana que buscan regular y acotar los márgenes de discrecionalidad en la operación de los programas, minimizando los riesgos potenciales de manipulación político-electoral o de un uso distinto para el que fueron concebidos.

UNICEF) asumen esta perspectiva para estimular y promover la generación de ciertas prácticas educativas y de desarrollo social que permitan mejorar e innovar modelos de trabajo.

Tres son las razones principales que me llevan a considerar el planteamiento de “buenas prácticas” en la construcción del modelo. En primer lugar, desde el punto de vista de política pública social, este concepto genérico resulta útil para caracterizar las acciones emprendidas en torno a una política y establecer parámetros que permitan valorar los resultados de la misma. En segundo término, hay referencias empíricas inéditas de aplicación de este concepto en el reciente proceso electoral mexicano, de especial significado el proyecto del PNUD de protección y blindaje electoral, el cual establece una relación directa entre la capacidad de los ciudadanos de ejercer el voto de forma libre y razonada y la protección de programas sociales como derecho social de los mexicanos.²²² Por último, advierto la pertinencia metodológica de retomar este tipo de propuestas que, a partir del análisis crítico de prácticas concretas, identifican experiencias exitosas susceptibles de replicarse en otros contextos.²²³ Dada la naturaleza dinámica y trascendencia de la educación cívica, pero sobre todo lo incipiente del campo de la educación de los ciudadanos para el ejercicio del voto, me parece que es necesario volver la mirada a los casos y experiencias exitosas e indagar sobre la ruta seguida para valorar su viabilidad en distintas realidades.

²²² Me refiero al proyecto de protección o de programas sociales (blindaje electoral) que realizó el PNUD durante el proceso electoral federal 2005-2006, a propuesta del gobierno federal, para contribuir a generar condiciones más equitativas para las elecciones de 2006.

²²³ En el formato de registro de “buenas prácticas” realizadas en el contexto electoral 2006 en materia de protección de programas sociales, se consignan las siguientes preguntas, además de las necesarias para identificar el proyecto bajo evaluación: ¿cómo surgió la buena práctica?, ¿quién la promovió?, ¿qué situación en concreto llevó a desarrollarla? ¿quiénes intervienen en ella?, ¿en qué categoría de acción se clasifica esa “buena práctica” (difusión, transparencia y acceso a la información pública, participación ciudadana, rendición de cuentas y otras)?, ¿en qué consiste la experiencia?, ¿por qué se considera una “buena práctica?”, ¿cuáles son los objetivos que persigue?, ¿cómo se puede medir la incidencia de la “buena práctica”?, ¿cómo se puede monitorear su desarrollo?, ¿qué actividades la componen?, ¿quiénes son los principales beneficiarios?, ¿qué tipo de beneficios reciben?, ¿cuáles son sus principales virtudes?, ¿qué acuerdos se tienen con otros actores para el éxito de la “buena práctica”?, ¿qué actores están involucrados en la misma?, ¿cuáles son los principales problemas que se han enfrentado?, ¿qué tipo de apoyos se han recibido y por parte de quién?

Un primer elemento a considerar es el de los antecedentes y el contexto de las acciones, ya que se parte de la premisa de que las prácticas no surgen ni operan en el vacío; por el contrario, responden a determinantes históricos y condicionamientos actuales que son fundamentales comprender para explicar el funcionamiento de las experiencias. La definición del problema y el desarrollo de la acción es el segundo componente que se considera en el análisis de las “buenas prácticas”, el cual incluye un análisis descriptivo de las etapas de realización del programa o proyecto, los recursos utilizados, los actores involucrados, el entramado institucional en el que se inserta, los logros alcanzados y los problemas enfrentados. Se parte de la idea de que los proyectos se proponen como soluciones que responden a problemas concretos que evolucionan en el tiempo y son multifacéticos.

El otro elemento en el análisis es el de las “lecciones aprendidas”, bajo el entendido de que las “buenas prácticas” tienen un propósito pedagógico que es el de socializar, retroalimentar y aprender de las experiencias para mejorarlas, corregirlas y ampliarlas, a fin de que puedan servir como modelo o referencia para acciones futuras. Del análisis de las prácticas educativas, derivan lecciones globales pertinentes para todos los actores involucrados en el campo de estudio y acción en lo general, así como lecciones específicas relevantes para experiencias particulares.

En el caso particular de la política educativa del IFE, considero que la propuesta de evaluación de “mejores prácticas” hace posible, adicionalmente, recuperar aprendizajes del proceso de diseño, gestión e instrumentación de los proyectos para fomentar el desarrollo de mecanismos de capacitación y educación al interior de la misma institución, así como identificar fortalezas y debilidades de las experiencias consideradas potencialmente exitosas. Además de conocer los resultados y el impacto de la intervención, son importantes las valoraciones y la formulación de recomendaciones para retroalimentar los procesos, recuperar y valorar los aprendizajes de los actores intervinientes, proporcionar información

para cumplir con las obligaciones de transparencia y facilitar la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre el desarrollo y los efectos de la política educativa.

En mi opinión, el esquema de “buenas prácticas” favorece una revisión integral de las experiencias institucionales de educación para el ejercicio del voto y la continuidad de los programas encaminados a este objetivo, permitiendo capitalizar las experiencias y los aprendizajes institucionales acumulados, evaluar pública y objetivamente los programas y sus resultados, así como mejorar e incrementar los niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones de la política. Adicionalmente, en el caso de los programas que utilizan recursos públicos, este esquema permite transparentar su uso y rendir cuentas sobre el ejercicio de la función pública, así como socializar y publicitar los programas institucionales.

Ahora bien, desde el punto de vista de las políticas de educación cívica, la inclusión del esquema de “buenas prácticas” se abre a múltiples y diversas iniciativas de gobierno (en sus distintos niveles), de organizaciones de la sociedad civil (en toda su gama y diversidad), de autoridades educativas y sus programas en el ámbito formal o escolarizado, e incluso de organismos internacionales que realizan en el país, en coordinación con organismos nacionales, proyectos particulares. En este caso, el referente principal del modelo para el análisis de políticas públicas de educación cívica son las prácticas institucionales y los proyectos de intervención educativa, dirigidas a formar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos políticos, con el objetivo de fortalecer por esta vía la democracia electoral.

1.3 Dimensiones del modelo

El objetivo del modelo lo formulo en términos de identificar aquellos elementos que, en mi opinión, son claves y deben estar presentes en toda política, programa o proyecto de educación cívica dirigido a favorecer el desarrollo de competencias cívicas en los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y responsabilidades ciudadanas, de manera que los ciudadanos sean capaces de participar democráticamente en los asuntos públicos,

particularmente a través del ejercicio de un voto libre y razonado. Propongo, pues, un conjunto de dimensiones susceptibles de pensarse como “conceptos sensibilizadores o sensitivos” (Atkinson y Hammersley, 1994) que sugieren direcciones o puntos de referencia para la aproximación a cuestiones empíricas, los cuales pueden resultar aptos para desarrollar criterios que establezcan relaciones entre proyectos y observaciones diferentes, así como para estimular el análisis y la reflexión sobre realidades específicas.

Es un modelo abierto que invita, en primer lugar, a pensar libremente sobre los fines de la educación para la ciudadanía y discernir sobre los factores presentes en coyunturas socio-políticas específicas. En un segundo momento, demanda ordenar y priorizar el acomodo de los distintos elementos o factores que intervienen, en función de los objetivos de la acción educativa y de las dimensiones que se determinen, en correspondencia con las líneas de acción de la política pública y/o del programa o proyecto específico. No se trata, pues, de un esquema cerrado; por el contrario, es un modelo abierto a diferentes intereses de observación y a las distintas realidades y demandas sociales, que admite la introducción de modificaciones o agregados para responder a los cambios en los contextos de las acciones educativas.

La tarea consiste, entonces, en definir un conjunto de dimensiones que expresan criterios normativos (éticos y políticos), metodológicos y pedagógicos de “buena práctica” en educación cívica para el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos, que permitan discriminar entre prácticas institucionales exitosas y no exitosas en términos generales. La estructuración del modelo en términos de dimensiones, más que de principios o normas de actuación en abstracto, hace posible la observación empírica y su operacionalización a través de indicadores específicos de evaluación y de elementos observables. De esta manera, configuro un esquema para la sistematización de la información y recuperación de la experiencia, así como para el análisis y la interpretación crítica del programa institucional *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*.

Las dimensiones, que propongo más adelante, contienen tanto aspectos normativos como prácticos y refieren, de manera directa o indirecta, a las categorías implicadas en todo aprendizaje: adquisición de conocimientos, desarrollo de habilidades y destrezas e internalización de actitudes y valores. De los indicadores asociados a cada una de las dimensiones, se derivan puntos de observación que se formulan como preguntas hacia las políticas o programas educativos bajo análisis para dar cuenta de sus características y, sobre todo, detonar la reflexión: si es consistente; si innova; si es eficaz y tiene resultados; si tiene impacto en los destinatarios y cuáles son sus efectos; si es replicable; si promueve la deliberación como mecanismo de participación; y, si cuenta con la estructura y los mecanismos institucionales de transparencia para la rendición de cuentas.

La definición de este conjunto de referentes (dimensiones, indicadores e ítems observables) está en función del objeto de estudio específico de esta tesis. Evidentemente, priorizo aquellos elementos que me interesa valorar y que considero deben estar presentes en los programas de educación para el ejercicio del sufragio, en lo particular, y en las políticas de educación cívica, en lo general, dada la democraticidad de sus componentes. En este sentido, establezco un esquema analítico con un propósito definido. Me parece importante que los componentes del modelo incorporen mecanismos democráticos de diseño, ejecución y evaluación, favorezcan el ejercicio de las reglas democráticas en el ámbito público y enfatizan en la deliberación, no sólo como objetivo de la educación para la ciudadanía, sino como procedimiento democrático para la definición y operación de la misma política. Como bien lo expresan Domínguez y Feito (2007), un proyecto o programa de educación será democrático si sus fines y objetivos son democráticos y se configuran de acuerdo con principios democráticos (aceptación de la diversidad, autonomía, dignidad, etc.), así como si se fomentan las prácticas y procedimientos democráticos (aplicación sistemática del diálogo, la negociación para la resolución de conflictos, la deliberación, la participación en la toma de decisiones y el trabajo en equipo, entre otros).

Sugiero, entonces, un modelo flexible para diseñar, analizar y evaluar políticas y programas de educación para la ciudadanía, y poner en marcha un círculo virtuoso de buenas prácticas. Este esquema abierto exige una construcción permanente y la inclusión de nuevas dimensiones, distintos indicadores específicos y múltiples preguntas, en función de otras necesidades o intereses específicos en torno a la educación de los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y responsabilidades. En este sentido, la propuesta no es limitativa sino enunciativa.

Las dimensiones propuestas, las concibo como interdependientes entre sí y relacionadas con las fases principales de toda política pública, esto es, con el diseño, instrumentación y evaluación tanto de la política global como de los programas o proyectos específicos. Desde luego, éstas no eliminan o demeritan otros elementos que, de suyo, están presentes en los proyectos educativos.

Con fines expositivos y analíticos, presento enseguida una matriz que organiza seis dimensiones en tres niveles que corresponden, en lo teórico, a las fases centrales de toda política pública, aunque en la realidad la relación entre dimensiones del modelo y etapas de la política no sea del todo lineal. Los indicadores que aparecen asociados a cada una de las dimensiones se constituyen en referentes empíricos, de los cuales se desprenden ítems observables que se expresan en preguntas detonadoras de información y reflexión. En su conjunto, marcan la pauta para el análisis y la interpretación de las experiencias particulares, en este caso el programa de educación para el voto.

DIMENSIONES	INDICADORES	ÍTEMS OBSERVABLES	FASES DE LA POLÍTICA
1 CONSISTENCIA	1.1. Objetivos y destinatarios. 1.2 Contexto de las prácticas 1.3 Componentes del proyecto.	-¿Qué derechos ciudadanos, responsabilidades y virtudes cívicas se pretenden promover y para qué? -¿Cuáles son las razones que explican la definición de la población objetivo? -¿En base a qué tipo de conocimiento de la realidad se planea la acción y cuál es el origen de la información? -¿Con qué tipo de herramientas se cuenta para la construcción y actualización de diagnósticos? -¿Qué elementos componen el diseño del proyecto? -¿Hay coherencia entre las partes que lo integran?	Diseño
2 INNOVACIÓN	2.1 Modalidades y recursos pedagógicos. 2.2 Competencias y objetivos de aprendizaje. 2.3 Participación y control ciudadano.	-¿Qué se propone y qué se hace para garantizar aprendizajes vivenciales? -Las herramientas didácticas ¿incluyen recursos comunitarios y/o nuevas tecnologías de la información? -¿Cuáles son las competencias cívicas a desarrollar y por qué esas y no otras? -¿Qué conocimientos, habilidades y actitudes o valores se plantean como objetivos de aprendizaje y por qué? -¿Cómo se diseñan las situaciones de aprendizaje y se incorporan los aspectos socio-afectivos? -¿Qué estrategias se incluyen para motivar la participación de los destinatarios y en qué partes del proceso?	Diseño y ejecución
3 EFICACIA E IMPACTO	3.1 Cumplimiento de metas y efectos de la acción. 3.2 Evaluación integral. 3.3 Resultados.	-¿Cuáles son los resultados en términos de eficacia y eficiencia? -¿Cuáles son los efectos tangibles (medibles) y los intangibles (cualitativos)? -¿Qué instrumentos de registro, seguimiento, retroalimentación y control se aplican? -¿Quiénes participan en la evaluación y en qué momentos? -¿En qué y cómo se expresan los efectos de la evaluación para el mejoramiento de la práctica? -¿Cuáles son los ámbitos o áreas de incidencia? -¿Cómo se da la validación de los resultados?	Ejecución y evaluación

DIMENSIONES	INDICADORES	ÍTEMS OBSERVABLES	FASES DE LA POLÍTICA
4 REPLICABILIDAD	4.1 Identificación de las "buenas prácticas". 4.2 Sostenibilidad del proyecto. 4.3 Socialización de la experiencia.	-¿Qué elementos de "buena práctica" contiene el proyecto? -¿Por qué se considera que se trata de una "buena práctica"? -¿Cuál fue la coyuntura de aplicación del proyecto y su duración? -¿En qué radica su potencial multiplicador? -¿Cómo y quiénes sistematizan y comparten las experiencias? -¿Cuáles son los espacios y momentos de intercambio de experiencias y quiénes participan en ellos? -¿Con cuáles actores sociales se establecen vínculos y alianzas, y con qué propósito?	Ejecución y evaluación
5 DELIBERACIÓN	5.1 Participantes y agenda. 5.2 Mecanismos y momentos. 5.3 Efectos de la deliberación.	-¿Quiénes son los actores involucrados? -¿Cuáles son los temas de interés sobre los cuales se discute? -¿Qué conocimientos, habilidades y actitudes se ponen en juego cuando se delibera sobre algún asunto? -¿En qué espacios y en qué momentos se promueve o genera la deliberación? -¿Qué implicaciones tiene la deliberación en el proceso y proyecto educativo? -¿Cuál es la valoración que de ella hacen los participantes?	Diseño, ejecución y evaluación
6 RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	6.1 Desempeño institucional. 6.2 Calidad de la información. 6.3 Uso social de la información.	-¿Cuál es la actuación institucional y cómo se desarrolla la coordinación y gestión del proyecto? -¿Cómo se da el manejo de los recursos públicos (humanos y financieros)? -La información ¿está disponible?, ¿es accesible y oportuna? -¿Son confiables los datos? -¿Cuándo y a través de qué canales o medios se difunde y socializa la información? -Los contenidos ¿resultan de interés o utilidad para otros?	Ejecución y evaluación

Las dimensiones y sus indicadores se relacionan mutuamente. Pero, cabe señalar, no se trata simplemente de encontrar un solo indicador para cada concepto o dimensión ni un ítem para cada indicador, sino de interrelacionar los indicadores encontrados y la

conceptualización de las categorías analíticas. No son, pues, indicadores estándar para las dimensiones propuestas, sino pautas para la observación de las relaciones entre dimensiones e indicadores que son constantes bajo ciertas condiciones, lo que no excluye otros elementos que hacen que los nexos funcionen. Desde luego, entre la información y las dimensiones hay que estar abiertos para advertir otras posibles relaciones alternativas al modelo propuesto.

La primera dimensión, la “consistencia”, refiere la coherencia entre, por un lado, las concepciones, objetivos, competencias a desarrollar, estrategias y lineamientos que se establecen en la política general o nacional y los proyectos específicos o locales; por otro, la coherencia al interior de cada uno de ellos (objetivos, estrategias y acciones particulares), siempre en relación con el contexto específico. Considero que en el diseño de toda acción educativa debe existir una estrecha coherencia y equilibrio entre todos los elementos que la integran: los contenidos y las actividades (el qué), los fines u objetivos (el para qué), los sujetos (quiénes), los principios metodológicos y las estrategias pedagógicas (el cómo), las situaciones de aprendizaje (el dónde y cuándo, o sea, el espacio y tiempo de la acción) y los instrumentos de evaluación.

Las situaciones específicas en que tienen lugar las intervenciones educativas se presentan y desarrollan en contextos sociales, políticos y culturales singulares, esto es, en espacios y lugares sociales en los que las acciones humanas adquieren sentido y un carácter real, significativo y relevante para las personas. El mismo marco contextual de las acciones educativas determina, en buena medida, la elección de temas y estrategias de trabajo, por lo que es importante garantizar su vinculación con los derechos y responsabilidades ciudadanos que se pretenden promover, más que con contenidos programáticos particulares. En este sentido, tienen razón Gil y Reyero (2006, p. 17) al afirmar que es un error “pretender elaborar unas bases teóricas normativas sobre la educación democrática que sirvan por igual a todos los contextos políticos y sociales”.

Desde el punto de vista pedagógico, los objetivos de la política pública han de formularse en términos de las competencias o capacidades cívicas (cognitivas, prácticas, afectivas, procedimentales o valorales) que los ciudadanos deben desarrollar para fortalecer el ejercicio de uno o varios de sus derechos y responsabilidades. A partir de éstos, los proyectos específicos derivados de la política general se pueden distinguir entre sí en los objetivos de aprendizaje específicos, en las competencias, valores y contenidos que destacan, y en la metodología específica que aplican, de acuerdo al perfil e intereses del grupo de población que atienden. Cabe insistir en el carácter socio-afectivo de los objetivos de la educación cívica y su relación con las situaciones de aprendizaje, por lo que es conveniente explicitarlos.

Ahora bien, respecto a los destinatarios de las acciones educativas, considero que el principio de atención a la diversidad, es decir, de inclusión y atención al conjunto de la población en sus distintas singularidades, ha de guiar todas las decisiones que se tomen para definir a la población objetivo y los diseños pedagógicos. Se trata, pues, de disponer de programas flexibles y diversificados para dotar a los ciudadanos de los instrumentos y competencias necesarias para un desempeño ciudadano activo.

La segunda dimensión alude al carácter innovador tanto del programa o estrategia general como de los proyectos específicos, en el sentido de experiencias inéditas o renovadas que se distinguen de otras prácticas preexistentes, comunes o recurrentes en la institución que las opera y/o en el campo de acción en el que se insertan. Para lograr esto, estimo que es necesario asumir una pedagogía creativa y problematizadora que propicie la reflexión individual y la deliberación grupal, orientada a identificar y resolver problemas comunes de manera organizada. Si bien distintas disciplinas pueden aportar a la innovación en este campo de acción, desde un enfoque interdisciplinario, la pedagogía aparece como esencial para llegar adecuadamente a los ciudadanos destinatarios, puesto que se requiere de metodologías pedagógicas atractivas.

La posibilidad de innovar guarda una estrecha relación con las modalidades y estrategias pedagógicas que se instrumentan. La clave está en una educación práctica y/o vivencial que involucre activamente a los destinatarios y que internalice la naturaleza conflictiva que tiene la política en la sociedad, ya que se ha comprobado que es un medio especialmente efectivo para enseñar ciudadanía mediante el sistema “aprender haciendo”, esto es, a través de la participación de los sujetos en formación. Si bien no me pronuncio por una única estrategia pedagógica para desarrollar el acto educativo, me parece que hay que tener en cuenta que las experiencias de educación ciudadana indican que la modalidad de curso-taller posibilita la participación de los sujetos a través de la discusión, el análisis y la reflexión colectiva de situaciones de la vida cotidiana, retomando sus intereses, experiencias y conocimientos previos (Ramírez, 2005). Por otra parte, es conveniente aprovechar los recursos comunitarios (saberes, instrumentos y prácticas) como herramientas didácticas, abrirse a las nuevas tecnologías de la información como novedosos elementos de mediación educativa. Ciertamente, las capacidades de las tecnologías existentes en determinados momentos y espacios se pueden emplear para fortalecer la educación cívica, propiciar un acceso equitativo a la información, y unir a individuos, grupos e instituciones en redes que hagan posible realizar debates participativos y generen nuevas formas interacción social sin importar las distancias. Hoy se tiene la oportunidad de llevar a cabo encuentros entre gentes que de otra manera no se podrían comunicar (Guttman, 2001).

Frente al cuestionamiento sobre ¿cómo se construye la agenda temática de la educación cívica en la modernidad? (Geneyro, 2008), estoy convencida de que no existe una respuesta única ni definitiva porque ésta supone una tarea permanente de interrogar, reconocer, conocer y aplicar las competencias cívicas que los ciudadanos requieren para actuar de manera efectiva y responsable en los diferentes espacios y distintos momentos

públicos.²²⁴ Pero también, al pensar en la educación de la ciudadanía, surge la pregunta: ¿de qué manera deben participar los ciudadanos para definir conscientemente su futuro como sociedad?, a lo que Guttman (2001) responde con tino diciendo que una de las virtudes de las sociedades democráticas es la posibilidad y capacidad que tienen los ciudadanos para influir en la forma en que se reproduce la sociedad, lo que supone una intervención consciente, deliberativa y efectiva por parte de los ciudadanos. Así, los contenidos deben ser puestos en juego en relación a situaciones que resulten significativas para los participantes, conectados a sus experiencias, preocupaciones e intereses más directos e inmediatos, y adaptados a sus capacidades. Su selección y organización (secuencia) debe posibilitar y facilitar el logro de los objetivos como concreciones de los fines.

El reto radica en construir una suerte de “código curricular” básico, en tanto conjunto de principios relativos al proyecto de sociedad democrática a la que se aspira, y definir los medios para lograr un aprendizaje activo y autónomo, a través de la socialización y participación de las personas. Este es el punto de partida para proceder a la selección de los objetivos y contenidos educativos, la organización de conocimientos y destrezas y la definición de los métodos pedagógicos, que sólo son posibles en sucesivas aproximaciones (Domínguez y Feito, 2007). Bajo esta óptica, el currículo se entiende como el recorrido que deben hacer juntos los educandos y los educadores para llegar a las metas propuestas.²²⁵ Esto incluye la enseñanza y el aprendizaje de nociones básicas sobre cuáles son y cómo operan las instituciones de la democracia y qué papel toca jugar en ellas a la ciudadanía, a fin de potenciar sus capacidades de intervención en el ámbito público; el desarrollo de habilidades intelectuales y/o destrezas cívicas, como la capacidad de argumentación y juicio

²²⁴ “Educación y ciudadanía” fue la conferencia que el Dr. Juan Carlos Geneyro, de la Universidad Nacional de Laris, Argentina, presentó en el IFE el 12 de febrero de 2008. En ella, insistió en la conveniencia de pensar la educación cívica desde los legados históricos, pero también desde los procesos y exigencias actuales de las democracias, así como de analizar su función política, económica y cultural.

²²⁵ El currículo, en sentido restringido, refiere a los planes y programas de estudio, cuya determinación, en el caso mexicano, compete a las autoridades educativas federales (currículo oficial). Otras acepciones más amplias, incluyen todas las experiencias que de modo intencional se llevan a cabo en un determinado ambiente educativo.

crítico, así como la de razonar y discernir entre opciones para elegir ; y la aplicación de habilidades operativas referidas al saber hacer (dialogar, escuchar activamente, construir acuerdos, interactuar con la autoridad, participar, supervisar y evaluar políticas públicas), entre otras cuestiones.

Por último, el carácter innovador de una política o proyecto de educación cívica también se determina por la incorporación de las perspectivas de los distintos actores que están implicados en la acción y por la inclusión de mecanismos de participación de los sujetos destinatarios en todas las fases de la política y en el mismo proceso educativo, incluyendo desde luego su evaluación.

La “eficacia” de la política tiene que ver directamente con el logro de las metas planteadas, con independencia de si éstas son extensas o acotadas, que está dado por el cumplimiento de objetivos en razón de los recursos empleados. El “impacto”, por su parte, alude a la capacidad de incidencia de la política en el mediano y largo plazo, y en uno o más ámbitos de la vida social, en el sentido de la oportunidad y alcance público de las acciones emprendidas, del potencial de influencia en razón de la efectividad en el cumplimiento de metas y de la capacidad transformadora de las prácticas políticas y sociales.

La determinación de la eficacia e impacto de la política educativa guarda una estrecha relación con la existencia de instrumentos de registro y medición para el seguimiento puntual de las acciones y de las características de la evaluación (qué se evalúa, quiénes evalúan, cómo se evalúa y para qué se evalúa). Considero que la evaluación es un componente esencial que debe estar presente en todo el proceso de la política, para retroalimentarla de manera constante y detonar las adecuaciones, modificaciones o transformaciones que sean pertinentes con oportunidad. Por la naturaleza de sus contenidos y prácticas, la educación cívica de los ciudadanos demanda una evaluación integral, que incluya todos y cada uno de los aspectos del programa y en la que predomine una visión cualitativa de las experiencias, y

una evaluación participativa que se abre a las percepciones y opiniones de todos los involucrados e interesados en la acción pública.

En efecto, se trata de instrumentar una estrategia de evaluación continua e integral que, a través de la aplicación sistemática de diversos instrumentos, permita identificar los aprendizajes y resultados alcanzados en cada etapa, así como los factores que favorecen u obstaculizan el desarrollo de las competencias cívicas de los ciudadanos, para formular adecuaciones pertinentes y de forma oportuna. Más allá del ejercicio formal y abierto de evaluación (descriptiva, explicativa, sumativa, formativa o final), es importante ver lo que se incluye en los proyectos en términos de evaluación participativa y de cara a los interesados. Además, es necesario evaluar el propio ejercicio de evaluación y de rendición de cuentas, así como poner atención en los elementos que se incorporan para reflexionar sobre las racionalidades en juego y las consecuencias de la acción práctica.

De esta tercera dimensión se desprende información acerca de la capacidad de sostenimiento y continuidad de la política educativa y/o de los proyectos de intervención educativa específicos en el tiempo, y dar lugar a que las metas alcanzadas puedan conseguirse en más de una ocasión de forma sostenida.

La “replicabilidad” refiere a la capacidad de reproducción de la práctica, total o parcialmente, por la misma u otras instancias y en distintas situaciones, de forma tal que sus características básicas puedan replicarse y permitir ulteriores comparaciones entre las prácticas. Determinar la posibilidad de reproducción de las acciones supone una evaluación permanente, durante el proceso, que permita identificar los elementos relevantes de la política o de los proyectos en cualquiera de sus etapas (diseño, gestión, instrumentación y evaluación), que por su pertinencia y/o resultados justifican mantenerse como estrategias permanentes de la institución y/o replicarse por otros agentes educativos. En este sentido, la aplicación del concepto de “buenas prácticas” resulta sumamente útil para decidir qué política o programa y bajo qué condiciones es recomendable reproducirlo o replicarlo.

Para la reproducción de las acciones es decisiva la vinculación con otros agentes de educación cívica, en cualquiera de las fases de la política o proyecto, con el propósito de emprender acciones conjuntas, socializar las experiencias educativas y potenciar las prácticas institucionales. Además de promover, importa identificar las relaciones entre y con instituciones y agentes educativos, independientemente de su carácter formal y peso político en la comunidad. La apuesta radica en establecer nuevos marcos de interacciones interinstitucionales que no legitimen prácticas tradicionales, sino que las transformen, y en fortalecer los espacios comunes de puesta en práctica de la democracia. Esta cuarta dimensión aporta elementos para identificar y estudiar los espacios locales más relevantes para la gestión y participación ciudadana, lo que amerita una diferenciación cualitativa que indique la calidad de las interacciones y ubique a las instituciones que despiertan el interés de algunos ciudadanos con potencial multiplicador. De esta manera, se abre la posibilidad de identificar aquellos espacios de construcción de confianza, socialización e informalidad en donde, al decir de Dagnino, Olvera y Panfichi (2006), se está gestando mayor inquietud democrática en los países de América Latina

. La duración de las políticas o proyectos es un componente básico de esta dimensión en términos operativos. Interesa definir, en su diseño, e identificar, para su evaluación, el carácter permanente o transitorio del proyecto en cuestión, esto es, si se trata de acciones de corto, mediano o largo plazo. Este asunto es crucial cuando se trata de programas educativos de organismos públicos, toda vez que los definidos como permanentes y/o de mediano y largo plazo demandan una regulación básica que garantice que sus partes medulares (objetivos, contenidos, métodos y recursos) no sufran modificaciones sustanciales al darse los cambios propios del entorno político y de funcionarios en las instituciones. Es importante también precisar la temporalidad de los proyectos puntuales y

transitorios que responden o crean coyunturas propicias para la formación de los ciudadanos.²²⁶

En suma, la “replicabilidad” tiene que ver con la sostenibilidad de las políticas públicas y de sus proyectos educativos específicos, esto es, con su institucionalización que refiere a la sustentabilidad social y económica futura.

La presencia de la “deliberación” como mecanismo de participación en el diseño, la instrumentación y la evaluación de las políticas públicas y sus programas, tiene importancia formativa en sí misma -como contenido y como procedimiento educativo- para todos a quienes concierne la política (actores institucionales y destinatarios de la acción). Las discusiones, son momentos privilegiados para la participación de los ciudadanos y de los equipos de trabajo involucrados en los proyectos, toda vez que favorecen las interacciones y la expresión libre de ideas, intereses y necesidades, la coordinación de distintos puntos de vista, la construcción de consensos y la toma de acuerdos y decisiones colectivas, entre otras cosas.

La identificación de las necesidades y la construcción del problema público, la promoción de temas de interés y la formación de la agenda pública, así como la elaboración de la misma política y sus proyectos (objetivos, contenidos, estrategias, etc.), se justifican – en buena medida- en función de los acuerdos que resulten de los procesos deliberativos democráticos, que dan cuenta de las oportunidades de involucrarse en las actividades comunes. Considero que el involucramiento en procesos de deliberación genera aprendizajes significativos en los ciudadanos participantes (adquisición de conocimientos, desarrollo de habilidades y destrezas e internalización de actitudes), detona la puesta en marcha de acciones colectivas, pero sobre todo representa un espacio para el ejercicio de

²²⁶ Desde el punto de vista educativo, en la medida en que el aprendizaje político ocurre a lo largo de la vida de las personas y los grupos y que la educación de los ciudadanos se concibe como una acción permanente, en el sentido que estableció el Informe de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI para la UNESCO (Delors, 1995), es indispensable que las políticas educativas garanticen su continuidad y hagan sostenibles sus programas y proyectos específicos.

derechos fundamentales (de participación, de libertad de expresión, de acceso a la información y de asociación y organización).

Las actividades deliberativas toman la forma de información, argumentación, discusión crítica, corrección, validación y acuerdo entre los participantes. Se trata de formar en las disposiciones cívicas y competencias básicas para la deliberación, considerando reglas básicas para la misma y desde el supuesto de que nadie, por muy experto que sea, es el portador de la verdad. En este sentido, la razón y la verdad surgen como producto del diálogo horizontal, que mueve los cursos de acción (que no son soluciones únicas) y en el que todas las opiniones cuentan. Así, se concibe la deliberación como detonadora de procesos de democratización, esto es, de una educación en la democracia deliberativa, en la que los ciudadanos y sus representantes razonan en conjunto en busca de soluciones comunes (Guttman, 2001).

Por último, la sexta dimensión consiste en la “rendición de cuentas y transparencia” para dar cuenta cabal de la política y sus programas (desde su origen y proceso de diseño e ejecución, hasta la evaluación), de la gestión institucional y de sus resultados, asuntos que deben ser compartidos, abiertos al escrutinio público y comunicarse de manera que puedan ser conocidos, criticados, evaluados y, en su caso, reproducidos y publicitados.

Esta dimensión supone el registro y seguimiento puntual de las prácticas, es decir, la existencia de un sistema lógico y explícito para el registro documental, administrativo y estadístico de la experiencia, así como para el monitoreo, medición y evaluación de la misma, en términos del desempeño e impacto de la política o programa. Este modelo para el análisis de políticas públicas de educación cívica exige, pero también contiene elementos que favorecen la documentación, sistematización y socialización de las experiencias, como lo es la inclusión creciente y efectiva de todos los agentes involucrados en la mismo proceso de evaluación y rendición de cuentas.

Evidentemente, las tareas de documentar, sistematizar y socializar las prácticas educativas suponen la disponibilidad, accesibilidad y conservación de la información generada. Hay que considerar que el acceso a datos completos y confiables, además de accesibles, es una precondition para evaluar los proyectos y dar lugar a la rendición de cuentas. En mi opinión, actualizar y validar la información sobre las decisiones de política y el desempeño de las instituciones, la asignación y empleo de los recursos públicos o cualquier hecho que sea considerado de interés público, así como generar información relevante complementaria (información socialmente útil), ha de incluirse como tarea permanente en los proyectos de educación cívica para la ciudadanía para, además, hacer posible su reconstrucción.

El escrutinio de la acción institucional es una forma de control por parte de los ciudadanos sobre la legalidad de su actuación, con especial atención en el ejercicio de los recursos públicos, mientras que los ejercicios de evaluación de las políticas están orientados a conocer y valorar el desempeño del personal, la calidad de los insumos, la calidad del producto o bien público, el impacto social de la política y la satisfacción de los ciudadanos. En efecto, la información a disposición de los ciudadanos debe ser completa, objetiva, relevante, actualizada, confiable, fácil de encontrar y entender, más aún si se tiene en cuenta que “la información cruza todos los momentos del ciclo de la política pública y constituye la condición necesaria, de cualquier tipo, de participación de los ciudadanos” (Aguilar Villanueva, 2007, p. 213).

En suma, estas seis dimensiones, en conjunto, representan una suerte de brújula que, además de orientar la mirada hacia determinados puntos de observación de las 300 experiencias empíricas de educación cívica para el ejercicio del sufragio, encamina los procesos reflexivos y guía el análisis y la interpretación del programa nacional *Educación para el ejercicio del voto libre y secreto*, en su conjunto.

2. LA APLICACIÓN DEL MODELO AL PROGRAMA DE EDUCACIÓN PARA EL VOTO

2.1 La unidad de análisis

En base al modelo para el análisis de políticas públicas de educación cívica, propuesto en el capítulo anterior, y a la información de la que dispongo sobre la experiencia empírica, realizo un recorrido analítico e interpretativo por el programa *Educación para el ejercicio del voto libre y secreto*, que el IFE aplicó en el proceso electoral federal 2005-2006 en el marco de su política educativa. Evidentemente, las dimensiones que integran el modelo se adaptan a los datos de campo y representan un ejercicio teórico-conceptual basado en la experiencia concreta, descrita en la tercera parte de esta tesis, y en la información e interpretaciones generadas en torno a ella.

Para empezar, es importante aclarar que la aplicación del modelo la hago sobre el programa mencionado en su conjunto, y no sobre cada uno de los 300 proyectos distritales en lo particular o una selección de los mismos. Me interesa analizar, con los elementos informativos y analíticos disponibles, el programa como tal, para acceder a una interpretación valorativa global que resulte de utilidad para la política pública educativa del IFE, en lo general, y para las acciones de educación para el voto, en lo particular. Tanto el *PEEC* como el programa de educación para el voto son productos colectivos, no individuales, y cada una de las experiencias educativas distritales amerita una atención especial. Sin embargo, no es posible abarcar todo. Como bien lo advierten Bourdieu y Passeron (1977), en las situaciones concretas, al construir las problemáticas, hay que renunciar a la ambición de decirlo todo, sobre todas las cosas y, además, ordenadamente.

Entiendo que, en lo abstracto, tanto el diseño como la aplicación del modelo se podría formular en términos de operacionalización de las seis dimensiones de análisis que lo componen, para intentar medir en cada uno de los proyectos distritales, a través de los indicadores e ítems observables y en base a escalas y puntajes preestablecidos, los resultados y efectos de la intervención educativa. Luego, proceder a calificarlos bajo alguna

tipología previamente definida (suficiente o deficiente; satisfactorio o insatisfactorio; adecuado o inadecuado, etc.) e, incluso, establecer comparaciones entre las experiencias particulares y llegar a conclusiones. O bien, seleccionar los casos distritales críticos o excepcionales para maximizar las diferencias entre ellos e identificar los elementos que los distinguen. Pero, en este caso, no es así.

En el esquema teórico propuesto en el capítulo anterior, las dimensiones, sus indicadores y las preguntas de observación, las concibo como elementos cualitativos para el análisis, la interpretación y valoración de políticas públicas de educación cívica para la ciudadanía, abiertos a la observación y reflexión; que orientan la tarea analítica e interpretativa de las experiencias particulares hacia los fines centrales de la educación para la ciudadanía establecidos en la política pública, más que a los objetivos particulares y resultados específicos de los proyectos distritales; que se interesan en las intencionalidades políticas y pedagógicas de las acciones, más que en los resultados sujetos a una medición rigurosa que tiende a igualar las prácticas educativas; y, que valoran la diversidad de las experiencias y su singularidad, pero no pretende confrontarlas ni compararlas. En este sentido, no opté por una descripción exhaustiva de las experiencias particulares o contrastantes, sino que me concentro en las características generales de los proyectos educativos distritales y sus rasgos unificadores, minimizando sus diferencias, para sacar a la luz las propiedades básicas de las dimensiones propuestas.

Me parece que, por tratarse de las primeras prácticas educativas electorales ligadas a una política pública, en el sentido de experiencias piloto, no toca contrastar, por ahora, experiencias distritales con estándares nacionales o experiencias nacionales con parámetros internacionales, sino interpretar el significado de la experiencia nacional para retroalimentar y fortalecer la política pública, particularmente en lo que toca a su origen, diseño y gestión. Pero la razón más importante es que, desde mi perspectiva, una formulación de modelo enfocado a la medición de supuestos o esperados resultados, en principio, no sería

coherente con los planteamientos sostenidos a lo largo de la tesis, en el sentido de animar y dar lugar a la creatividad y a los diseños propios; de dejar a un lado la idea de proyectos educativos iguales o estandarizados en su diseño y evaluación, que ignoran las condiciones sociales de su ejecución; y de pugnar por aprendizajes situados y vivenciales que respondan a las necesidades e intereses de los diversos grupos de población. De la medición, calificación y comparación de proyectos distritales, en términos de eficacia y eficiencia, el IFE se hace cargo de ello y lo sabe hacer. Me interesa, en cambio, a partir de las experiencias locales, analizar y valorar el programa en su conjunto, como expresión de la política pública educativa vigente.

En suma, con la aplicación del modelo no pretendo hacer una evaluación al final de la ejecución de los proyectos educativos distritales y asignar una calificación. Me interesa, más bien, comprender los procesos implicados en su diseño y entender cómo se llega a determinados resultados. En el caso del *PEEC*, como política en operación, todavía hay que hablar en futuro ya que los resultados están abiertos, más que a la comprobación, a la observación, y comporta una direccionalidad deseable, considerando las decisiones, estrategias y acciones que van haciendo posible los resultados. Evidentemente, los proyectos distritales fungen como los anclajes empíricos de este estudio, pero, en la aplicación del modelo, considero las 300 experiencias educativas, en su conjunto, como una unidad de análisis, e integro la información para acceder a una interpretación de la experiencia nacional. El énfasis, pues, está en función de los momentos de evolución de la gestión de la política y el programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*, en la reconstrucción de los procesos desarrollados y de las estructuras utilizadas.

Ahora bien, para el análisis de la experiencia empírica global seguí una ruta que combina algunas de las técnicas del arsenal de la metodología cualitativa: observación participante, registros etnográficos, revisión bibliográfica y documental y, desde luego, apuntes y reflexiones personales, los cuales contribuyeron en medida variable y con

distintos rendimientos al conocimiento del objeto de estudio. Integro, obviamente, la información de carácter cuantitativo procedente de los registros, reportes y estadísticas institucionales, resultado de un trabajo de campo y recolección de información por parte de los operadores del mismo (vocales de capacitación y funcionarios del área ejecutiva), de acuerdo a los criterios y lineamientos establecidos en la política institucional. Con todo, busqué fuentes alternativas y complementarias de información, sobre todo testimoniales, no solamente para completar, ampliar y ser suficientemente exhaustiva en los datos, sino para triangular las diversas fuentes de información, que fueron sistemáticamente comparadas, verificar la consistencia de la información y evitar el riesgo que conlleva confiar en un solo tipo de información. Lo que aporta la triangulación, no sólo de fuentes de información sino de estrategias y técnicas para el procesamiento de datos y el análisis, en distintos momentos, es la posibilidad de aproximarse a la información por medio de múltiples perspectivas e hipótesis, relacionar diferentes tipos de datos y descubrir diversos significados sociales existentes en torno a la educación de los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos.

Los materiales escritos constituyen el punto de partida y el cuerpo principal de datos, los cuales fueron objeto de una lectura y revisión cuidadosa de mi parte, y ordenados en diferentes ocasiones. La información disponible es abundante; sobre cada uno de los 300 proyectos distritales se puede armar un expediente particular, desde su etapa de diseño hasta la evaluación, a partir de las cédulas y reportes elaborados por los responsables de los proyectos de intervención educativa en función de guías y formatos preestablecidos para tal efecto, de la observación directa en campo, de los informes de la dirección ejecutiva y de productos informativos de otros actores. El proceso de generación y gestión de la política pública educativa (*PEEC*), así como el seguimiento del programa en su conjunto están suficientemente registrados en documentos formales y oficiales (actas, acuerdos, informes, versiones estenográficas de sesiones y documentos de trabajo de la Comisión de

Capacitación Electoral y Educación Cívica y del Consejo General del IFE) y también en relatos informales (propuestas y comentarios espontáneos, correos electrónicos, anotaciones sobre reuniones de trabajo, entre otros).

Al armar un mapa del material informativo existente, para ordenarlo y procesarlo, encuentro una variedad de fuentes y tipos de información: documentos de trabajo e informes formales; discursos y acuerdos; planes y proyectos; versiones estenográficas de reuniones de trabajo y de sesiones formales de cuerpos colegiados; memorias de encuentros, talleres y seminarios; notas de prensa y materiales audiovisuales; comunicaciones electrónicas; publicaciones diversas; y, desde luego, apuntes y reflexiones personales. En el gran paquete informativo, se mezclan datos cuantitativos y cifras duras (cuadros), con descripciones de carácter cualitativo (relatos); el papel y las letras, con las imágenes o sonidos; las expresiones libres y francas, con los datos atrapados en formatos establecidos; los consensos y acuerdos, con los conflictos y diferencias; los números con los rostros; las posiciones discursivas institucionales, con las opiniones y percepciones informales; e informaciones que privilegian el plano del acontecimiento, con informes que buscan complacer a la audiencia a través de datos duros. Pero todo, en su conjunto, me ha permitido procesar y sistematizar la experiencia, y forma parte de su reconstrucción.

Evidentemente, el rol que jugué como consejera electoral en el Instituto determinó el acceso fácil y constante a diferentes tipos de información. Es un hecho, también una ventaja, que la información existe, con distintos niveles de calidad y de acumulación. Hay bases de datos y materiales de distinto tipo que contienen información diversa y es posible conjuntar los distintos insumos y combinarlos, considerando en todo momento el contexto de los datos y la relación de éstos con el contexto. Sin embargo, he usado con cautela los materiales documentales oficiales, toda vez que fueron generados específicamente para controles institucionales y no para los fines de esta investigación y, como todo documento, están sujetos a sesgos y distorsiones. En el IFE, la producción y utilización de estos

documentos informativos es una parte importante de la vida cotidiana institucional; los funcionarios elaboran reportes e informes en el que traducen los acontecimientos y los explican para que puedan ser estandarizados, utilizados y archivados, y constituyen el principal instrumento de control administrativo pero, también, un medio de defender el trabajo realizado. Entiendo que se trata de prácticas institucionalmente organizadas, tanto en su escritura como en su lectura, por lo que no recurrí a las fuentes oficiales de manera complaciente ni los utilicé meramente como recursos informativos, sino que los contrasté entre ellos y con otras fuentes de información, con mis propias observaciones y anotaciones, y los sometí al análisis. Lo importante es descubrir la manera de interpretar adecuadamente la información contenida en cualquier tipo de fuente de información, no sólo preocuparse por su calidad y autenticidad.

Considero que todo tipo de información tiene ventajas y desventajas y que, por tanto, ninguna puede ser calificada como totalmente válida, problemática o distorsionadora. La tarea consistió en atender, en el conjunto de los recursos informativos disponibles, la naturaleza de los datos y el contexto de su producción y utilización. Lo cierto es que los informes oficiales, como bien advierten Atkinson y Hammersley (1994), son “fuentes de parcialidad” que tienden a destacar los logros obtenidos, pero, aún así, como producto social, constituyen información en sí misma que aporta datos e indica las diferentes formas en que los actores organizan sus experiencias, sugieren problemas y abren líneas de indagación.²²⁷ De ahí que los informes deben ser vistos como “contractuales”, en vez de meramente descriptivos, lo que significa que no son descripciones literales de lo ocurrido sino señales de que los funcionarios realizan su trabajo de forma razonable y competente. Aunque su producción es una actividad institucionalmente organizada, suelen tener una

²²⁷ Los informes oficiales, como señalan Atkinson y Hammersley (1994, p.158), “se hacen y se usan de acuerdo a las rutinas organizativas y dependen para su inteligibilidad de suposiciones culturales compartidas. Los informes construyen una realidad documentada”.

suerte de anonimato, que hace posible su tratamiento como información objetiva, basada en hechos.

Ahora bien, la propia conciencia de estar implicada en el estudio, me ha mantenido en alerta sobre los posibles riesgos, pero también sobre las oportunidades que este hecho conlleva. La temporalidad del cargo y la distancia temporal entre las experiencias educativas distritales (agosto de 2006) y el reinicio de la elaboración de la tesis (octubre de 2008), por un lado, y la conclusión de mi gestión como consejera electoral en el IFE (agosto de 2008), han contribuido a objetivar el conocimiento, a observar mis propias actividades “desde fuera” y a evitar el “exceso de afinidad”, que lleva a adoptar los puntos de vista del lugar en el que se participa sin someterlos a análisis.²²⁸ De igual manera, la revisión en distintos momentos de los materiales informativos y de mis propios textos, los reportes de avances de los planteamientos de la tesis y las distintas “entregas” de borradores, obligan a generar explicaciones constantemente y ayudan a prevenir algunos desatinos que derivan del procesamiento teórico y/o de la obtención y sistematización de la información.²²⁹ En mi experiencia, las observaciones e interacción con mi director de tesis y los integrantes del comité tutorial, también favorecieron la reflexión metodológica sobre el proceso de investigación y el cuestionamiento acerca de lo que uno conoce y cómo lo ha conocido, el grado de certeza que se tiene respecto a las afirmaciones que se hacen y sus implicaciones, entre otras cosas. Asimismo, la interlocución con otros actores familiarizados con el tema, incluyendo a integrantes del Comité de Especialistas del *PEEC*, así como la dinámica deliberativa del IFE, también me ha permitido considerar la perspectiva de diferentes actores para evitar el riesgo de predominio de mi subjetividad como investigadora y actora.

²²⁸ Al paso del tiempo encuentro, además, que la participación en cuerpos colegiados durante mi gestión como consejera, en los que se somete a permanente discusión la información que se está trabajando en un escenario en el que coexisten diversidad de perspectivas, opiniones y posiciones, ejerció una suerte de contención al “exceso de afinidad”, sobre el que advierten Atkinson y Hammersley (1994).

²²⁹ La tarea de investigar y elaborar la tesis se prolongó y abarcó un periodo de cinco años (2004-2009), en el que se dieron pausas obligadas y periodos más o menos productivos y se combinaron periodos de observación con momentos de sistematización y reflexión, lo que me llevó a retomar en varias ocasiones el trabajo y a precisar el objeto de estudio.

Más que obsesionarse o intentar eliminar los efectos del investigador sobre los datos, considero que lo que toca asegurar es la reflexividad que lleva, entre otras cosas, a preocuparse por entender los datos, comparar informaciones obtenidas en diferentes niveles, explorar diferentes estrategias de investigación, hacer explícitas las teorías en toda oportunidad, al registro sistemático de la información de campo, a tener conciencia de lo aprendido y de cómo se ha aprendido, todo lo cual informa sobre la producción de conocimiento.

La estrategia central para acercarme a la unidad de observación elegida fue inicialmente descriptiva, dada la naturaleza del fenómeno; luego, a partir de la reconstrucción de la experiencia, predominó el análisis, para identificar y explicar la articulación y las relaciones entre los factores involucrados, dando lugar a la acción interpretativa, para comprender y significar los casos y situaciones particulares. Lo cierto es que la descripción, análisis e interpretación confluyen y están estrechamente ligadas, por lo que no se viven como fases o etapas definidas y secuenciadas; además, de que la estrategia de aproximación empírica se emprende desde los saberes previos.

Según mi perspectiva y experiencia, la tarea interpretativa constituye un proceso cognitivo y de comprensión y, sin duda, uno de los momentos claves de este trabajo. En ella se entrecruzan distintos tipos de percepciones, intuiciones, experiencias y conocimientos que, en el curso del tiempo y la reflexión, producen conexiones que hacen posible verificar la comprensión del fenómeno estudiado y que emerja un conocimiento interpretativo, sometido a la crítica y nuevos planteamientos. Además, dada la posición que tuve en el Instituto, quiero interpretar y comprender lo ocurrido, más que evaluar y convertirme en juez y parte del programa y sus trescientas concreciones distritales.

La interpretación personal no se ha dado de una sola vez ni de manera mecánica o espontánea; por el contrario, ha representado un constante proceso de ordenamiento, reacomodos y reconstrucción de la experiencia; de comparación sistemática de las propias

experiencias; de análisis y múltiples reflexiones, derivadas de las insistentes y nuevas interrogantes sobre las prácticas y las actuaciones institucionales, que me conducen a relacionar eventos, hechos y representaciones, intentando no aferrarme a modelos rígidos preestablecidos. Ha supuesto, también, un proceso de focalización progresiva del objeto de estudio y de integración de las formulaciones teóricas, la información y el material empírico recabado. Categorizar y clasificar, analizar e interpretar la información, exige revisar una y otra vez los materiales para reconstruir lo realizado en función, en este caso, de la sucesión cronológica de los acontecimientos y de las dimensiones analíticas, así como descubrir el significado de cada evento y sus conexiones con la realidad observada, cuidando la coherencia entre la categorización particular y su situación en el contexto estructural de la situación bajo estudio. El análisis de la información es un proceso inherente y permanente en la investigación, que se ha prolongado hasta la redacción del presente texto y no ha sido independiente del proceso de teorización.

2.2 El modelo en el diseño de la política pública

Antes de emprender un recorrido interpretativo por la experiencia empírica, es decir, el programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*, en función de las dimensiones que integran el modelo y las fases de la política, considero pertinente contextualizar el programa específico en relación con la política pública educativa del Instituto. Me parece que no se puede explicar el programa particular con independencia de la política general. Además de la secuencia temporal en su formulación (la política se aprueba en diciembre de 2004 y el programa de educación para el voto se genera en 2005), su cercanía es estrecha y comparten los criterios de política y gestión. Es importante, pues, destacar algunos de los elementos del proceso seguido en la generación de la nueva política de educación cívica del IFE (*PEEC*), a partir de la pauta que marca el modelo propuesto.

A la luz del modelo y sus dimensiones, pero también con base en mi experiencia personal, me interesa resignificar algunos de los elementos del proceso de generación de la política pública en el que participé y hacer algunas consideraciones generales, en función de los tres momentos claves de la política educativa institucional: decisión, ejecución y resultado final. Aunque, ciertamente, resulta difícil distinguir entre las distintas etapas o fases de la política porque se trata de un hecho procesual, en que cada etapa tiene un comienzo temporal pero no necesariamente un punto de finalización, sobre todo en una institución en las que estas operaciones siempre están en la mesa de discusión, y cuyas actividades están estrechamente ligadas entre sí y en ocasiones son simultáneas. La pretensión fue trazar un curso de acción deliberadamente diseñado y efectivamente seguido.

En un primer momento, la atención se dirigió a la construcción del problema público, que es una tarea que nunca concluye en tanto dicho problema siga existiendo y requiera ser elaborado de manera pública, y a la “hechura” de la decisión, esto es, a la fase previa de la toma de decisión con el propósito de orientarla y fundamentarla. En cuanto a las etapas del proceso, el *PEEC* establece las comunes a toda política pública: a) el diseño de los proyectos o acciones específicas para desarrollarse en las entidades y distritos electorales del país, a partir de lo definido en la política (objetivos institucionales, marco teórico y estrategia general) y en los lineamientos de cada proyecto o programa particular; b) su ejecución por parte de los órganos desconcentrados, bajo la coordinación y supervisión de oficinas centrales; y c) la evaluación, a partir de los objetivos institucionales y de las metas e indicadores para medir los resultados y el impacto de los proyectos, definidos por las mismas Juntas Ejecutivas Distritales con el apoyo de oficinas centrales. Estas tres etapas son objeto de seguimiento por parte de la DECEYEC que incluye, además del registro y sistematización puntual de las actividades, el control de la gestión y un proceso gradual de capacitación a los funcionarios de las juntas locales y distritales. En efecto, se trata de un planteamiento completo y metas complejas, en un horizonte a largo plazo como ideal para orientar las acciones del Instituto,

pero con la idea de ser desarrollados de manera estratégica (gradual y continuada) y focalizada en grupos de población en condiciones de marginación, que el IFE ha definido como prioritarios.

Para empezar, destaco el papel decisivo que desempeñó el Comité Técnico de Especialistas en la formulación de la política educativa del Instituto, integrado en su mayoría por ciudadanos externos a él. Su participación en la construcción de la agenda fue clave para lograr transformar un hecho en problema, y luego en problema público. Así, el PEEC “elaborado por una comisión externa de especialistas y operado en la actualidad por las autoridades del IFE, tiene como misión fijar los referentes teóricos y pedagógicos de la política de educación cívica del Estado mexicano” (Raphael, 2009, p.312). En un escenario de pluralidad de opiniones y propuestas, en una tensión productiva entre continuidad (punto de partida) y nuevas intencionalidades políticas y educativas (horizonte de futuro), sus integrantes deliberaron de forma independiente y autónoma, dialogaron en base a evidencias y argumentos, en constante interlocución con los consejeros electorales y funcionarios institucionales. Estimo que esta experiencia fue sumamente significativa y contribuye, entre otras cuestiones, a valorar la intervención de otras personas en la definición de las tareas institucionales; a comprender y asumir las posibilidades y los límites de la acción participativa en las políticas; y a entender que, una de las formas a través de las cuales se promueve la creación y reproducción del tejido asociativo, es con la incorporación de actores y organizaciones sociales en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Por otra parte, fueron determinantes las tareas diagnósticas que nutrieron todas las reflexiones y decisiones en el proceso de definición de la política educativa. El punto de partida fue un estado del arte sobre las acciones de educación cívica emprendidas por el Instituto hasta ese momento, con especial énfasis en los resultados del *Plan Triannual de Educación Cívica 2001-2003*, lo que permitió tomar decisiones inmediatas respecto a la

continuidad de ciertos programas, en tanto se definía la nueva política. La parte central fue el diagnóstico sobre la situación que guarda la democracia y la ciudadanía en México, del que formó parte un análisis político que llevó a identificar agentes educativos, redes de fuerzas, demandas hacia la institución y posibles aliados estratégicos de la política. Asimismo, se revisaron las condiciones de operación de los programas educativos para identificar los esquemas directivos y procedimientos institucionales favorables, o no, para instrumentar una nueva política.

En el proceso de diseño de la política, la deliberación predominó como mecanismo que hizo posible el intercambio de ideas y posiciones, así como la construcción de consensos y acuerdos. Tanto en los espacios internos del Comité, en el grupo de consejeros electorales y la Comisión, como en las interacciones que se dieron entre los integrantes de estas instancias (asesores externos, funcionarios y directivos del IFE y consejeros), las discusiones fueron intensas, documentadas y argumentadas desde diversas ópticas (política, jurídica, pedagógica y ética), en función de las distintas posturas teóricas y metodológicas, pero también de los diferentes roles y posiciones en el tablero institucional. En lo personal, estoy cierta de que los procesos deliberativos abiertos y públicos en torno a la construcción de la política motivaron la participación y condujeron, a pesar de las dificultades y diferencias, a su aprobación colegiada (toma de decisión).

En la experiencia se confirma la idea de que toda política pública debe ser acompañada y sostenida por una política activa de comunicación. La socialización del mismo proceso de construcción de la política y sus resultados (el *PEEC*), representó un mecanismo eficaz para vencer resistencias y lograr su aceptación, al menos en lo formal. De manera previa y posterior a su aprobación, se realizaron acciones de comunicación necesarias para socializar los cambios y nuevos planteamientos, a fin de convencer sobre su pertinencia y

viabilidad y, por supuesto, lograr la aceptación de la política.²³⁰ En la tercera parte de estas tesis mencioné las acciones emprendidas con el fin de socializar los avances y dar lugar a las opiniones (entrega de reportes y reuniones con vocales distritales y locales, funcionarios de oficinas centrales, consejeros, representantes de los partidos políticos y del Poder Legislativo en el Consejo General del IFE, entre otras). Uno de los efectos positivos de esta acción comunicativa es que motivó el involucramiento creciente de los actores institucionales. Antes, la elaboración de los planes o programas educativos era un asunto interno a cargo del área ejecutiva responsable (DECEYEC); en esta ocasión, poco a poco, la educación cívica ha logrado posicionarse como un tema de interés y política de competencia institucional.

Ahora bien, en cuanto a la pregunta obligada de si la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas contribuye o no al cambio institucional, mi respuesta es afirmativa. La participación, condición necesaria para que ésta ocurra y uno de los principios y mecanismos básicos de la democracia, así como objetivo de todo acto educativo tendiente a la construcción de ciudadanía, se concretó en el mismo diseño de la política. En efecto, la elaboración del *PEEC* fue ocasión para comprometer la participación de ciudadanos, aplicar mecanismos y prácticas que amplían el carácter deliberativo a la vida institucional y abrir al escrutinio público los procesos de toma de decisiones políticas.

En este caso se hace evidente que la decisión (el “tomar decisión”), no es un acto aislado sino un proceso (“realizar decisión”), que comprende tanto la elaboración de la misma (momento “predecisional”), el análisis y la deliberación, como su efectuación y puesta en práctica posterior (momento “postdecisional”) (Aguilar Villanueva, 2004). Asimismo, la experiencia indica que la “hechura” de la política educativa del IFE se articula con la gestión de su ejecución, y combina la solidez del análisis y las propuestas con la fuerza de los agentes que la impulsan y ponen en práctica.

²³⁰ Pero como lo mencioné en la sección anterior de este trabajo, finalmente la decisión, como tal, recayó en un estrecho círculo de actores decisores, con atribuciones y capacidad vinculante; esto es, el Consejo General del IFE.

En razón del curso de la misma política pública del Instituto, así como de la delimitación temporal del objeto de estudio de esta investigación (2006), son pocas las reflexiones que puedo hacer respecto a la etapa de instrumentación de la política en lo general, y prácticamente ninguna observación respecto a la fase de evaluación. En este trabajo centro la atención en el diseño de la política y, evidentemente, en su programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*, desde la óptica de los tres momentos clave en el desarrollo de las políticas públicas.

Ahora bien, respecto a la etapa inicial de su instrumentación, la política enfrentó una serie de problemas y dificultades. Hacia adentro, entre otros, los relativos a la comprensión, por parte de sus operadores (vocales), del significado del nuevo planteamiento, y la aceptación de sus implicaciones en la actuación institucional, junto con los pragmáticos referidos a los ajustes y adecuaciones que demanda todo cambio y a la etapa intermedia de operación, en la que fue necesario combinar actividades en marcha del plan anterior con la introducción de los nuevos programas educativos derivados del *PEEC*. Hacia afuera, los propios de la acción institucional en un contexto político complicado y en torno a un tema controvertido en el que concurren múltiples actores. En efecto, la implementación genera procesos de negociación y conflictos entre los agentes participantes, así como ajustes y construcción de arreglos entre los mismos (Cabrero, 2006).

Por otra parte, una vez aprobada la política, como lo advirtió el mismo Comité que la formuló, “la tarea de establecer prioridades conlleva otra serie de decisiones. Una de ellas se refiere a la asignación de recursos, humanos y financieros, que les den viabilidad y soporte” (IFE-DECEYECh, 2004, p. 7). Es evidente que el buen desarrollo del *PEEC* depende de las condiciones de infraestructura y de la asignación de recursos presupuestales a las tareas educativas, particularmente hacia los órganos desconcentrados (distritos y estados). En el arranque de la política fue necesario revisar los criterios de distribución de dichos recursos que hasta la fecha se habían seguido para, en base a las prioridades establecidas, empezar

a reorientar el gasto hacia la operación y desarrollo de los proyectos educativos específicos, más que a los aspectos administrativos. De acuerdo a su competencia, la dirección ejecutiva fue la responsable de realizar los análisis correspondientes y buscar esquemas de acción que hicieran posible la eficacia y la eficiencia económica en la realización de los objetivos de la política.

Cabe mencionar que, desde mi punto de vista, los recursos destinados a las tareas de educación cívica del Instituto no guardan proporción con su importancia estratégica, atribución constitucional y el desarrollo de acciones educativas directas con la población, lo cual reduce drásticamente el impacto real de los resultados. Por ejemplo, el porcentaje que representó el recurso total autorizado en 2007 para los proyectos específicos del área de educación cívica, respecto del presupuesto total del IFE, fue del 1.71% y, en gastos de operación, del 0.085%. Asimismo, el promedio de recursos de los que dispuso cada órgano desconcentrado (32 juntas estatales y 300 distritales) para la realización de sus proyectos locales fue de 18 mil 600 pesos en ese mismo año. En el caso de los 300 proyectos distritales del programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* en el 2006, año electoral, se distribuyeron un total de 5 millones 710 mil pesos (nota sobre la base de datos). Comparto la idea de quienes consideran, como Raphael (2009), que el IFE cuenta con los recursos suficientes si su función educativa fuera la de coordinar los esfuerzos de las diferentes instancias nacionales implicadas en la educación cívica, pero mientras la atribución constitucional signifique, como hasta ahora, la realización de actividades educativas directas e integrales con diferentes grupos de población, los recursos resultan a todas luces insuficientes.

Con todo, habría que establecer una suerte de “estándar democrático de financiación”, como el que sugiere Guttman (2001), para garantizar el desarrollo de un programa base bien financiado que, en el caso del *PEEC* implica destinar fondos a los distritos con ciertas restricciones. Me parece que en la definición de los presupuestos a nivel central, se tendría

que procurar garantizar un nivel de financiación suficiente para todos los distritos y atender, también, las situaciones específicas, a partir de cierto umbral o mínimo establecido, con el objeto de incentivar y compensar por encima de dicho umbral las “buenas prácticas” de educación cívica. Es un asunto de aplicación de criterios para ofrecer y exigir más, conforme aumenta el nivel y calidad de las acciones educativas, asegurando, en todo momento, el buen uso de los recursos públicos.

Por otra parte, la experiencia me lleva a confirmar la relevancia de establecer vínculos con otros agentes educativos. Desde el *Plan Trienal 2001-2003*, pero sobre todo con el *PEEC 2005-2010*, se prioriza en el discurso las alianzas estratégicas con otras autoridades, instancias sociales y actores en el campo de la educación cívica. Sin embargo, estimo que no es sólo cuestión de firma de convenios y declaraciones “políticamente correctas”, sino de acordar y asumir compromisos programáticos interinstitucionales, así como de fortalecer las capacidades institucionales y formar personal con capacidad de llevarlos a cabo. Sin negar la importancia de los convenios para emprender acciones conjuntas con otras instituciones, me parece que hace falta establecer bases de coordinación que aseguren la continuidad de los programas y su seguimiento, más aún cuando sus fines son educativos, con independencia de las coyunturas políticas y los cambios de funcionarios y titulares en las instituciones.

Es fundamental, pues, entender las interacciones que se establecen entre las organizaciones que convergen y/o se disputan un mismo campo de acción en el que circulan múltiples intereses individuales y metas colectivas, considerando que son actores institucionales quienes introducen complejidad en el proceso de toma de decisiones e influyen en la configuración de la atmósfera dentro de la cual se formulan las políticas.

2.3 Las dimensiones en el programa educativo

En base al modelo propuesto, realizo un nuevo recorrido por el programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*, descrito en la tercera parte de esta tesis, para determinar la

presencia o intensidad de cada una de las dimensiones en él, como resultado del análisis y la interpretación personal, en una suerte de diálogo entre la experiencia empírica y el modelo propuesto.

La consistencia

Esta primera dimensión está asociada principalmente a la fase diseño del programa general y de cada uno de los proyectos distritales. Al tratarse del primer programa que se formula en base al *PEEC*, se puso especial atención en su proceso de construcción. Basta tener presente que su diseño llevó más tiempo (septiembre de 2005 a febrero de 2006) que su instrumentación (marzo a junio de 2006) y, por supuesto, que el registro de sus resultados y evaluación (agosto de 2006).

A partir de los objetivos generales establecidos en el documento rector del programa, en el sentido de promover la participación electoral y el ejercicio del voto libre y razonado, los vocales de capacitación registraron en la cédula de registro preestablecida los datos principales de sus proyectos. Pero, en buena parte de la guía y formato de diseño, que determinan -de hecho- los elementos que componen el diseño del proyecto, los vocales se limitaron, en buena medida, a responder preguntas de contenido restringido y a elegir una(s) de las opciones señaladas : a) tipo de problema (alto nivel de abstencionismo, compra del voto, coacción del voto o voto poco razonado), del que se derivaron los objetivos de trabajo particulares; b) población objetivo (adultos con bajo nivel de escolaridad, jóvenes, indígenas, CAES y otros); c) competencias a desarrollar (dentro de un listado de 7 competencias generales y 22 específicas); d) aspectos educativos a enfatizar (conocimientos, habilidades y actitudes); e) modalidades de acción (talleres, actividades culturales, acciones de difusión y otras); y, f) instrumentos de evaluación (cuestionario, entrevista y observación). En cambio, el objetivo particular, la definición del problema y las características de la población objetivo, se plantearon como preguntas abiertas. Básicamente, quedó en manos

de las juntas distritales definir productos, actividades, insumos, responsables, calendario de trabajo e instrumentos de evaluación.

En efecto, el objetivo del programa se centró en el derecho de los ciudadanos al voto libre y razonado, a partir del cual se plantearon a los distritos electorales cuatro problemas y posibles frentes de acción (abstencionismo, voto poco razonado, compra del voto y coacción del voto), y en los valores, prácticas y virtudes ligados a este derecho, expresados en las competencias cívicas a desarrollar en los ciudadanos, definidas en la política educativa y en el mismo programa nacional. Los destinatarios de la acción, en el sentido de grupos de población de atención prioritaria (jóvenes, población con bajos niveles de escolaridad e indígenas), también fueron definidos centralmente y de manera consistente con la política educativa.

Desde mi punto de vista, es explicable y razonable, que desde oficinas centrales se determinaran los objetivos generales y los beneficiarios del programa y sus proyectos distritales, sin abrir los márgenes de decisión a los vocales distritales en estos dos puntos cruciales. No podría ser de otra manera, sobre todo si se considera que se trata de una política pública educativa de una institución que tiene una función de Estado específica y de un programa institucional en una coyuntura particular (proceso electoral). Además, caben otro tipo de consideraciones como las relativas a las condiciones de ejecución del programa (tiempo y recursos disponibles), las competencias de los ejecutores de los proyectos, el carácter inédito del programa por ser el primero que se deriva de la política (*PEEC*) y la primera vez que se aplica un programa de educación cívica de alcance nacional durante el proceso electoral.

Por otra parte, estimo que es necesario reconocer que está fuera del alcance del IFE la pretensión de atender educativamente a todos los ciudadanos y en todos los temas relacionados con el campo de la cultura política democrática, por lo que es realista establecer prioridades y definir grupos de población estratégica. Concibo que *Educación para el*

ejercicio del voto libre y razonado fue un programa puntual vinculado al fortalecimiento del proceso electoral en marcha, que no admitía dispersar los objetivos de la acción educativa o promocional. Lo cierto es que el cometido principal del IFE, claramente asumido en su política de educación cívica, es el de desarrollar las competencias cívicas para el ejercicio de los derechos ciudadanos, especialmente del derecho político por excelencia, que es el voto. Así, las definiciones y decisiones centrales garantizaron, a mi modo de ver, al menos, la coherencia entre la política educativa del IFE y su primer programa de acción.

Evidentemente, surgen preguntas en torno a la selección de los problemas a atender en los proyectos distritales: ¿qué es lo que explica, por ejemplo, que en 251 de los distritos electorales (que equivales al 83.7%), se atendiera el problema del abstencionismo; en 137 (45.7%) la problemática relacionada con el voto poco razonado y en 145 (la compra y coacción del voto y 145 (48.4%) el voto razonado? Se podría pensar que esto refleja la problemática nacional, vista desde los ojos de los vocales de capacitación o de los funcionarios en oficinas centrales. Con todo, me parece que los datos son indicativos, en alguna medida, de la realidad nacional, toda vez que los vocales tuvieron cierto margen al elegir el problema y al grupo de población, eso sí, dentro de un menú restringido. Además, cabe recordar, en todos los casos, según el criterio establecido, los proyectos distritales podían dirigirse a más de un grupo de población y atender uno o más problemas. Cabe la posibilidad, eso sí, de que otras problemáticas locales y nacionales, o las mismas con distintos énfasis, se hubieran expresado si se hubiera dejado a los vocales definir y decidir con toda libertad los problemas o temas a trabajar, relacionados con el derecho político al voto, situación que no sucedió.

Con todo y que las tareas de diseño consistieron básicamente en traducir o adaptar la estrategia general a las circunstancias de los territorios distritales, considero que el principio de focalización de las acciones asumido en la política, (*PEEC*) empieza a tener efectos positivos en la manera de concebir y gestionar de manera más descentralizada las acciones

educativas en el interior del IFE, y en situar los proyectos en el entorno social en el que se desarrollan. Los vocales se vieron en la necesidad de justificar y explicitar las razones que motivaron la definición y/ o precisión de los objetivos particulares y destinatarios específicos de su acción educativa, atentos a las condiciones contextuales de su distrito electoral. De los objetivos particulares, retomo algunos ejemplos que ilustran las diversas formas en que los vocales describieron el cambio que querían producir en la población destinataria:

Intentaremos cambiar la actitud de los ciudadanos respecto a la negativa de participar en la integración de las mesas directivas de casilla. Es necesario introducir formas diferentes de pensar y actuar, de tal manera que se pueda modificar este fenómeno influenciado por la corriente zapatista (Distrito 7 de Michoacán). Concientizar a la población que con su voto, a largo plazo, obtienen mucho más beneficios que la venta del mismo a corto plazo” (Distrito 1 de Michoacán). Aumentar el nivel de cultura política de los participantes, fundamentalmente en lo relativo a conocimientos (Distrito 5 de Morelos). Que el ciudadano aprenda y comprenda el significado del voto para que ello lo estimule a participar (Distrito 5 de Tabasco). Informar, sensibilizar y concientizar a los jóvenes conscriptos que recién adquieren su ciudadanía (Distrito 4 de Zacatecas). (IFE-DECEYECttt, 2006).

Respecto a la caracterización que hacen los vocales de la población objetivo, son distintos también los énfasis y las formas de expresión:

Población adulta entre 28 y 75 años, que por sus condiciones socioeconómicas o educativas, representen un factor de riesgo y sean vulnerables a vivir situaciones que se deriven en la compra y coacción del voto o en una baja participación (Distrito 19 del Distrito Federal). Buscamos jóvenes de 18 a 24 años, pero en tres ámbitos diversos de Naucalpan, de zona residencial, de zona popular y de pueblos o comunidades indígenas (Distrito 21 del Estado de México). Mayoría mujeres becarias del Programa Oportunidades (Distrito 2 de Durango). Son ciudadanos adultos mayores de 30 años que se dedican básicamente a actividades agrícolas y comerciales. Gran parte de esta población vive de las remesas enviadas por familiares que radican en el extranjero (Distrito 14 de Puebla). Jóvenes de nivel profesional y bachillerato (Distrito 1 de Colima). Son señoras del Programa Oportunidades en su mayoría indígenas y analfabetas, que viven en condiciones de marginación y pobreza, muchas además apoyan al esposo en el sustento del hogar a través de trabajo en el campo o como comerciantes ambulantes (Distrito 5 de Chiapas). (IFE-DECEYECttt, 2006).

En relación al contexto de las acciones, aprecio que fueron varios los elementos diagnósticos de los que se dispuso para aterrizar los proyectos en las realidades concretas. Tal como lo relaté en la tercera parte de esta tesis²³¹, las acciones particulares se planearon a partir de un diagnóstico nacional sobre la participación electoral y las condiciones para el ejercicio del voto, muy robusto en mi opinión, que realizó el IFE a nivel central y en el cual se sistematizó y socializó con los vocales distritales información procedente de varias fuentes (tipologías básicas de capacitación electoral y educación cívica; estadísticas y reportes electorales; información de otras áreas operativas del Instituto; datos de dependencias del Ejecutivo federal, estudios e investigaciones, entre otras), además de que en su elaboración se contó con la participación de otros agentes.²³²

En base a la pauta marcada centralmente, los vocales hicieron lo propio. Emprendieron la tarea de hacer una descripción básica e inicial de los contextos distritales, a partir de lo cual eligieron el problema y grupo de población a atender en su comunidad. Este producto, creo yo, tiene gran potencialidad en un futuro inmediato para la realización de otras acciones en los distritos, siempre y cuando la construcción de diagnósticos se asuma como una tarea permanente, para completar y actualizar la información territorial, en la que se involucren también los actores locales (vocales, organizaciones sociales y ciudadanos).

En el conjunto, resulta interesante constatar que el requerimiento de contextualizar el proyecto, definir el problema que se pretende atender y justificar la elección del grupo de población destinataria, más allá del mero registro de cifras o del marcaje de opciones, da lugar a descripciones como la siguiente:

El Estado de Baja California, en la elección federal 2003 obtuvo el más alto índice de abstención de su historia, a la vez que el último lugar de participación electoral del país con el 31.25% y un abstencionismo de 68.75% (Distrito 1 de Baja California). En el Estado de Campeche, donde hay localidades con

²³¹ En la tercera parte de esta tesis, en el inciso 3.2.1 “Diseño general del programa”, doy cuenta puntual de los distintos diagnósticos que se elaboraron desde oficinas centrales como insumo central del programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*.

²³² Cabe destacar el trabajo de diagnóstico realizado con otras instancias (CDI, TEPJF, PNUD) en relación a los distritos indígenas del país.

presencia indígena, al igual que casi en todo el país, permea la desconfianza de los procesos electorales, la falta de participación ciudadana, y desde luego la falta de una cultura de la denuncia ante los actos de violación a los derechos político-electorales de los ciudadanos. Esto parece causa de la pobreza extrema y la marginación de las localidades municipales (Distrito 1 de Campeche). La gente no vota porque están resentidos con los actores sociales (Distrito 2 de Durango). Falta de interés en los procesos político-electorales, marcados por la indiferencia ciudadana al no ver reflejado un bienestar para su comunidad y la sociedad misma. La falta de propuestas políticas que coadyuven a una pluralidad sana y de participación que manifieste un ámbito de gobernabilidad, donde el derecho a elegir y ser elegido represente la voluntad ciudadana (Distrito 8 del Distrito Federal). (IFE-DECEYECttt, 2006).

Sin embargo, dentro de la variedad de descripciones encontré varios proyectos distritales que se limitaron a señalar “elevado nivel de abstencionismo en el distrito electoral”, sin ni siquiera retomar los datos precisos referentes a ese territorio, lo que a mi modo de ver denota, entre otras cosas, la inercia de prácticas institucionales que se limitan a repetir lo ya escrito, sin más. En contraste, resulta interesante constatar avances en la formulación de proyectos, particularmente dentro del conjunto de distritos indígenas que fueron objeto de atención prioritaria.²³³

La región de la montaña alta del Estado de Guerrero, en donde se encuentra concebido el 05 distrito electoral federal, es considerada tanto de alta complejidad por motivos como el analfabetismo, discriminación, inseguridad, pobreza extrema, falta de vías y medios de comunicación y narcotráfico. Los ciudadanos de la región están expuestos a la manipulación político-electoral a través de la compra y coacción al voto con modalidades cada vez más sofisticadas que se manifiestan en la emisión de un voto poco razonado debido también al escaso conocimiento del sistema democrático de gobierno con la correspondiente apatía sobre los asuntos públicos. Por lo anterior se pretende la construcción de un tejido social emergente de las propias comunidades para desarrollar en los ciudadanos, mediante acciones educativas contextualizadas en la educación no formal, competencias cívicas básicas que les permitan ejercer un voto razonado, propiciando el conocimiento mayor de los sistemas tradicionales de gobierno con las formas modernas de la democracia en México (Distrito 5 de Guerrero). (IFE-DECEYECttt, 2006).

²³³ Véase el cuadro que aparece en la página 218, que muestra las entidades federativas y distritos indígenas de atención prioritaria, en los que se llevaron a cabo proyectos especiales.

Todo lo anterior representa, según mi punto de vista, un cambio significativo en las formas de diseñar y gestionar los proyectos institucionales, con lo que se empieza a modificar la práctica de que oficinas centrales (direcciones ejecutivas) diseñan, deciden y evalúan, y los órganos desconcentrados (los vocales) ejecutan, sin más, las decisiones. Este tipo de relatos ilustran, a mi modo de ver, los efectos positivos que tiene la aplicación del principio de focalización de las acciones de la política educativa en el involucramiento de los ejecutores de la misma y en la pertinencia social de las acciones públicas.

Por último, considero que la política pública (*PEEC*) dota de coherencia y unidad al programa de educación electoral, mientras que los proyectos distritales, por su parte, favorecen o no su viabilidad y eficacia en contextos concretos. En lo general, encuentro una relación consistente entre el *PEEC* y el diseño del programa de *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*, sobre todo en lo que respecta al principio rector “visión nacional con enfoque local”, los objetivos de “socializar los límites y alcances de la democracia” y “generar conciencia, confianza y participación ciudadana”, y las líneas de acción de “impulsar la cultura democrática y los derechos de ciudadanía” y “educar para la participación en la vida pública y el ejercicio de la ciudadanía”.²³⁴ Sin embargo, me parece que no sucede lo mismo entre el programa y los proyectos distritales, toda vez que el objetivo común se planteó en términos educativos (“desarrollar competencias cívicas básicas...”) y los diseños distritales consistieron, en su mayoría, en proyectos de difusión y promoción del voto sin mediaciones pedagógicas de por medio. Tampoco advierto un equilibrio al interior de los proyectos distritales, entre los objetivos, pretendidamente educativos, y las actividades, limitadas en su mayoría a aspectos promocionales y de difusión.

²³⁴ El cuadro que aparece en la página 199 resume los objetivos, líneas de acción y principios de la política educativa del IFE (*PEEC*).

La innovación

Para empezar, considero que la existencia del programa y sus 300 proyectos de intervención educativa durante el proceso electoral, es un hecho en sí mismo innovador en la Institución, ya que se distingue de prácticas institucionales preexistentes.²³⁵ La decisión de integrar la educación cívica para el ejercicio del derecho ciudadano al voto en la estrategia organizativa de las elecciones, a pesar de las dificultades prácticas y resistencias, obligó, desde mi punto de vista, a innovar para aprovechar las oportunidades educativas que ofrece el proceso electoral.

Asimismo, a mi modo de ver, el diseño del programa general y de las experiencias distritales tienen, al menos, seis elementos innovadores que marcan una nueva pauta en la definición y gestión de los proyectos educativos en el IFE: la focalización de las acciones; el involucramiento de los operadores (vocales) en todas las fases operativas del programa, aún cuando las decisiones se tomaron centralmente; la incorporación de elementos cualitativos para, en combinación con la evaluación cuantitativa, dar pasos importantes hacia una evaluación integral, participativa y permanente; la vinculación con otros agentes educativos; la aplicación del enfoque pedagógico de desarrollo de competencias con población adulta; y la atención prioritaria a los distritos indígenas del país.

El programa, como ya lo había relatado, contempló un conjunto amplio de posibles competencias cívicas a desarrollar en los destinatarios, definidas desde oficinas centrales. En torno a este menú, los vocales del área señalaron, en sus respectivos formatos de diseño, las que se proponían trabajar en sus respectivos proyectos distritales. El resultado de las competencias elegidas para desarrollar en los ciudadanos de los 300 distritos electorales del país se expresa en el siguiente cuadro:

²³⁵ En el capítulo tercero de la sección anterior hice referencia a la suspensión de las acciones de educación cívica durante los procesos electorales y de las resistencias de los funcionarios, algunas vigentes a la fecha, para sumar acciones educativas a las obligaciones de la logística electoral.

COMPETENCIA GENERAL	COMPETENCIAS ESPECÍFICAS	PROYECTOS DISTRITALES
1. Autoconocimiento y regulación	1. Conocimiento del entorno 2. Valores democráticos 3. Normas que rigen la democracia 4. Toma de decisiones	30 101 44 81 Subtotal: 256
2. Perspectiva social y búsqueda del bien común	5. Identidad colectiva 6. Empatía y sentido de pertenencia a una comunidad y al país	38 95 Subtotal: 133
3. Convivencia Democrática	7. Pluralidad y tolerancia 8. Resolución de conflictos 9. Valores de la democracia 10. Derechos humanos 11. Comunicación y diálogo	35 13 90 9 27 Subtotal: 174
4. Comprensión de la democracia como forma de gobierno y de vida	12. Democracia como forma de vida 13. Democracia como forma de gobierno	128 84 Subtotal: 312
5. Ejercicio democrático de la autoridad y control ciudadano del poder	14. Autoridad y poder 15. Autoridad democrática 16. Control ciudadano del poder 17. Justicia y aplicación de la ley	11 26 69 14 Subtotal: 120
6. Comprensión crítica	18. Entorno social y político 19. Relación con la información 20. Juicio moral, crítico y analítico	42 19 35 Subtotal: 96
7. Participación democrática (en procesos electivos y de consulta democrática)	21. Participación ciudadana 22. Procesos electivos	258 104 Subtotal: 362
		TOTAL: 1,453

Si bien, en principio, considero que es pertinente y una innovación por parte del IFE el asumir el enfoque de desarrollo de competencias cívicas para ser aplicado con población adulta, como lo he dejado asentado, me parece que su aplicación concreta en esta primera experiencia no fue del todo acertada debido, en buena medida, al universo tan amplio de competencias propuestas (siete generales y veintidós específicas), cada una de las cuales plantea una complejidad pedagógica particular. En promedio, fueron casi cinco (4.8) las competencias elegidas para desarrollarse en cada uno de los proyectos distritales. Ante un

menú tan extenso de competencias, sin límite para ser seleccionadas por los vocales, se desdibuja el propósito esencial de educar a los ciudadanos para el ejercicio del voto y se dispersan los objetivos y las acciones propiamente educativas. Se registraron una variedad de acciones puntuales, lo que obedece, en buena medida, a la diversidad de contextos locales y perfiles de la población atendida, pero también al tipo de prácticas que comúnmente han realizado los vocales. Según mi perspectiva, entre el conjunto de actividades realizadas, los talleres representaron la modalidad de acción de carácter más educativo y de interacción directa con intencionalidad pedagógica con los ciudadanos.

Es conveniente, según mi criterio, reducir dicho universo y priorizar aquellas competencias básicas que estén directamente vinculadas al desarrollo de los conocimientos, habilidades y valores para el ejercicio del sufragio. Desde esta óptica, considero que no debe importar, ni demerita la intencionalidad educativa, que las competencias, los objetivos de la acción y sus contenidos se expresen en singular. Entiendo que el enfoque de desarrollo de competencias, aplicado por primera vez con población adulta, requiere una acción gradual y continuada, así como un incremento secuencial de la complejidad, dadas las dificultades para establecer el nivel de conocimiento y nivel de habilitación de los ciudadanos.

Por otro lado, en relación a las situaciones de aprendizaje, no encuentro que dichas competencias se expresen en objetivos de aprendizaje concretos, en el conjunto de los proyectos distritales. Si bien en el formato de diseño los vocales precisaron las categorías de aprendizaje a enfatizar en sus proyectos (en 176 se priorizaron conocimientos, en 56 habilidades y en 236 actitudes), todo indica que hace falta aterrizar con mayor precisión el conocimiento, la habilidad y la actitud y/o valor concreto a desarrollar con el grupo de población elegido, sobre todo si se trata de una intervención educativa puntual y limitada en el tiempo. Por ejemplo, en el formato de diseño se elige la competencia general “autoconocimiento y regulación” y la competencia específica “normas que rigen la democracia”, pero no se precisa la norma particular con la que se va a trabajar; o bien, se

opta por la competencia general “participación democrática en procesos electivos y de consulta” y la competencia específica de “procesos electivos”, y no queda claro cuáles son los contenidos a trabajar. Cabe mencionar que, en ninguno de los casos, aparecen objetivos explícitos de carácter socio-afectivo referidos, sobre todo, a las interacciones grupales. Esto se explica, en buena medida, porque la guía de diseño no pidió que se explicitaran; pero, esto no significa, que hayan estado ausentes en el desarrollo de las actividades

En efecto, aún cuando el programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* se nombró y formuló en términos educativos, el diseño y los resultados de los proyectos distritales indican que se trató más bien de un programa de promoción del voto. Predominaron las actividades de promoción y difusión frente a las modalidades pedagógicas: de un total de 775 tipos de actividades registradas, de las cuales 206 consistieron en la distribución de material impreso, 43 en actividades culturales, 20 concursos, 77 actividades culturales, 191 conferencias, pláticas y debates, y 75 otro tipo de actividades, sólo se desarrollaron 133 talleres educativos, que equivale al 17% del total. Aunque en el programa se asume el enfoque de desarrollo de competencias, no advierto en su concreción distrital la presencia de una pedagogía creativa en los proyectos, por lo que poco se puede decir de los aprendizajes activos y vivenciales, esto es, de la conexión de contenidos y estrategias didácticas con aspectos significativos de la vida cotidiana de las personas.

Ahora bien, respecto al uso de herramientas didácticas y nuevas tecnologías de información innovadoras, destacan por su carácter innovador las que fueron elaboradas por la dirección ejecutiva (DECEYEC) y dirigidas a los vocales del programa. El uso de intranet fue clave durante todo el desarrollo de los proyectos (diseño, ejecución y evaluación) para el intercambio de información entre vocales y el seguimiento permanente por parte de oficinas centrales. Entre las experiencias y resultados positivos que registra la instrumentación del programa, se valora la utilización del “blog” *Voto libre y razonado 2006*, como herramienta que

Por su flexibilidad y facilidad de acceso y administración, representa un medio de difusión, intercambio de experiencias y, en general, de comunicación interna fluida y continua que evita la triangulación de la información y por lo tanto facilita la actualización y el aprendizaje colectivo, y fortalece la identidad y el sentido de misión de los funcionarios dispersos en todo el territorio nacional (IFE, 2006tt, p. 12.).

Otras herramientas didácticas importantes que el área ejecutiva proporcionó a los operadores de los proyectos, además de los documentos básicos del programa, fueron la “carpeta de información básica municipal” y la “carpeta didáctica”, así como la estructura de la guía y cédula para registrar los proyectos distritales.

En relación con los ciudadanos destinatarios de los proyectos distritales, para reforzar las tareas de difusión en los distritos se distribuyeron, por un lado, materiales impresos, cápsulas radiofónicas y audios para perifoneo y videos elaborados en oficinas centrales; por otro, los vocales afirman haber elaborado materiales particulares de apoyo y divulgación en el 93.6% de los casos. Si embargo, advierto un contraste significativo entre la serie de herramientas y apoyos pedagógicos de los que dispusieron las juntas distritales para desarrollar su proyecto (materiales informativos y didácticos, asesorías presenciales y a distancia, redes de intercambio de información, entre otras) y las pocas que se generaron en los distritos para facilitar y mediar los aprendizajes de los destinatarios de la acción educativa, con ese carácter pedagógico y didáctico. Me pregunto, además, si los grupos de población fueron objeto de seguimiento puntual, retroalimentación y asesoría personal por parte de los operadores de los proyectos, como sí la recibieron éstos del área ejecutiva.²³⁶ Esta consideración, sumada a otras que hago en este capítulo, me llevan a pensar que el carácter educativo-formativo de este programa radica más en los aprendizajes y arsenal pedagógico de los agentes educativos institucionales (vocales), que en la realización de actividades supuestamente encaminadas a desarrollar competencias cívicas básicas en los ciudadanos para participar en el proceso electoral.

²³⁶ Incluso, la dirección ejecutiva desplegó una estrategia puntual de seguimiento y orientación pedagógica, cuyos instrumentos de registro y control permitieron elaborar reportes detallados de distinto tipo: sobre los efectos de las asesorías a los vocales en el diseño de los 64 proyectos distritales que se definieron como prioritarios en el programa general y sobre el uso dado por los vocales a los componentes de la “carpeta didáctica”, entre otros.

Por último, valoro como un elemento innovador del programa su apertura, en todo momento, al escrutinio institucional, en un primer momento, y público, a partir del arranque de las actividades. El programa fue objeto de miradas y evaluaciones externas, como la realizada por el PNUD para evaluar “buenas prácticas” educativas ligadas a la protección y blindaje de los programas sociales en el contexto electoral, así como también de reflexiones y deliberaciones públicas, como el Panel que organizó el IFE para analizar el planteamiento y los resultados de dicho programa, que contó con la participación de expertos y agentes educativos que participan en el campo de la educación para la ciudadanía (IFE-DECEYECaa, 2007). La deliberación interna y externa de que fue objeto el programa, es un dato innovador en la manera de concebir y operar la política educativa.

La eficacia e impacto

La eficacia y la eficiencia son criterios de evaluación aplicados tradicionalmente en el IFE. El Instituto aplica en todas sus áreas ejecutivas, incluyendo la de capacitación electoral y educación cívica, mecanismos e instrumentos de registro y medición que le permite establecer el nivel de cumplimiento de las metas en un tiempo determinado y según los recursos utilizados, la relación costo-beneficio de las acciones y evaluar el cumplimiento de tareas en función de la planeación institucional (planes, programas de trabajo y calendarios de actividades). Pero, a mi modo de ver, la institución se ha concentrado en evaluar el desempeño institucional y las actividades específicas en función de resultados tangibles e inmediatos, lo que ha dificultado introducir elementos cualitativos en la evaluación de los programas educativos.

Los vocales participaron, por primera vez, en el diseño del proyecto y su evaluación. El hecho se destaca por su presencia, aunque no por la calidad de sus resultados; la misma DECEYEC valora que esta primera experiencia de diseño y evaluación local no fue del todo satisfactoria (del total, 15 de los proyectos fueron calificados como “sobresalientes”, 46 como “buenos”, 164 como “suficientes” y 75 como “insuficientes”, según los criterios y escalas

establecidas por el área ejecutiva). Me parece importante destacar la inclusión, en el mismo instrumento de diseño, de elementos para la evaluación del proyecto distrital porque los vocales se vieron en la necesidad de pensar y proponer variables e indicadores para tal efecto, en términos de precisar lo que se quiere o desea cambiar como resultado de la intervención educativa y la manera como se va a medir lo que se quiere cambiar. Un ejemplo es el distrito 1 de Aguascalientes que se propuso reducir la “apatía de los jóvenes” (variable) y “que manifiesten interés mediante una serie de preguntas y respuestas, y revisando datos de participación una vez terminada la elección” (indicador) (IFE-DECYECTtt, 2006).

Los vocales recurrieron en 207 casos a la aplicación de cuestionarios para evaluar el impacto de sus proyectos, en 113 a entrevistas, en 122 a la observación directa y en 110 a “otros”, que básicamente se refiere a información estadística sobre resultados de la participación electoral en las elecciones de 2006.

Entiendo que un fin esencial de la evaluación es el mejoramiento de las prácticas educativas y que, como anotan Atkinson y Hammersley (1994), las evaluaciones particulares deben ser sensibles a las condiciones locales y estar atentas a las situaciones cambiantes. Estoy cierta de los efectos positivos del programa en el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades para diseñar, ejecutar y evaluar proyectos en sus ejecutores (vocales y funcionarios), pero no tanto respecto al impacto que las acciones implementadas por ellos tuvieron en la población destinataria. Me explico: de la información disponible, que registra con suficiente precisión lo realizado por el área ejecutiva y los vocales en los distritos y entidades en el curso del programa, se pueden inferir las implicaciones que éste tuvo en su forma de proceder y de realizar el trabajo; en cambio, a pesar de los esfuerzos y nuevos instrumentos de registro y evaluación, resultan insuficientes los datos relativos a los efectos e impacto del programa en los destinatarios estratégicos y finales de los proyectos distritales. Esto no quiere decir que no se hayan generado beneficios en la población objetivo, sino que de los datos que se tienen no se pueden hacer afirmaciones ni derivar conclusiones.

Los sistemas de control y evaluación del IFE están desfasados, a mi modo de ver, de las premisas del *PEEC*. Cabe advertir que la evaluación que hace el IFE del desempeño individual de los funcionarios para efectos del servicio profesional, que tiene implicaciones inmediatas en la promoción e incentivos laborales, es un elemento interno que permea y distorsiona cualquier tipo de reportes y evaluación de resultados que se hace. Esta situación se expresa particularmente en el área de educación cívica, en la que la evaluación es un tema nodal y armado discursivamente en sentido contrario a la concepción, criterios y procedimientos que se aplican en el sistema del servicio profesional electoral. Tan es así que, la dirección ejecutiva se vio en la necesidad de asegurar a los vocales de los órganos desconcentrados que las evaluaciones de los proyectos distritales no tendrían repercusiones en la evaluación de su desempeño individual.

Por otra parte, considero que, en la medida en que se avance en la sistematización de las experiencias educativas distritales y en los instrumentos de evaluación integral, se podrán construir y establecer parámetros que permitan en el futuro próximo una evaluación completa y valorar con mayor certeza, en una secuencia temporal, los resultados de la política y de los objetivos educativos: ¿cómo saber en qué grado se incrementa la población que posee las competencias mínimas necesarias para ejercer un voto libre y razonado? y ¿qué indicadores pueden dar cuenta de que las acciones emprendidas efectivamente incidieron en elevar el número, el nivel y la calidad de la participación electoral? Es importante identificar cuál ha sido el desarrollo gradual o incremental, cuando sea posible determinarlo, de las competencias cívicas ciudadanas: conocimientos, habilidades/destrezas y actitudes, como consecuencia de la intervención educativa. Pero considero, también, que la preocupación no debe estar sólo en los niveles de conocimiento político y destrezas procedimentales de los ciudadanos, sino en su motivación e interés por lo político y lo público.²³⁷

²³⁷ La argumentación racional sobre la importancia de la democracia no basta para movilizar a sujetos pasivos sino haciendo que se identifiquen con ella, practicando pequeños actos de democracia. No es cuestión de falta de argumentación o

Lo cierto es que en muchas ocasiones, como es el caso, es imposible notar los efectos de las políticas públicas hasta que es demasiado tarde, por lo que toca valorar la intencionalidad educativa y política, más que los resultados (Guttman, 2001). La educación no es un producto tangible y fácilmente cuantificable. No es lo mismo, por ejemplo, diseñar indicadores y evaluar los programas de la política educativa del Instituto, que evaluar las tareas capacitación y organización electoral (integración de las mesas directivas y ubicación e instalación de casillas electorales). Igualmente, la lógica y los efectos de la participación ciudadana en las políticas públicas escapa a las mediciones. Así, más allá de la eficacia y eficiencia, hay otro tipo de indicadores para valorar la calidad de los programas y prácticas educativas; por ejemplo, la participación social y ciudadana en la toma de decisiones, en su desarrollo y evaluación, así como las transformaciones al interior de las instituciones que instrumentan las políticas.

En cuanto los resultados en cobertura, la población total atendida en los 300 proyectos distritales suma 1 millón 373 mil ciudadanos en el país. Pero, insisto, las cifras más altas de beneficiarios las presentan aquellos distritos que se concentraron en las actividades de difusión dirigidas a un público extenso. El impacto social se estimó agregando los resultados logrados por cada uno de los proyectos distritales, los cuales fueron medidos por los propios vocales aplicando las técnicas básicas de evaluación mencionadas. Si bien las competencias de los vocales en materia de diseño y evaluación de proyectos afectan la validez del resultado nacional agregado y se precisa valorar con cautela los resultados reportados, la experiencia fue valiosa como un primer acercamiento a una nueva cultura de la evaluación en la institución. Sin embargo, considero que la medición y evaluación del impacto social del programa, pero sobre todo de la política pública educativa, no debe depender únicamente de las habilidades de los funcionarios institucionales. Me parece que

justificación, o de estar de acuerdo, lo que hace que las instituciones democráticas se debiliten, “sino que se carece de la disponibilidad para ejercer formas democráticas” (Martínez Bonafé, 2003, p. 22).

es estratégico abrir esta fase de la política a la participación y control ciudadano, e integrar a especialistas externos en las tareas de medición y evaluación.

En relación con los efectos transformadores de la política y del programa en las dinámicas y cultura institucionales, vale la pena resaltar la cultura de la evaluación como uno de ellos. Luego de reconocer que tanto la formación de cultura de la evaluación como la evaluación de las políticas de educación cívica en el país son recientes en nuestro país, la misma dirección ejecutiva admite que

Para aquellas instituciones que no tienen experiencia previa de evaluación cualitativa de políticas de educación cívica, como el IFE, es necesario invertir inicialmente en la formación de lo que podría llamarse una “cultura de la evaluación” entre sus integrantes, mediante sistemas de evaluación participativa que ya se están poniendo en práctica, para evitar la resistencia o simulación que surge cuando la evaluación se entiende como un instrumento de control y castigo para los responsables de los proyectos, y no como una herramienta para el aprendizaje y la mejora continua de las instituciones (IFE-DECEYECtt, 2006, pp. 12-13).

La replicabilidad

Es evidente que *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* fue un programa de carácter puntual, dada su duración (los proyectos distritales se instrumentaron entre marzo y junio de 2006) y la agenda temática única, esto es, el voto ciudadano. La replicabilidad del programa como tal, en sus contenidos y momento de aplicación, adquiere significado directo para otros proyectos en situaciones similares, esto es, en los procesos electorales. Con todo, considero que, como estrategia metodológica es susceptible de retomarse en otros programas institucionales y por otros agentes educativos.

En este sentido, para valorar la pertinencia y oportunidad de las acciones educativas, me parece necesario tener en cuenta la coyuntura institucional en la que se inserta el programa o proyecto particular y su articulación con el universo de acciones que están en marcha en un momento determinado; por otro, las condiciones contextuales de intervención y

su temporalidad. Parto de la idea de que esto amerita un análisis diferenciado de los momentos temporales y contextos sociales de aplicación de los proyectos, junto con la consideración sobre el potencial o efecto multiplicador de las acciones.

Otro dato novedoso y significativo es el de la participación creciente, en diversos grados y niveles, de los integrantes de las juntas distritales (vocales de todas las áreas) en la realización de los proyectos educativos, así como el involucramiento de los consejeros electorales en ellos.²³⁸ Estoy convencida de que la ampliación de la participación en la instrumentación del programa tiene efectos positivos inmediatos en la capacidad de atención (mayor cobertura) y calidad de las acciones (al menos porque confluyen distintos puntos de vista), pero también en las dinámicas internas de la institución (trabajo en equipo).

Es estratégica la búsqueda de aliados para la instrumentación de los proyectos y la identificación, en el mismo diseño de los proyectos, de las instituciones, organizaciones y/o personas externas con las que pueden establecer vínculos de apoyo y colaboración. Encuentro que, en buena medida, las estrategias para motivar la participación de los destinatarios de los proyectos distritales radican en la concertación con otros actores para su instrumentación. Por ejemplo, el trabajo realizado con las radios indígenas es un excelente ejemplo del aprovechamiento de recursos comunitarios con fines educativos. Pienso que, a mediano y largo plazo, la participación de ciudadanos, agentes educativos y de además de fortalecer la política pública educativa, generará cambios en las prácticas y cultura institucionales.

El determinar la conveniencia de reproducir ciertas prácticas depende, en grado significativo, de su pertinencia sociopolítica y educativa. El programa y los proyectos distritales, en mi opinión, sí son pertinentes. Y también depende, de manera sustantiva, de la observación y evaluación sistemática e integral de las experiencias, que permita conocer a profundidad, en el ambiente natural y en el contexto de las acciones, la diversidad de

²³⁸ En la página 226 de esta tesis aparece un reporte sobre la participación de vocales y consejeros de las juntas distritales.

factores que inciden, con mayor o menor intensidad, en la calidad y el éxito de las “buenas prácticas” distritales, de las que se desprenden aprendizajes institucionales que se socializan con otros actores y que pueden, en un momento dado, resultar de utilidad para el mismo IFE y para otros agentes educativos.

La socialización de las experiencias educativas es un factor crucial para determinar la pertinencia y viabilidad de su replicabilidad, pero también arroja información indicativa de la sostenibilidad de los proyectos a mediano y largo plazo, en la medida de su apertura a las observaciones y valoraciones de otros agentes participantes en el campo de la educación cívica. Desde un punto de vista externo, el PNUD incluyó en su informe de “Buenas prácticas en la protección de programas sociales” (2007) el programa de *Educación para el ejercicio del voto libre razonado*, como una experiencia nacional que cumple con los criterios establecidos por dicho organismo internacional para considerarla como una “buena práctica”. Este dato me parece alentador, en el sentido de que se trata de agentes externos a la institución que, considerando los antecedentes de la experiencia electoral mexicana, con conocimiento a fondo del IFE y su trayectoria en este sentido y evaluando un conjunto de proyectos de diferentes actores, valoran como positiva la experiencia educativa y susceptible de ser replicada.

En lo anterior, con todo, coincido en valorar como exitoso y “buena práctica” el programa de educación para el voto, bajo los criterios aplicados en este sentido: la atención al contexto en el que se desarrollan las acciones educativas; el análisis descriptivo de las etapas de ejecución del programa y sus proyectos en la definición del problema; y, el propósito pedagógico de socializar las experiencias para retroalimentarlas y mejorarlas, entre otras de las razones expuestas en páginas previas.²³⁹ De entrada, es un buen dato que el programa de educación para el voto del IFE estuvo, en todo momento, abierto a la

²³⁹ Respecto al concepto de “buenas prácticas” y los elementos que se consideran para valorar las prácticas educativas en este sentido, véanse las páginas 282 a 285 de este texto.

mirada pública y se compartió con diversos agentes educativos y sociales. Cabe destacar el informe final, completo y oportuno sobre el diseño, ejecución y evaluación del programa que elaboró la DECEYEC en formato de folleto de divulgación, en el cual se incluye un disco compacto con las distintas bases de datos y documentos que informan sobre su desarrollo (IFE-DECEYECtt, 2006). Se trata, pues, de una buena práctica pública y de una innovadora práctica institucional.

Estimo que, una vez que se ha identificado la “buena práctica” o experiencia exitosa, resulta necesario indagar con mayor profundidad sobre la ruta seguida para valorar su viabilidad en otras realidades. En este sentido, el seguimiento dado por el área ejecutiva a los proyectos en sus distintas etapas (diseño, gestión, instrumentación), atendiendo su singularidad, está suficientemente registrado; esto, sin duda, hace posible la reconstrucción de cada experiencia particular, con la ventaja de que la presencia continuada de los operadores en el territorio de la acción hace posible recuperar sus testimonios. Asimismo, me parece que es indispensable integrar las percepciones y valoraciones de las poblaciones atendidas en los proyectos.

Por otra parte, la sostenibilidad del programa está dada por la función y estructura nacional del mismo IFE. Bajo esta óptica, cobra especial importancia la pretensión de que todos los vocales y funcionarios del Instituto se involucren en las tareas de educación cívica, de manera que los procesos educativos no se detengan y se dote de sentido e integración a las políticas institucionales. Así, pues, considero un acierto el que la experiencia del programa esté documentada y sistematizada, lo que permite convertir las experiencias institucionales en conocimientos aplicables a nuevas situaciones y contribuir a los procesos de formación de los ciudadanos en el país.

En lo personal, considero que se trata de una “buena práctica” educativa de cara a la sociedad y, también, de un buen ejercicio con efectos positivos y de aprendizajes significativos hacia el interior de la institución, replicables en ambas direcciones. Es

particularmente relevante el hecho de que, por primera vez, se aborda de manera intencionada y directa y, en el momento preciso (durante el proceso electoral), el cometido de educar para el ejercicio del voto a los ciudadanos.

La deliberación

Los procesos deliberativos, me consta, formaron parte del diseño de la política pública y del programa de educación para el voto. La participación en su construcción fue amplia; el diseño corrió a cargo de un Comité integrado, en su mayoría, por agentes externos a la institución; los debates para la toma de decisiones ocurrieron en las instancias deliberativas del mismo IFE (la Comisión y el Consejo General como cuerpos colegiados), pero las discusiones argumentadas también se dieron de manera intensa en otros espacios de trabajo, con la participación de funcionarios y asesores de consejeros, bajo la coordinación de la dirección ejecutiva. Si bien puedo dar testimonio personal de esto, que ocurrió en la sede central del IFE (oficinas centrales), no puedo hacer lo mismo en el caso de los órganos desconcentrados. Los reportes oficiales informan de la realización de reuniones en las juntas distritales (día, agenda y participantes) para definir los proyectos educativos y dar seguimiento, pero no dan cuenta precisa de las discusiones –si es que hubo- y sus contenidos. Lo que sí tengo claro es que, en su instrumentación, los vocales dispusieron de canales (tradicionales y tecnológicos) para expresar sus dudas, ideas, opiniones y propuestas hacia oficinas centrales y compañeros, además de que el programa como tal fue materia de información y discusión en la Comisión y en el Consejo General.

En principio, quiero pensar que en los 192 “foros de discusión” y los 133 “talleres educativos” que se realizaron en el país como parte del programa de educación para el voto, los participantes tuvieron la oportunidad de intercambiar información y expresar sus intereses y puntos de vista diferentes, adquirir nuevos conocimientos y habilidades, y deliberar sobre asuntos de su interés, en un clima cálido, de confianza y de respeto a sus opiniones. Sin

embargo, con la información que yo revisé, no tengo los elementos para afirmar que así ocurrió, pero tampoco para negarlo. De lo que sí estoy convencida es que los espacios grupales de formación e interacción social propician la introducción de mecanismos y reglas de la deliberación democrática, así como el desarrollo de las competencias cívicas implicadas en los procesos deliberativos (procesar y analizar información; expresar y argumentar los propios puntos de vista y apreciar las opiniones distintas; y desarrollar el juicio crítico, entre otras). Evidentemente, no se puede asegurar que las actividades de difusión que prevalecieron en los proyectos distritales sean propiamente educativas, así como tampoco ocasión para desarrollar competencias deliberativas.

En lo interno, me parece que las iniciales experiencias deliberativas que aparecen en otros espacios e instancias institucionales, distintas a las formales (Comisión y Consejo General), empiezan a generar efectos positivos en las dinámicas de trabajo, en las tareas de planeación, en los aprendizajes colaborativos y en el trabajo en equipo, así como en el surgimiento de nuevas iniciativas y en la ampliación de las capacidades institucionales y de los espacios de participación ciudadana. Resulta indispensable, desde mi punto de vista, someter el proceso y los resultados del programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* a la deliberación pública, para incidir y discutir en el campo de estudio y de acción de la educación cívica sobre las competencias cívicas ligadas al ejercicio del derecho político al voto, en términos del “saber” del voto y el significado que tiene para el ciudadano; el “saber hacer” del voto, a través de su ejercicio y aplicación de habilidades procedimentales; y, el “ser y convivir democrático”, al emitir el voto de manera razonada y responsable,

Por otra parte, hay que tener en cuenta que las deliberaciones, en tanto proceso democrático, han de ser inclusivas y públicas, esto es, nadie en principio puede ser excluido del debate y todos los que están interesados y/o afectados por las decisiones que se tomen tienen la misma oportunidad de participar (directivos, funcionarios, asesores, aliados y destinatarios). Desde este enfoque de la democracia participativa, es posible pensar en el

espacio central, estatal y distrital como esferas públicas, esto es, lugares donde los problemas y proyectos de solución se abordan, se discuten y se tematizan, con lo que se contaría con ocasiones más institucionalizadas y regularizadas para la participación ciudadana en la toma de decisiones y su ejecución.

La rendición de cuentas y transparencia

La actuación institucional en el programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* ha sido y debe ser objeto del escrutinio público. En lo formal, en sintonía con las obligaciones de transparencia, estimo que se cuentan con los elementos informativos básicos y suficientes para valorar regularmente la actuación y el desempeño educativo del IFE en sus tres niveles de operación (central, estatal y distrital) y en sus distintas áreas de gestión administrativa (dirección y coordinación; manejo de recursos humanos y uso de los recursos públicos; y, planeación y evaluación).

Sin embargo, me parece que el IFE debe pensar su política de transparencia y rendición de cuentas desde el punto de vista de los intereses y necesidades de los ciudadanos usuarios de la información que produce, y no en función de los requerimientos internos de registro y control administrativo. Así, desde el foco ciudadano, tendrían que repensarse las cualidades del flujo de información a las que alude López Ayllón (2009): accesibilidad, oportunidad, inteligibilidad (en términos de claridad y de utilidad social), integralidad y verificabilidad (mecanismos para corroborar la información).

Respecto a la calidad y confiabilidad de los datos suministrados en los informes distritales, es importante admitir que los vocales entregan informes descriptivos basados fundamentalmente en información cuantitativa y que en su mente está presente la relación de éstos con la evaluación de su propio desempeño por parte de los jefes inmediatos, según los tradicionales cánones institucionales. En la medida en que la información sobre el trabajo desarrollado y sus resultados guardan un estrecho vínculo con la evaluación del personal, es

sumamente difícil evitar la mera formalidad y el círculo vicioso en el que los funcionarios entregan informes poco confiables y de dudosa calidad que, a su vez, son aceptados acríticamente por sus autoridades inmediatas.

En efecto, cada uno de los reportes forma parte de un arsenal informativo que se va armando a lo largo del desarrollo de la política y del programa, y gracias a su regularidad y secuencia, ofrece una panorámica global de las acciones y sus resultados. Considero que cada una de las piezas informativas adquiere mayor significado al relacionarse en una estrategia de información, seguimiento y rendición de cuentas comunes; es decir, no se trata elementos aislados ni de fotografías fijas, sino de secuencias articuladas que revelan múltiples procesos en los que participan diversos actores, los cuales aportan al análisis y la emisión de una apreciación fundamentada sobre los hechos y los resultados de las acciones públicas.

La generación de información, que en muchos de los casos se presenta como requerimiento y se vive como exigencia, resulta en un proceso virtuoso que hace posible conocer, analizar, comparar e interpretar los procesos institucionales, así como identificar los factores que inciden en el desarrollo de las actividades y sus resultados, pero sobre todo, contribuye a tomar decisiones y a descubrir nuevas posibilidades de acción. Para mejorar las prácticas institucionales en este rubro, estimo que la clave está en orientar los esfuerzos hacia la calidad de la información sobre la política pública educativa y sus proyectos particulares, de manera que los productos informativos se elaboren en “lenguaje ciudadano” y pensando en su uso o aprovechamiento social, intensificando el uso de las tecnologías de comunicación modernas, con las que cuenta el IFE.

Una red coordinada de información y comunicación incrementa la eficacia de las tareas, reduce costos en la toma de decisiones y acumula conocimiento (Lecay, 2005). Pienso que en un horizonte práctico, se impone relacionar permanente la información, la evaluación y el

conocimiento que se produce, a la acción y al rediseño de la misma acción, esto es, generar un conocimiento renovado para mejorar las prácticas institucionales de educación cívica.

Por último, para cerrar este capítulo, hago algunas consideraciones generales sobre la política educativa del IFE. El *PEEC*, sin duda, representa un nuevo modelo de gestión de la educación cívica y plantea nuevos retos a la institución; con el programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado* se desata una nueva gestión educativa a nivel institucional en la que se acepta y se promueve un distinto nivel y estilo de programación, gestión, ejecución y seguimiento de las prácticas educativas por parte de los órganos desconcentrados y oficinas centrales, lo que implica la admisión de distintas formas de trabajo. Pero, hacia adelante, parece necesario fortalecer la capacidad de gestión de dichos órganos y de coordinación de las acciones por parte de la dirección responsable de la educación cívica.

Es evidente que la experiencia global ha generado resultados positivos en los aprendizajes institucionales y ha permitido identificar áreas de conocimiento y competencias metodológicas que es indispensable desarrollar en los funcionarios del Instituto. El principio de focalización de las acciones educativas exige que los vocales pasen de la simple o mecánica ejecución de lineamientos, a la participación creativa en el diseño de los proyectos de intervención educativa, para lo cual es conveniente instrumentar un programa de capacitación permanente que responda a las necesidades formativas particulares. No basta, creo yo, con la elaboración y distribución de herramientas pedagógicas (como las carpetas informativas y didácticas) y las asesorías puntuales, para formar a los funcionarios en las competencias básicas que requieren para desempeñar la función educativa en el ámbito de su competencia. Además de una exigencia institucional que tenga efectos en la planeación y evaluación integral de las funciones y actividades que realizan todos los funcionarios de cada una de las áreas operativas del IFE, hace falta un trabajo intenso y creativo de

motivación y sensibilización respecto a la importancia y trascendencia de las acciones de educación cívica en la formación de ciudadanos que sostengan y profundicen la democracia.

Por otra parte, parece necesario no ver a los vocales distritales y estatales sólo como miembros de un aparato sujetos al control institucional, sino como profesionales atentos a la vida comunitaria y local, que tienen saberes y el control en ese ámbito; es decir, concebir a los equipos de trabajo como sujetos de decisiones y no únicamente como ejecutores o intermediarios de las decisiones que se toman centralmente. Considero que, para redimensionar el carácter del IFE como una institución formadora de ciudadanía y ampliar los márgenes de gestión de los distritos, es importante seguir avanzando para que la educación cívica deje de ser labor exclusiva de las instancias que normativamente tienen la encomienda (vocalías de capacitación electoral y educación cívica) y que ésta se constituya en un eje rector para toda la institución. Esto supone hacer una revisión de conjunto de las áreas institucionales para identificar el aporte que pueden tener en términos educativos y así optimizar los recursos institucionales en torno a la función educativa del Instituto.

En este orden de ideas, desde mi perspectiva, la adopción del *PEEC* y las experiencias distritales en el programa de educación para el voto sugieren la revisión del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto, en el sentido de que sus normas y procedimientos de incorporación, formación y evaluación, garanticen que la actuación de su personal sea congruente y apegada a los principios y valores democráticos que el IFE promueve en su quehacer general, especialmente en los procesos de formación ciudadana. Además, para lograr la corresponsabilidad de todos los funcionarios y de todas las áreas, me parece importante la incorporación de indicadores específicos congruentes con las metas educativas del IFE establecidas en la política pública.

Ahora bien, si se reconoce que las políticas están siempre basadas territorialmente y que la comunidad inmediata es históricamente la primera, más inmediata y obvia base para las políticas democráticas (Guttman, 2001), entonces es necesario fortalecer la gestión

distrital y, por esa vía, la educación cívica de los ciudadanos de dicha comunidad. De ahí que valore que, para potenciar la función educativa institucional, es crucial concebir a los distritos electorales como unidades de cambio y dar lugar a una descentralización que modifique el patrón fundacional de relación subordinada entre la autoridad central y el territorio estatal o distrital.

En este orden de ideas, cabe destacar la importancia de la DECEYEC como una de las cinco direcciones ejecutivas previstas en la ley que concentra dos de las funciones fundantes y centrales del Instituto, para lo que cuenta con una estructura central y desconcentrada para desarrollarlas: por un lado, la capacitación electoral, asunto nodal en la función sustantiva de organizar elecciones; por otro, la educación cívica, en la que se incluyen buena parte de las funciones sustantivas del IFE, establecidas en la ley: la promoción del voto, la difusión de la cultura política-democrática, la garantía del ejercicio de los derechos políticos-electorales y la autenticidad del sufragio, y la educación de la ciudadanía. Los ciudadanos, pero también los futuros ciudadanos, son los destinatarios de estas fundamentales funciones. En mi opinión, esta dirección ejecutiva es estratégica porque, nada más pero nada menos, tiene el vínculo directo con los ciudadanos y con los agentes educativos; es el lugar y la materia de encuentro entre autoridades, actores sociales y políticos, organismos públicos y privados, instituciones internacionales, nacionales y locales, que comparten el compromiso de la educación ciudadana y del desarrollo de la cultura política en sentido democrático; es un espacio de coordinación de acciones y de dotación de sentido al quehacer cotidiano al interior del mismo Instituto; y, en buena medida, es la instancia en la que concurren, se analizan y depositan las expectativas ciudadanas hacia el Instituto.

Por último, hay que tener en cuenta que los objetivos del *PEEC* y del programa *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*, como los de cualquier proyecto educativo, son necesariamente ambiciosos en la medida en que buscan generar cambios en las sociedades (mover de un lugar a otro). Si bien no es posible derivar conclusiones

definitivas acerca de los resultados de este programa, como lo he dejado ver a lo largo de este capítulo, considero que la experiencia global y los datos disponibles sí son indicativos de los procesos, resultados y realidades particulares, lo que me ha permitido hacer una caracterización general e interpretación crítica del mismo.

CONCLUSIONES

Invitar a la reflexión es mejor que proponer reflexiones concluyentes. Para empezar, asumo que la evaluación de políticas públicas necesariamente incluye juicios de valor de quienes proponen y aprueban las políticas, o median para que las valoraciones se generen, en términos de reflexiones sobre cuál es la acción correcta, benéfica o justa (Pérez Gómez, 2006). Y aclaro que todas las conclusiones, consideraciones y reflexiones finales que formulo como cierre de esta tesis, se abren a la deliberación pública y al futuro, por lo que, en este sentido, tienen el carácter de tentativas.

En lo esencial, las conclusiones tienen como referente principal las hipótesis planteadas en la introducción y las valoraciones de la experiencia empírica analizada, y en ellas retomo algunas de las premisas teóricas trabajadas a lo largo del texto. Están organizadas a partir del supuesto metodológico en el que sostengo que, de los resultados del análisis e interpretación del programa de educación para el voto, se desprenden conclusiones válidas y útiles para la política pública de educación cívica del IFE (*PEEC*), lo que significa que esta experiencia singular es indicativa de las posibilidades de ejecución de la política general, en la medida en que genera mayor conocimiento del entorno y su variabilidad, aportando datos del contexto y elementos más consistentes para la preparación de acciones futuras.

La primera conclusión es que el programa *Educación para el ejercicio del voto libre y secreto*, objeto de estudio específico de esta tesis, sólo se explica y comprende a condición de afirmar y entender su articulación con la política que le dio origen y la fundamenta. El mismo impulso de la nueva política educativa institucional (*PEEC*), aprovechando la favorable oleada de una nueva gestión institucional y demandas sociales hacia ella, hizo posible la aprobación de dicho programa, que significó muchos cambios en la vida institucional: la realización de acciones educativas en plena temporada electoral, el diseño focalizado de los 300 proyectos distritales de intervención educativa y la exigencia de

involucramiento de todos los funcionarios del Instituto en las tareas de educación para el voto, entre otros. En la definición de la política educativa se amarraron las consecuencias de la decisión, por lo que ya no había vuelta para atrás y los argumentos en contra de emprender un programa educativo de alcance nacional para fortalecer el ejercicio del derecho político al sufragio, como parte del proceso electoral, no encontraron asideros fundados.

En este sentido, ratifico la idea inicial de que es estratégico que los programas, proyectos o acciones de educación cívica sean parte de una política pública. Este vínculo asegura la continuidad y sostenibilidad de los proyectos, en la medida en que la institucionalización de una política garantiza, en lo social y económico, su existencia y continuidad en el futuro inmediato. Me parece que esto adquiere especial relevancia si consideramos que lo educativo, por su naturaleza, refiere siempre a procesos y a cursos de acción que son necesariamente secuenciados e incrementales, los cuales exigen un compromiso formal por parte de los agentes educativos involucrados, también continuado, para elevar la calidad de la formación de los ciudadanos en sentido democrático. Ahora bien, al estar estrechamente ligado el programa de educación para el voto a una política pública del IFE, que deriva de su función educativa constitucional directamente vinculada con los derechos políticos-electorales de los ciudadanos, que es el tema central y razón de ser de la institución, apuesto a que puede estar asegurada su continuidad y renovación en el mediano y largo plazos. A lo anterior, agrego la ventaja de que, en el caso del IFE como órgano autónomo del Estado mexicano, la política educativa no está sujeta –en teoría- a los cambios políticos y periodos gubernamentales, por lo que puede y debe comprometerse más allá de los momentos políticos coyunturales. Lo cierto es que la educación de los ciudadanos para la democracia es un bien público que, antes y en la actualidad, forma parte de la agenda pública nacional y que, en consonancia con esto y el mandato educativo constitucional recurrentemente aludido, el organismo electoral federal despliega el *PEEC*

como política pública de educación cívica para detonar, en su misma construcción y desarrollo, la participación ciudadana y el ejercicio de calidades democráticas.

La aproximación progresiva al objeto de estudio la he realizado desde los estudios y la reflexión de diversas experiencias de educación cívica de los ciudadanos y futuros ciudadanos, pero también desde las teorías de las políticas públicas, las cuales parten de la premisa del papel fundamental del Estado en el desarrollo de las sociedades y en el proceso de creación de capital social favorable a la democracia. Sabemos que las políticas, por su carácter e impacto públicos, tienen efectos significativos en la transformación de la cultura política y en los aparatos institucionales y sus prácticas cotidianas, así como en las legislaciones que regulan la convivencia social, pero -sobre todo- se advierte que son decisivas para establecer las condiciones mínimas indispensables que hacen posible el ejercicio de los derechos ciudadanos en su integralidad. El IFE, al ser parte integrante del Estado mexicano y objeto de la distribución de poderes, participa en este proceso de promoción y protección de los derechos individuales y sociales, con la trascendente responsabilidad legal y social de garantizar la autenticidad del voto ciudadano (derecho político por excelencia) y de educar a los ciudadanos y futuros ciudadanos para el ejercicio competente y pleno de sus derechos individuales y responsabilidades sociales. De esta manera, el Instituto contribuye a la formación y acumulación de capital social positivo para el desarrollo del orden democrático.

Ahora bien, si consideramos que el Estado mexicano gobierna a través de políticas y con sentido público, y que toda política pública produce ciertos efectos y lleva en sí misma un objetivo de cambio en el aspecto social (Lecay, 2005), entonces, hay que destacar el papel del IFE como organismo autónomo del Estado mexicano con mandato educativo y su responsabilidad no solamente en relación con los derechos políticos-electorales de los ciudadanos, sino también con los derechos sociales de los colectivos, en este caso, el derecho a la educación. En este orden de ideas, reitero otro supuesto en el sentido de que,

para conocer y comprender el significado de las políticas públicas, es necesario conocer y comprender las organizaciones y redes en que se desarrollan dichas políticas.

A la luz de la experiencia, pienso que no sólo es relevante, sino posible, en congruencia con lo planteado en el mismo *PEEC*, aplicar en la gestión de la misma política los principios propuestos para la interacción institucional con los ciudadanos y concretar, en las prácticas al interior del IFE, el discurso normativo en torno a las prácticas democráticas, la participación ciudadana y la educación cívica. En lo que respecta a la generación tanto de la política como del programa de educación para el voto, me consta, y se verifica en la reconstrucción que hago de estas experiencias en la tercera parte de este trabajo, que ambos instrumentos de planeación alentaron condiciones que favorecieron una apertura a la participación ciudadana crítica y responsable y, en lo interno, representaron una oportunidad para detonar una dinámica abierta y participativa en su construcción, lo que facilitó su aprobación y ha contribuido a su gradual aceptación, sobre todo por parte de sus operadores en los órganos desconcentrados.

La misma política pública, en sus tres momentos clave (diseño, ejecución y evaluación), es ocasión de aprendizaje democrático para el IFE, es decir, de desarrollo de una pedagogía política que obliga a asumir las premisas de la acción institucional hacia la sociedad. De ahí la necesidad de insistir en esta tesis en la importancia de los territorios distritales (contextos locales de las acciones) porque, entre otras cosas, es la manera de involucrar a los funcionarios con sus conocimientos, saberes y sensibilidad, en la construcción de los proyectos educativos, y así recuperar su particular mirada o visión sobre la realidad y comprometerlos en su gestión. Finalmente, son ellos quienes están en el lugar donde se hacen las cosas y, por tanto, son “informantes clave” que pueden hablar en nombre de un conjunto de personas. Asociado a esto, me parece que el IFE debe asumir, con toda serenidad, los alcances y límites de sus acciones; por tanto, considerar que la cobertura total o nacional de sus acciones sólo es posible a través de las campañas de difusión en los

medios electrónicos de comunicación social, a las que se suman, durante periodo electoral, las tareas de capacitación electoral que involucran a millones de mexicanos. De ahí la relevancia y razón pragmática del principio de focalización de las acciones educativas (“visión nacional con enfoque local”) adoptado por el *PEEC*.

La participación creciente de los operadores en todo el ciclo de la política, plantea la cuestión sobre los esquemas institucionales de regulación. La trayectoria educativa del IFE muestra que, en esquemas de regulación máxima, no es posible atender la diversidad de los territorios distritales ni valorar las diferencias sociales y culturales de la población destinataria. En contraste, en esquemas de regulación mínima se corre el grave riesgo de abrir la puerta a la discrecionalidad, generar disparidades e inequidades y no garantizar la eficiencia y la calidad de todos los proyectos y para todos los ciudadanos. Ahora, el *PEEC* se enfrenta con la paradoja de promover la gestión local y la autogestión en los proyectos de educación cívica, acompañada de un seguimiento y control central sobre lo que se produce en los órganos desconcentrados (estados y distritos), lo que conduce a pensar en un nuevo esquema de regulación necesaria que, al mismo tiempo que genera y amplía los márgenes de decisión y actuación, establece directrices y acompaña cercanamente el desarrollo de los proyectos, con el fin de garantizar la ejecución y la calidad de la política nacional.

Con todo, cobra relevancia el tema de proceso de aprendizaje (policy learning) que implica toda política por los aciertos, o bien, por la comisión de errores o bajo sustento teórico-tecnológico insuficiente que exigen su corrección, el cual es favorecido por el orden democrático (Aguilar Villanueva, 2004). Como lo he señalado, para ser consistentes, hay que asumir en el curso de la gestión institucional los principios y presupuestos que la política educativa propone para trabajar con los ciudadanos, lo que no exime a nadie de cometer errores en las decisiones y en su ejecución, aunque sí establecen mejores condiciones para enmendarlos.

Además, la perspectiva constructivista y el enfoque de desarrollo de competencias en la que se basa la política, marcan la pauta, en lo pedagógico, para lograr aprendizajes significativos que parten del reconocimiento de los saberes previos de los sujetos para motivar su interés y disposición a participar en el proceso educativo. En el mismo sentido, corresponde motivar el interés por la educación cívica en casa, así como reconocer, aprovechar y ampliar los conocimientos y capacidades instaladas. En mi opinión, la participación, tanto en el diseño del *PEEC* como en el programa de educación para el voto, ha permitido generar aptitudes en los operadores de las acciones, desarrollar las capacidades internas y detonar cambios hacia una cultura institucional evaluativa.

Sin embargo, hay que reconocer que la política educativa se cruza con otras políticas institucionales que influyen en su desarrollo y resultados, sobre todo las de carácter administrativo y las del servicio profesional electoral que atraen la atención cotidiana de los funcionarios porque los afecta directamente en su situación laboral y en sus expectativas de vida personales. En este estudio de caso, la relación entre burocracia y políticas públicas tiene una significación especial, sobre todo en lo que se refiere a la instrumentación de la política educativa desde las particularidades del IFE, con un cuerpo de funcionarios integrados en el servicio profesional electoral y como entidad de derecho y de hecho. Si bien no es el tema de esta tesis, pero inevitablemente sale a relucir a propósito de las acciones institucionales de educación cívica, habría que reconocer el papel de la burocracia pública en la definición de los intereses políticos y en los modelos de actuación que imperan en la institución. Se trata de una compleja e histórica relación en la que la concurrencia, contradictoria o no, de las racionalidades administrativas y política, influye en la determinación de las normas, objetivos y prácticas institucionales. Encuentro que, desde el campo de las políticas públicas, se abre una veta interesante de estudio para retomar, a partir de escenarios institucionales específicos como el IFE, debates teóricos relevantes sobre la competencia burocrática y el impacto del servicio civil de carrera en la definición y

control de las políticas que influyen en el funcionamiento de las democracias actuales, así como el dilema de la continuidad o cambio en las organizaciones públicas. El tema de la formación de los ciudadanos para hacer que la democracia funcione y se profundice es, a mi modo de ver, un buen pretexto y texto para abordar esta discusión.

Por otra parte, me parece importante tener en cuenta que el impacto de los proyectos educativos, es decir, los cambios observables en los destinatarios en momentos posteriores a su aplicación, en otros contextos y en su vida cotidiana, no dependen únicamente de la política educativa institucional sino también de las intervenciones concurrentes, en el mismo espacio social y tiempo, de otras instituciones, agentes educativos y actores políticos y sociales, que se presentan con mayor intensidad en los contextos electorales (instancias del Poder Ejecutivo en los tres niveles de gobierno, partidos políticos, organismos de la sociedad civil, medios de comunicación, iglesias, entre otros). Es un hecho que las instituciones, en sus efectos, son dependientes de la configuración de otras variables y de los contextos sociopolíticos nacionales. Desde mi perspectiva, resulta importante tener en cuenta este hecho al evaluar la eficacia, los resultados y los impactos de los proyectos educativos específicos, y ampliar la mirada a la realidad nacional.

Ahora bien, surge el cuestionamiento sobre la coherencia entre el amplio mandato constitucional que tiene el IFE en materia de educación cívica y promoción de la cultura política democrática y los instrumentos de política pública con los que cuenta. En este sentido, me parece acertada la observación que en su momento hizo el Comité Técnico de Acompañamiento del *PEEC* (IFE-DECEYECm, 2006), en el sentido de que el IFE no puede recurrir a las formas tradicionales de consecución de objetivos públicos basados en el mando y control gubernamental, por lo que le corresponde desarrollar un rol coordinador de acciones y constituirse en la organización líder del campo de política de educación cívica, con claridad estratégica para visualizar los futuros deseables y posibles en materia de construcción de ciudadanía.

En mi opinión, el liderazgo del Instituto debe estar basado, principalmente, en sus características distintivas (autonomía y ciudadanización) y facultades constitucionales, en la experiencia acumulada en la materia, y en los recursos organizativos y capacidades instaladas en toda la geografía nacional, más que en el mero prestigio público, el cual resulta insuficiente para convocar y persuadir a los actores en el campo de la formación de los ciudadanos y futuros ciudadanos. Todo momento, más allá de las coyunturas políticas específicas, representa la oportunidad de construir un liderazgo a partir de los fundamentos y propuestas que contiene la misma política educativa. El Instituto cuenta con recursos y saberes acumulados que han de ponerse a disposición de todos los agentes en el campo de la educación para la ciudadanía, entre otros, las capacidades instaladas y especialización técnica, ligada al desarrollo de su estrategia y modelo pedagógico; metodologías y materiales didácticos adecuados a distintos públicos y a diferentes contextos educativos; producción y divulgación de información especializada y orientada a mejorar los proyectos y procesos de educación cívica, que pueden resultar de utilidad para todos los actores en el campo (usuarios intermedios) y para los ciudadanos (destinatarios finales).

Como lo constato en la segunda parte de esta tesis, en el campo de acción de la educación de los ciudadanos para la democracia y en el entorno del *PEEC* coexisten otros actores con funciones educativas concurrentes y con recursos relevantes para actuar en este campo. La posibilidad de potenciar la política educativa del IFE radica, en buena medida, en la ampliación e intensificación de una estrategia de vinculación con otros agentes educativos y actores sociales para crear sinergias y promover la coordinación de acciones conjuntas, capacidades y recursos financieros y organizativos dirigidos a un mismo fin.

El *PEEC*, como nueva política, no entra en conflicto con los programas y trayectoria educativa previa del IFE, ni con ninguna legislación. Habría que, en todo caso, valorar, dentro del ámbito nacional, si entra en contradicción o conflicto con alguna otra política

existente en materia de educación cívica o con sus agentes. Me parece que lo importante es que el Instituto tome un papel más decidido para colocar como tema relevante en la agenda pública el tema de la educación ciudadana y promueva, junto con los otros agentes educativos y actores que se desenvuelven en este campo de acción, una deliberación democrática sobre la educación en y para la democracia.

Lo cierto es que El IFE, como institución con el mandato constitucional de educación cívica, no puede promover por sí mismo la formación de asociaciones sociales para generar capital social favorable a la democracia, ni tiene en sus manos el acto educativo como tal, así como tampoco puede aspirar a tener el peso mediático necesario para postularse como un agente transformador de la cultura política democrática por medios meramente discursivos. En cambio, sí puede construir capital social y robustecer el tejido social, junto con sus normas recíprocas de relación, a través de la eficacia de su política pública educativa para distribuir bienes públicos básicos, en este caso la educación cívica, y hacer valer los derechos fundamentales. Asimismo, el Instituto está en condiciones de convocar a otros actores institucionales, sobre todo a quienes participan en el Sistema Educativo Nacional, para negociar políticas públicas en la materia, y puede convertirse en una instancia que facilite la deliberación pública sobre el tema de la educación para la ciudadanía y la toma de decisiones colectivas sobre la misma. En este sentido, considero que el papel del IFE como promotor de la educación cívica nacional podría formularse, parafraseando a Braslavsky y Gvirtz (2000, p. 60), a propósito de los nuevos roles del Estados en la educación en América Latina, en términos de “proveer la necesaria información y asistencia técnica por sí o a través de la dinamización de terceros actores; pero sin predeterminedar soluciones para ser puestas en práctica”.

El conjunto de supuestos relacionados con el voto, los derechos político-electorales, los electores y la democracia electoral, adquieren concreción en la hipótesis de trabajo que planteo respecto al IFE y su política educativa, en el sentido de que lo electoral, esto es, los

derechos y obligaciones, contenidos, procedimientos y prácticas de la democracia electoral, constituye el elemento o la variable más importante para resignificar y fortalecer su función educativa. No tengo duda de que al IFE le corresponde construir democracia y ciudadanía a partir de lo electoral, de la democracia de los mínimos, del piso básico y común de toda democracia, que proviene de las elecciones y de la soberanía popular expresada en ellas a través del voto.

Desde una visión integral de la ciudadanía, del ejercicio del derecho político al sufragio depende el ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales. Considero que esta premisa básica debe orientar el quehacer institucional y ser el eje articulador de las acciones de difusión y prácticas educativas que se generan en torno a la política educativa, lo que implica, desde mi punto de vista, concentrar los esfuerzos en el desarrollo de las competencias cívicas mínimas que requieren los ciudadanos para el ejercicio del voto. Pero, el reto político y educativo es más amplio y demanda procesos educativos encaminados a la formación y afinación de las capacidades de intervención efectiva de los ciudadanos en la vida pública. El reto, pues, no es sólo educar al ciudadano para que vote sino educarlo para que viva en una democracia de calidad.

Tal como lo he argumentado a lo largo del texto, el voto es una condición necesaria, pero no suficiente, para hacer que la democracia funcione y se despliegue en toda su estatura. Es, además, el elemento central de la participación ciudadana en la democracia, sobre todo en el caso mexicano, en donde las elecciones representan la única ocasión de participar en las decisiones públicas para gran parte de los ciudadanos. Estoy cierta que los contextos y procesos electorales tienen potencialidades educativas y que es posible, como lo demuestra la experiencia analizada, aprovechar la educación electoral para acceder a una vivencia más amplia de la democracia. Desde lo electoral, entonces, es posible imaginar otras fórmulas alternativas para la educación ciudadana

Si bien el Instituto ha de seguir trabajando en el campo de la educación electoral, para avanzar en los aprendizajes ciudadanos que llevan a ejercer el derecho al sufragio en libertad y con sentido, debe buscar también que los ciudadanos aprendan a relacionar este derecho con otros y adquieran las competencias cívicas básicas para su participación responsable en la vida pública. Hay que tener en cuenta que la ampliación de los horizontes democráticos del régimen, del Estado y la sociedad depende, en buena medida del modo en que los derechos ciudadanos sean asegurados y ejercidos, toda vez que, como señala O'Donnell (2003), la democracia es una permanente conquista cotidiana y un orden perfectible a partir de la acción ciudadana.

Por otra parte, considero que la realidad y sus cambios exigen estar muy al pendiente de las transformaciones a la legislación electoral, desde la mirada de la responsabilidad educativa del IFE. La democracia electoral está en construcción y sus reglas están sometidas a un proceso constante de ajustes para consolidarla y hacerla cada vez más legítima y eficaz. Ante los hechos controvertidos derivados de las elecciones de 2006, diversos actores políticos y sociales del país hicieron especial énfasis en la necesidad de introducir reformas en el campo electoral, que atendieran los nuevos fenómenos que se presentan en la esfera política, resolvieran problemas y apuntalaran la consolidación del régimen democrático. Sin duda, el momento coyuntural y el ambiente conflictivo en el país exigían la recomposición básica del consenso entre las diversas fuerzas políticas, pero también la misma trayectoria del sistema electoral requería la revisión y actualización de la ley electoral que no había registrado cambios significativos desde su reforma en 1996. No obstante, la reciente reforma electoral de 2007 y legal de 2008, centró su atención en los partidos y en los políticos, esto es, en la contienda electoral y sus competidores. En la nueva norma, la figura del ciudadano se desdibuja y en las modificaciones se omite la educación cívica. ,

Sostengo que el análisis, con base empírica, de una política pública particular, en este caso el *PEEC*, puede dar cuenta de la capacidad del Estado para democratizar y construir ciudadanía y generar nuevos conocimientos sobre las organizaciones públicas y la participación de los ciudadanos en ellas.

En el escenario se advierten condiciones estructurales que limitan el conocimiento y el ejercicio de los derechos ciudadanos, relacionadas principalmente con las situaciones de vulnerabilidad social y la calidad de los espacios educativos y de socialización ciudadana; pero, también, existen condiciones culturales de percepción que limitan el conocimiento y el ejercicio de derechos y responsabilidades asociadas, como el grado de confianza en las instituciones públicas, el grado de respeto de los derechos individuales y sociales por parte del Estado y el nivel de eficacia de los mecanismos de participación ciudadana, entre otros.

En este sentido, hay que tener en cuenta de que el éxito de la política y de la educación cívica depende, en parte, de la percepción que la población tenga de la agencia o institución que la imparte. De ahí que sea relevante, a mi modo de ver, mostrar el compromiso de la organización con los destinatarios de las acciones y contribuir a incrementar la confianza y el reconocimiento de la sociedad en las instituciones de la democracia, entre otras cosas.

Por lo común, ya que se trata además de una de tantas cuestiones que caen en el supuesto de lo políticamente correcto, se coincide respecto a la importancia de la educación de los ciudadanos. Con mayor o menor énfasis, se destaca esta tarea educativa en la que se depositan múltiples expectativas porque, además, repercute en las próximas generaciones de la democracia, pero sobre la que se reflexiona menos. Sin embargo, advierto que las conexiones entre los ideales, instituciones, políticas públicas, prácticas concretas y conceptos de democracia y educación, es un campo insuficientemente trabajado en la teoría y poco aterrizado en la realidad social y educativa del país.

Como lo he señalado, la democracia en México y en América Latina no está consolidada. Son diversos los estudios que reafirman la necesidad de promover la

ampliación y profundización de la democracia a través de la educación, en una perspectiva a largo aliento. Se trata de diversas hipótesis que giran en torno a la trascendencia de la educación en la formación de la ciudadanía, el papel decisivo del Estado, en el desarrollo de una cultura política democrática y en la construcción de democracias de calidad.

Los problemas nacionales inmediatos, que demandan soluciones y respuestas de coyuntura en el corto plazo, no privan de sentido a las propuestas y expectativas democratizadoras a largo plazo. Así, pensar en los ciudadanos, en la recuperación de la política como asunto propio de los ciudadanos y en la formación de sus competencias para participar e intervenir de manera interesada y con eficacia en la política, son apuestas a largo plazo. Pienso que la educación es un hecho político que puede contribuir a la transformación social y que, como proceso dinámico, desborda los límites de los aprendizajes escolares para vincularse prácticamente a la realidad social y política con intencionalidad democratizadora.

La idea de que la educación cívica es observable en prácticas concretas, y no sólo objeto de teorías y diseño de políticas públicas, inspiró –en buena medida- la construcción del modelo propuesto para el análisis de políticas públicas de educación cívica. Si bien la ciudadanía se asocia con la idea de Estado-nación, la experiencia de lo ciudadano, el ejercicio real de derechos y responsabilidades, se consuma en el ámbito local y en su vivencia directa. Es en los espacios locales y cotidianos en los que las personas, en su calidad de ciudadanos, conocen y adquieren experiencias sobre las reglas políticas y sociales, los procedimientos electorales y las prácticas democráticas. Dicho en breve, el acercamiento entre la política y la vida cotidiana de los ciudadanos ocurre en los espacios vitales.

El modelo propuesto busca codificar las mejores prácticas de educación para el ejercicio del voto y constituir una referencia metodológica, en cuanto a los principios y dimensiones que deben guiar la formación de ciudadanos en este sentido electoral. No

pretende ser un modelo acabado, sino simplemente un instrumento en permanente construcción que resulte de utilidad para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de programas y políticas públicas educativas, que ha de adaptarse a los intereses, necesidades y contextos particulares. Propone, pues, un esquema alternativo para el diseño de políticas institucionales y, en ese marco, de proyectos y prácticas de educación cívica para la ciudadanía. El modelo tiene propósitos pedagógicos, en el sentido de aprender de las experiencias para mejorarlas, corregirlas y ampliarlas.

A ser ciudadano se aprende. Desde esta premisa, en la que se entrecruzan los enfoques teóricos de la educación cívica abordados en esta tesis, confirmo la idea de que el funcionamiento de la democracia depende, de manera significativa, de los valores democráticos que operan porque son vigentes y respetados, en la medida en que son enseñados, aprendidos y practicados formalmente a través de la educación. Lo cierto es que la condición de ciudadano se adquiere por derecho, pero la conciencia de ser sujeto de derechos y las capacidades o competencias para ejercerlos es resultado de un proceso educativo, en un contexto histórico, sociopolítico y cultural determinados.

En tanto la democracia, como orden político y modo de vida social, sea percibida como la mejor opción por los ciudadanos y por todos los actores relevantes, a pesar de todo, goza de buena expectativa de vida. Pero es necesario, insisto, considerar que la disposición hacia ella no se da por generación espontánea, sino que es producto del aprendizaje social; desde luego, esto precisa de dos condiciones mínimas indispensables: todos los actores, sobre todo los ciudadanos, aceptan la democracia; todos los actores se mueven dentro de sus parámetros y nadie piensa romperlos ni anticipa que otros lo hagan.

Son múltiples y complejos los problemas que enfrentan las sociedades actuales para sostener la democracia, buena parte de los cuales tienen que ver con la brecha existente entre la sociedad y la política, la escasa atención que se presta a la dimensión subjetiva de la política y a concepciones estrechas de la democracia que no asumen la integralidad de los

derechos ciudadanos y que niegan o ignoran sus implicaciones en la calidad de vida y en las condiciones sociales de existencia.

Existen, claro está, nuevas y exigentes demandas hacia la democracia, pero esto no significa que existan acuerdos claros sobre el tipo de exigencias a las que ésta deba responder. Las controversias acompañan la pluralidad inherente a las sociedades democráticas y, en esa medida, la deliberación pública de los asuntos comunes adquiere mayor sentido y relevancia. Estas tensiones entre las diferentes concepciones, posiciones y proyectos es propia de la democracia, entendida también como un engranaje de procedimientos que le permite a cada persona existir políticamente en sociedad y manifestar sus convicciones abiertamente en el espacio de lo público. La propuesta, entonces, es someter las distintas expectativas sobre la democracia y la formación de ciudadanos que le den vigor y la hagan funcionar, a la deliberación pública, esto es, democratizar el debate sobre la educación para la ciudadanía. Desde esta óptica, el IFE debe asumirse como instancia facilitadora de la deliberación, dando lugar al control ciudadano sobre la educación democrática, en el entendido de que entre más efectivo sea dicho control sobre las políticas públicas de educación cívica, más probable será que los ciudadanos las acepten y apoyen.

En suma, la democracia siempre busca un futuro mejor y contiene en sí misma las palancas que hacen posible su perfeccionamiento y profundización, es decir, los ciudadanos que ejercen a plenitud sus derechos y asumen las responsabilidades públicas. Es también un orden político y social exigente que demanda, entre otras cuestiones, la educación de los ciudadanos y futuros ciudadanos en los conocimientos, las habilidades, las prácticas y los valores que la fundamentan.

Ahora bien, como todo ejercicio intelectual, esta tesis adolece de las propias limitaciones y de los posibles sesgos de la metodología empleada, por lo que asumo las consecuencias de un análisis incorrecto. La validez del trabajo (explicaciones, descripciones, observaciones análisis e interpretaciones) está en relación directa con mi visión de los

hechos, la cual no necesariamente se corresponde con la de los actores institucionales directos, otros agentes educativos y destinatarios de las acciones. Sin duda, son posibles otras interpretaciones de la experiencia y seguramente las hay, por lo que es importante que las distintas visiones animen y nutran la deliberación pública acerca de las prácticas de educación cívica para la construcción de ciudadanía. Desde la convicción de que la deliberación es un elemento definitorio de la democracia, encuentro que una de las claves para evitar la tentación de decirlo todo o imponer la propia visión como la única válida o mejor, está en entender la educación cívica desde la perspectiva de la educación en la democracia deliberativa (Guttman, 2001) e insistir en la pregunta sobre a quién(es) corresponde definir la educación de los ciudadanos.

Lo cierto es que, como atinadamente dice Piña Osorio (1998, p.71), “el estudioso de lo social, al enfrentarse con el mundo social, se enfrenta consigo mismo”, por lo que resulta necesario considerar que

A pesar de que existen procedimientos para controlar la relación que el investigador establece con el objeto de estudio a fin de garantizar la mayor objetividad, es prácticamente imposible desprenderse de los conocimientos previos que se poseen sobre un determinado tema así como de la posición personal que, consciente o inconscientemente, se asume ante aspectos centrales de la política y, en este caso, del fenómeno de la ciudadanía (Ramírez Sáiz, 2006, p.64).

Desde luego, reconozco que la afectividad interviene en los procesos de investigación y reflexivos, sobre todo cuando el investigador –como es mi caso- está familiarizado con el objeto de estudio; pero, pienso que esto no atenta necesariamente contra el análisis y la reflexión, más bien contra la indiferencia.

En este sentido, un mecanismo de control adicional que favorece la reflexividad y revela una forma personal de construir la realidad lo constituye la elaboración del presente texto, que me ha permitido tener una conciencia reflexiva de la propia narración. En efecto, “los relatos no son simples representaciones del mundo; ellos son parte del mundo que describen y, por tanto, son formados por el contexto en el que ellos mismos ocurren”

(Atkinson y Hammersley, 1994, p.122). Considero, pues, que el proceso de escritura ayuda a tomar distancia de las experiencias y es una manera de objetivar los conocimientos, porque al escribir uno se extraña para poder seleccionar y descomponer la información, organizar el material e imponer un análisis coherente de la estructura temática, más aún cuando se tiene el propósito de compartir con otros ideas, inquietudes, conocimientos, procesos, experiencias y propuestas sobre un tema de interés personal y de trascendencia social, como es la construcción de ciudadanías democráticas a través de la educación cívica.

El tema de la educación para la ciudadanía es inagotable y se puede encarar desde distintos puntos de vista. Exige, a mi modo de ver, una exploración y deliberación conjunta entre los distintos actores que se mueven en este campo abierto a la investigación, a nuevas hipótesis de trabajo y a la imaginación política. De una reflexión renovada y metódica sobre este gran tema depende, en buena medida, la revitalización y transformación de las prácticas de formación Ciurana.

Esta tesis invita a atrevernos a pensar la política y, junto con ello, la educación política de los ciudadanos. Esto significa, entre otros retos, asumir la tarea del pensar crítico junto con otros y dar paso a la memoria que filtra y es selectiva, imagina e inventa, pero con capacidad para iluminar el presente; trascender las urgencias del presente, para hablar con libertad y explorar la misma esencia de lo político y lo educativo; y poner la atención en las posibilidades democráticas y democratizadoras de la sociedad. Se trata, pues, de pensar en la democracia como el régimen mejor equipado para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos y en la educación cívica como vehículo principal para dotar a los ciudadanos de las competencias para participar de manera interesada y efectiva en la vida pública, lo que invita a asomarnos al futuro y preguntarnos sobre la clase de mundo que queremos construir y por el que cabe esperar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Villanueva, Luis F. (1996). *La hechura de las políticas*, Porrúa, México.

_____. (2004). "Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio", en *Sociológica*, año 19, núm. 54, México, enero-abril.

_____. (2007). "El papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas", en *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*, SEGOB, México.

Almond, Gabriel A. (1998). "La historia intelectual del concepto de cultura cívica", en Del Águila Rafael, Fernando Vallespín, *et.al.*, *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid.

Almond, Gabriel y Sydney Verba. (1970). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Euroamérica, España.

Alonso, Jorge y Alberto Aziz. (2005). *Campo electoral, espacios autónomos y redes: el Consejo General del IFE (1996-2005)*, CIESAS / Universidad Veracruzana, México.

Amartya, Sen. (1999). *Desarrollo y libertad*, Planeta, México.

Arellano Gault, David y Walter Lepore. (2006). "Publicness y nueva gestión pública", en León y Ramírez, Juan Carlos y Salvador Mora Velázquez (coords.), *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, UNAM, México.

Arendt, Hannah. (1994). *Los orígenes del totalitarismo*, Planeta-Agostini, España.

_____. (1998). *La condición humana*, Paidós, España.

Arredondo Ramírez, Vicente. (1997). "Construir ciudadanía: educar para la participación ciudadana", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Centro de Estudios Educativos, Vol. XXVII, Núm. 1 y 2, México. pp. 33-58.

Arredondo Ramírez, Vicente (coord.).(2000). *Ciudadanía en movimiento*, Universidad Iberoamericana, México.

_____. (2000). *Una sociedad de ciudadanos: Apuntes para una revolución ciudadana en México*, Fundación Demos e Instituto para la Promoción de la Cultura Cívica, México.

Atkinson, Paul y Martyn Hammersley. (1994). *Etnografía y métodos de investigación*, Paidós, España.

Augé, Marc. (2004). *¿Por qué vivimos? Por una antropología de los fines*, Gedisa, España.

_____. (2007). *Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*, Gedisa, Argentina.

Ávila Ortiz, Raúl. (2006). "Condiciones y perspectivas del proceso electoral federal 2005-2006 en México", en Molina Piñeiro, Luis (comp.), *Vicisitudes de la normalidad democrática electoral en México*, Porrúa, México.

Aziz Nassif, Alberto, Salvador Martínez Licon y Luis Morfín López. (1998). *Modelo para la formación ciudadana*, documento de asesoría (fotocopia) IFE, México.

Bárcena, Fernando. (1997). *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política*, Paidós, Barcelona.

Bárcena, Fernando y Joan-Carles Melich. (2000). *La educación como acontecimiento ético. Natalidad, narración y hospitalidad*, Paidós, España.

Bardach, Eugene. (1998). *Los ocho pasos de las políticas públicas. Un manual para la práctica*, CIDE / Porrúa, México.

Barómetro de las Américas. (2006). *Cultura política de la democracia en México: 2006*, diciembre.

Bauman, Zigmunt. (2003). *La Globalización. Consecuencias humanas*, FCE, México.

Beck, Ulrich. (1997). "La reinención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva", en Beck, Giddens y Scotth Lash, *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza Universidad, España.

_____. (2000). *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Paidós, Barcelona.

Bobbio, Norberto. (1996). *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1996.

Bogoya Maldonado, Daniel. (2000). "Una prueba de evaluación de competencias académicas como proyecto", en Bogoya Maldonado, et, al, *Competencias y proyecto pedagógico*, Universidad Nacional de Colombia, Colombia.

Bolívar, Antonio. (1999). *La evaluación de valores y actitudes*, Anaya, Madrid.

Bokser, Judit, et.al. (2002). *Democracia y formación ciudadana*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México.

Bourdieu, Pierre. (2008). *Capital cultural, escuela y espacio social*, Siglo XXI Editores, Argentina.

Bourdieu, Pierre y Jean-Claude Passeron. (1977). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Editorial Laila, España.

Bourdieu, Pierre y Loic J. D. Wacquant, *Respuestas. Por una antropología reflexiva*, Grijalbo, México.

Braslavsky, Cecilia y Silvina Gvirtz. (2000). "Nuevos desafíos y dispositivos en la política educacional latinoamericana de fin de siglo", en *Cuadernos de la OEI, Educación comparada 4: Política y educación en Iberoamérica*, España.

Buruma, Ian. (2001). "Placeres y riesgos de ser víctima", en *Letras Libres*, Núm. 26, México, febrero. pp. 20-25.

Cabello Martínez, María José. (2003). "Imaginar e instituir la educación globalizada", en Martínez Bonafé, Jaime (coord.), *Ciudadanía, poder y educación*, Editorial Graó, España.

Cabrero Mendoza, Enrique. (1998). "Estudio introductorio", en Bozeman, Barry. *La gestión pública, su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ Universidad Autónoma de Tlaxcala / FCE, México.

_____. (2000). "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Gestión y Política Pública, Vol. IX*, México.

_____. (2006). "El horizonte de la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local de gobierno. ¿Hacia una gestión de proximidad?", en León y Ramírez, Juan Carlos y Salvador Mora Velázquez (coords.), *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, UNAM, México.

Cajas Castro, Juan. (2000). *Educación para la democracia: algunas campañas y experiencias de educación cívica en América Latina*, IFE, Cuaderno de Investigación 1, México, junio.

Calderón Gutiérrez, Fernando. (2002). *La reforma de la política. Deliberación y desarrollo*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.

Camou, Antonio. (1997). *Gobernabilidad y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política Democrática, Núm. 6, IFE, México.

Camps, Victoria. (1993). "La igualdad y la libertad", en *Leviatán*, Revista de hechos e ideas, Núm. 51-52, España, primavera-verano.

_____. (1999). *Paradojas del individualismo*, Editorial Crítica, Barcelona.

Castells, Manuel. (1999). *La era de la información. El poder de la identidad*, Vol. I, Siglo XXI Editores, México.

Castillo, Armando y Jorge Osorio. (1997). "Construcción de ciudadanía en América Latina: hacia una agenda de educación ciudadana", en *Taller de Experiencias de Apoyo a Procesos de Democratización en América Latina*, Villa de Leyva, Colombia.

Castoriadis, Cornelius. (1995). "La democracia como procedimiento y como régimen", en *Leviatán*, Revista de hechos e ideas Núm. 62, España.

_____. (2000). *Ciudadanos sin brújula*, Ediciones Coyoacán, México.

CEPAL. (2001). *Equidad, desarrollo y ciudadanía. Agenda Social II*, Alfaomega /CEPAL, Colombia.

Concha, Hugo. (2007). "El papel de los órganos electorales en la educación ciudadana y la convivencia democrática", en *Foro de educación cívica*, Instituto Electoral del Distrito Federal, octubre.

Conde, Silvia. (2004). *Educación para la democracia. La educación ciudadana basada en el desarrollo de competencias cívicas y éticas*, IFE, México.

Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE). (2003). *Estado de conocimiento, Área VIII, Campo: educación, valores y derechos humanos*, COMIE, México.

Córdova, Lorenzo. (2006). intervención en el *Panel Nacional de Educación Cívica*, versión estenográfica, IFE, México, diciembre.

Cortina, Adela. (1997). *Ciudadanos del mundo*, Alianza Editorial, Madrid.

_____. (1998). *Hasta en un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Taurus, Madrid.

_____. (1999). *El quehacer ético. Guía para la educación moral*, Aula XXI Santillana, Madrid.

_____. (2007). *Ética aplicada y democracia radical*, Editorial Tecnos, España.

Cortina, Adela y Jesús Conill. (1998). *Democracia participativa y sociedad civil. Una ética empresarial*, Siglo del Hombre Editores, Colombia.

Crespo, José Antonio. (2004). *La democracia explicada a niños y jóvenes*, FCE, México.

Cossío Díaz, José Ramón. (2006). "El sistema de protección integral de la Constitución: derechos fundamentales y derechos políticos", en *Tolerancia*, Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, julio-diciembre.

Cullen, Carlos. (1996). *Autonomía moral, participación democrática y cuidado del otro. Bases para un currículo de formación ética y ciudadana*, Ediciones Novedades Educativas, Argentina.

_____. (1997). *Crítica de las razones de educar*, Paidós, Buenos Aires.

_____. (2007). "¿Patriotas o cosmopolitas? Los dilemas de la subjetividad ciudadana", en *Metapolítica*, No. 53, CEPCOM y Ediciones de Educación y Cultura, mayo-junio. pp. 50-56

Cunill Grau, Nuria. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Nueva Sociedad / Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLADE), Venezuela.

Chaurand Arzate, Carlos. (2006). "Expectativas de la normalización democrática electoral en México", en Molina Piñeiro, Luis (coord.), *Vicisitudes de la normalidad democrática electoral en México*, Porrúa, México.

Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi. (2006). *Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina*, Universidad Veracruzana / CIESAS, México.

Da Silveira, Pablo. (2009). "Educación cívica: tres paradigmas alternativos", en Rubio Carracedo, José, José María Rosales y Manuel Toscano Méndez (dirs.), *Democracia, ciudadanía y educación*, Universidad Internacional de Andalucía / Akal, España.

- De la Peza C., María del Carmen y Sarah Corona. (2000). "Educación cívica en libros de texto mexicanos", *Foro de educación cívica y cultura política democrática*, IFE, México.
- Delgado, Manuel. (2007). *Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles*, Anagrama, Barcelona.
- Delors, Jacques (coord.). (1997). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*, UNESCO, México.
- De Puelles Benítez, Manuel. (2000). "Estado, políticas y educación", en *Cuadernos de la OEI, Educación comparada 4: Política y educación en Iberoamérica*, España.
- Dewey, John. (1998). *Democracia y educación (1916)*, Morata, España.
- Diamond, Larry. (1996). "El cultivo de la ciudadanía democrática: La educación para un nuevo siglo de democracia en las Américas", *Conferencia Civitas Panamericano "Educación para la Democracia"*, Buenos Aires, octubre.
- Diamond, Larry y Marc F. Plattner, (comps.). (1996). *El resurgimiento global de la democracia*, UNAM, México.
- Domínguez López, Raymundo. (2006). "Ciudadanía y políticas públicas", en León y Ramírez, Juan Carlos y Salvador Mora Velásquez (coords.). *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, UNAM, México.
- Dorna, Alexandre. (2007). "La ciudadanía y la crisis de la democracia representativa", en Mota, Graciela (coord.). *Educación cívica y ciudadanía: una visión global*, Aula XXI-Santillana, México.
- Escalante Gonzalbo. (1999). Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, El Colegio de México, México.
- Freinet, Célestin. (2001). *La educación moral y cívica*, Fontamara, México.
- Freire, Paulo. (1978). *La educación como práctica de la libertad*, Siglo XXI Editores, México.
- Fundación Horizonte. (2006). *Manual: Proyecto ciudadano. Democracia participativa, ciudadanía para todos*, Center for Civic Education / Fundación Horizonte, Ecuador.
- García Cabrero, Benilde y Olga Bustos Romero. (2000). "El programa de Jornadas Cívicas Infantiles y Juveniles del IFE: revisión crítica y consideraciones para una propuesta", en *Foro de educación cívica y cultura política democrática. Memorias*, IFE.
- García Garduño, Guadalupe. (2002). "Las características y los obstáculos a la participación electoral en México", en *Memoria del quinto Seminario: Las características de la participación y el abstencionismo electoral en México*, IFE, Yucatán, julio.
- Garzón Valdés, Ernesto. (2007). *El futuro de la democracia*, Conferencias Magistrales 15, IFE, México.
- Giddens, Anthony. (2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestros días*, Taurus, Madrid.

Gil, Fernando y David Reyero. (2006). "Educación democrática: trampas y dificultades", en Ajuste, Ana (coord.), *Educación, ciudadanía y democracia*, OEI, España.

Gilligan, Carol. (1985). *La moral y la teoría*, FCE, México.

Gimeno Sacristán, José. (2003). "Volver a leer la educación desde la ciudadanía", en Martínez Bonafé, Jaume (coord.), *Ciudadanía, poder y educación*, Editorial Graó, España.

Giroux, Henry A. (1993). *La escuela y la lucha por la ciudadanía*, Siglo XXI editores, México.
Góngora Soberanes, Patricia Janette. (2008). *Ciudadanía y cultura política: Docentes de educación primaria del estado de Morelos*, tesis doctoral en educación, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México, febrero.

González Luna Corvera, Teresa. (2002). *Elecciones y niños. La educación cívica para la construcción de ciudadanía democráticas*, tesis de maestría en política y gestión pública, ITESO, Guadalajara, octubre.

_____. (2004). "Cultura política y opinión pública en México: encuestas y sondeos", en *Metapolítica*, Vol. 8, Núm. 37, Centro de Estudios de Política Comparada y Editorial Jus, México, septiembre-octubre.

Gonzalez Silva, Juan Luis H. (2007). "Educación para la libertad", en *Folios*, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, Guadalajara, septiembre-octubre.

Guerra López, Rodrigo. (1997). "Educar para la democracia. La democracia como adjetivo y sus consecuencias educativas", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Centro de Estudios Educativos, Vol. XXVII, Núm. 1 y 2, México.

Guevara Niebla, Gilberto. (1998). *Democracia y educación*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 16, IFE, México.

_____. (2000). "Civismo contra la barbarie", en *Foro de educación cívica y cultura política democrática. Memorias*, IFE, México.

_____. (2002). "Paradojas de nuestra cultura política", en *Este país*, No. 141, México, diciembre.

Gutiérrez Espíndola, José Luis. (1988). "Cultura política y educación cívica", en *Educación 2001*, núm. 36, México, mayo.

Guttman, Amy. (2001). *La educación democrática. Una teoría política de la educación*, Paidós, España.

Haafte, Wouter, Thomas Wren y Agnes Tellings (comps.). (2000). *Sensibilidades morales y educación. Vol. II: El niño en edad escolar*, Gedisa, España.

Held, David. (1992). *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, México.

_____. (1996). "Ciudadanía y autonomía", en *La Política, Revista de estudio sobre el Estado y sociedad* núm. 3, Paidós, España.

_____. (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, España.

Hersh, R., J. Reimer y D. Paolitto. (1998). *El crecimiento moral. De Piaget a Kohlberg*, Narcea, Madrid.

Hevia de la Jara, Felipe. (2009). "Contraloría social y control ciudadano en los programas sociales", en Gómez Álvarez, David (coord.), *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, PNUD / ITESO / Universidad Católica de Uruguay / Universidad Católica de Córdoba / Universidad Rafael Landívar de Guatemala / Pontificia Universidad Javeriana / Universidad Alberto Hurtado, México.

Imbernón, Francisco (coord.). (2002). *Cinco ciudadanías para una nueva educación*, Grao-Biblioteca de Aula, Barcelona.

Kohlberg, Lawrence, F.C. Power y A. Higgins. (1997), *La educación moral según Lawrence Kohlberg*, Gedisa, Barcelona.

Krotz, Esteban. (2002). "La investigación sobre cultura política en México: visión panorámica de un campo de estudio en construcción", en Winocour, Rosalía (coord.), *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México*, FCE/ Porrúa /FLACSO, México.

Kymlicka, Will. (1996). *Ciudadanía multicultural*, Paidós, España.

Kymlicka Hill y Wayne Norman. (1996). "El retorno del ciudadano. Una revisión reciente de teoría ciudadana", en *Política, Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, No. 3, Paidós, España.

Latapí Sarre, Pablo. (2004). *El debate sobre los valores en la escuela mexicana*, FCE, México.

_____.a. (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, FCE, México.

_____. (1996). "Escuela y transición a la democracia", en *Tiempo Educativo Mexicano*, Tomo III, Universidad Autónoma de Aguascalientes / UNAM, México.

_____. (1993). "Reflexiones sobre la justicia en la educación", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXIII, México.

_____. (1995 y 1996). *Tiempo educativo mexicano*, Universidad de Aguascalientes, México.

Lechner, Norbert (comp.). (1987). *Cultura política y democratización*, CLACSO/FLACSO/ICI, Chile.

_____. (1995). *Los patios interiores de la democracia*.

_____. (2002). *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Ediciones LOM, Chile.

_____a. (2002). "Chile: el arraigo de la democracia en la vida cotidiana", en *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura política en México*, SEGOB/SEP/IFE/Miguel Ángel Porrúa, México.

----- (2000). "Nuevas ciudadanía", *Revista de Estudios Sociales*, núm. 5, UNIANDES, Chile, enero.

_____, *Cultura política y gobernabilidad democrática*, Conferencias Magistrales 1, IFE, México.

Lecay, Rosana. (2005). "La teoría de la política pública en el ámbito de la educación", en *Gestión gubernamental y políticas públicas y sociales*, Fundación para la cultura del maestro, México, febrero.

Levinson, Bradley. (2007). "La consagración cívica en América Latina", en *Metapolítica*, No. 53, CEPACOM y Ediciones de Educación y Cultura, México, mayo-junio. pp.50-56

Lipset, Seymour Martin. (1981). *El hombre político*, Tecnos, Madrid.

_____. (2008). "La centralidad de la cultura política", en *Confluencia*, México, julio-septiembre.

López Ayllón, Sergio. (2009). "Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública", en Gómez Álvarez, David, *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, ITESO/ PNUD/ Universidad Católica de Uruguay, Universidad Católica de Córdoba, Universidad Alberto Hurtado, Universidad Rafael Landívar, Pontificia Universidad Javeriana/ Universidad Católica Andrés Bello, México.

López Jiménez, Silesio. (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, Instituto de Diálogo y Propuestas, Perú.

Martínez Bonafé, Jaume (coord.). (2003). *Ciudadanía, poder y educación*, Editorial Graó, España.

Martínez Boom, Alberto. (2000). "Políticas educativas en Iberoamérica", en *Cuadernos de la OEI, Educación comparada 4: Política y educación en Iberoamérica*, OEI, España.

Mayer, Michela. (2002). "Ciudadanos del barrio y del planeta", en Imbernón, Francisco (coord.), *Cinco ciudadanía para una nueva educación*, Grao-Biblioteca de Aula, Barcelona.

Melucci, Alberto. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, El Colegio de México, México.

Merino, Mauricio. (1997). *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política Democrática, Núm. 4, IFE, México.

_____. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México.

Molina Avilés. (2007). "Personalidad democrática y constructivismo social. Una propuesta para Latinoamérica", en Mota, Graciela (coord.), *Educación cívica y ciudadanía: una visión global*, Aula XXI- Santillana, México.

Molinet, Jonathan. (1996). *Las restricciones jurídicas en el juego de las políticas públicas*, Justicia con eficiencia, México.

Moreno Álvarez, Alejandro. (2007). "El apoyo a la democracia en México: análisis y diagnóstico de la ENCUP", en SEGOB, *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*, SEGOB, México.

Mouffe, Chantal. (1993). "Feminismo, ciudadanía y política democrática radical", en *Debate Feminista*, Núm. 7, México.

_____. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Paidós, España.

Mussetta, Paula. (2007). "Participación social y toma de decisión: el desfase del enfoque de las políticas públicas", *Documentos de trabajo*, FLACSO, México. En línea: <http://www.flacso.edu.mx/documentos>, junio de 2007.

Nanzhao, Zhou. (1997). "Las interacciones entre la educación y la cultura con miras al desarrollo económico y humano: un punto de vista asiático", en Delors, Jacques (coord.), *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre Educación para el siglo XXI*, Santillana y UNESCO, Madrid.

Nirenberg, Olga, Josette Brawerman y Violeta Ruiz. (2000). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Paidós, Argentina.

Nohlen, Dieter. (2007). "Instituciones y cultura política", en *Decisión Ciudadana*, Consejo Estatal Electoral de Guerrero, enero-abril.

_____. (1999). *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico empírico*, TEPJF, IFE, Friedrich-Naumann-Stiftung, México.

Nun, José. (2000). *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, FCE, Argentina.

Observatorio Ciudadano de la Educación. (2005). "Plataforma Educativa 2006. Participación Social y Ciudadanía", IV. Cuaderno de trabajo para foros regionales, México, octubre.

O'Donnell, Guillermo. (1997). "Otra institucionalización", en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Argentina.

_____. (2007). "La eterna crisis de la democracia", en *Examen*, No. 53, México, octubre.

_____. (2004). "Acerca del estado de América Latina Contemporánea: diez tesis para la discusión", en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Argentina.

O'Donell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell (comps.). (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Homo Sapiens Ediciones y PNUD, Argentina.

O'Donell, Guillermo. (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Prometeo Libros, Argentina.

_____. (2009). "Derecho a la autenticidad del Estado: ciudadanía y protección de programas sociales", en Gómez Álvarez, David (coord.), *Candados y contrapesos. La protección de programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, PNUD / ITESO / Universidad Católica de Uruguay / Universidad Católica de Córdoba / Universidad Rafael Landívar de Guatemala / Universidad Alberto Hurtado / Pontificia Universidad Javeriana, México.

OEA. (2001). *Carta Democrática Interamericana*. En línea: [http://oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta Democrática.htm](http://oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta%20Democrática.htm).

Olvera, Alberto. (2001). "El estado actual de la ciudadanía en México", en *Este País*, México, julio.

_____. (2008). *Ciudadanía y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 27, IFE, México.

Opazo Marmentini, Juan Enrique. (2000). "Ciudadanía y democracia. La mirada de las ciencias sociales", en *Metapolítica*, Revista del Centro de Estudios de Política Comparada, Vol. 4, Núm. 15, México, julio-septiembre.

Ornelas, Carlos (comp.). (2001). *Investigación y políticas educativas: Ensayos en honor de Pablo Latapí*, Aula-Santillana, México.

Ortega, Pedro y Mínguez, Ramón. (2001). *La educación moral del ciudadano de hoy*, Paidós, España.

Pacheco Castellanos, Claudia Liliana. (2007). *La educación cívica institucional y el ejercicio de la ciudadanía política. Caso de estudio: Instituto Federal Electoral*, tesis de Maestría de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Salamanca e Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, España.

Pasquino, Gianfranco. (1999). *Democracia exigente*, FCE, México.

Peña, Javier. (2009). "El retorno de la virtud cívica", en Rubio Carracedo, José, José María Rosales y Manuel Toscano Méndez (dirs.), *Democracia, ciudadanía y educación*, Universidad Internacional de Andalucía/ Akal, España.

Pérez Baltodano, Andrés. (1997). "Estado, ciudadanía y política social", en *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela.

Pérez Correa, Fernando. (2006). "Vicisitudes de la democracia mexicana", en Molina Piñeiro, Luis (comp.), *Vicisitudes de la normalidad democrática electoral en México*, Porrúa, México.

Pérez Gómez, Martha M. (2006). "El entramado cultural de las políticas públicas", en Pineda, Juan de Dios, Thalía Fung y Enrique Mendoza Velásquez, *El estudio de la nueva ciencia*

política. Perspectivas generales, Universidad de la Habana, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Centro Internacional de Estudios Estratégicos, México.

Pérez Tapias, José Antonio. (1996). *Claves humanistas para una educación democrática. De los valores humanos al hombre como valor*, Anaya, Madrid.

Peschard, Jacqueline. (1997). *La cultura política democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Núm. 2, IFE, México.

_____ (coord.). (1996). *Cultura política. Congreso Nacional de Ciencia Política*, UAM, IFE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

Peters, Guy B. (1993). "Política pública y burocracia", en *Foro Internacional*, Vol. XXXIII, Núm. 1, México, enero-marzo.

Phillips, Anne. (1996). *Género y teoría democrática*, UNAM, México.

Piaget, Jean. (1985). *El criterio moral en el niño*, Roca, México.

Piña Osorio, (1998).

PNUD. (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Colombia.

_____. (2007). *Buenas prácticas en la protección de programas sociales*, PNUD, México.

_____. (2008). *Una brújula para la democracia. Aportes para una agenda de gobernabilidad en América Latina*, Siglo XXI Editores, Argentina.

Portanteiro, Juan Carlos. (1999). "Estado y sociedad en el contexto de la transición democrática", en IFE, *La construcción de las instituciones para la democracia en América Latina*, IFE, México.

Pressacco, Carlos F. (editor). (2001). *Democracia en el Mercosur. Instituciones y cultura política*, OEA, Universidad Alberto Hurtado y Gobierno de Chile, Chile.

Prialé Valle, María Angela. (2006). *La democracia y el sistema educativo*, Escuela Electoral del Perú, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y JNE, Perú, septiembre.

Quiles Cruz, Manuel, et.al. (1999). *Carrera Magisterial. Segunda y tercera vertientes. Planes y programas de estudio*, Trabajos Manuales Escolares, México.

Rad-Cliff, Plain. (2006). "¿Metodología política o metodología de la investigación política?", en Pineda, Juan de Dios, Thalía Fung y Enrique Mendoza Velásquez (coords.), *El estudio de la nueva ciencia política. Perspectivas generales*, Universidad de la Habana, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Centro Internacional de Estudios Estratégicos, México.

Ramírez, Gloria. (2005). *La educación ciudadana ante los retos de la democracia en México*, UNESCO, México.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel. (2006). *Ciudadanía mundial*, ITESO y Universidad Iberoamericana-León, México.

Raphael De la Madrid, Ricardo. (2009). "Educación cívica para el blindaje de los derechos políticos de los beneficiarios de los programas sociales", en Gómez Álvarez, David (coord.), *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, PNUD/ ITESO/ Universidad Católica del Uruguay, Universidad Rafael Landívar, Universidad Católica de Córdoba, Universidad Alberto Hurtado, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Católica Andrés Bello, México.

Reguillo Cruz, Rossana. (2002). "Jóvenes y esfera pública", en Instituto Mexicano de la Juventud, *Jóvenes mexicanos del siglo XXI. Encuesta Nacional de Juventud 2000*, Instituto Mexicano de la Juventud, México.

Rodríguez, Miguel Angel. (1997). "Las rutas de la cultura política", en *Metapolítica*, Revista del Centro de Estudios de Política Comparada, Vo.1, Núm.2, México, abril-junio.

Rodríguez, Pedro Gerardo. (1999). *Delimitación y validez de la investigación educativa*, Centro de Estudios Educativos, México.

_____. (1988). "La educación ciudadana: estado del conocimiento", en *Estudio para el desarrollo de la estrategia de un programa de educación cívica del Instituto Federal Electoral 1998-2000*, Centro de Estudios Educativos, México.

_____. (2000). "Educación ciudadana: los límites y retos de la escuela", en *Foro de educación cívica y cultura política democrática. Memorias*, IFE, México.

Romero Gudiño, Alejandro. (2006). "Ética para el proceso electoral federal en México", en Molina Piñeiro (coord.), *Vicisitudes de la normalidad democrática electoral en México*, Porrúa, México.

Rubio Carracedo, José, José María Rosales y Manuel Toscano Méndez (dirs.). (2009). *Democracia, ciudadanía y educación*, Universidad Internacional de Andalucía/ Akal, España.

Salazar, Pedro. (2006). *Democracia y (cultura de la) Legalidad*, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 25, México.

Saldívar, Arturo. (2007). "Controversia constitucional presentada en nombre del IFE ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en febrero de 2007.

Sartori, Giovanni. (1992). *Elementos de teoría política*, Alianza Universidad, Madrid.

Savater, Fernando. (1998), *Ética, política, ciudadanía*, Grijalbo, México.

Schedler, Andreas. (2000). "Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral", en *Política y Gobierno*, Vol. VII, No. 2, México.

_____. (2003). "Cinismo ciudadano y aprendizaje democrático", en *Transición y consolidación democrática. El contexto internacional y la experiencia mexicana*, IFE, México.

Schmelkes, Sylvia. (2001). "Cinco premisas sobre formación en valores", en *Antología: Formación cívica y ética ciudadana*, Movimiento Ciudadano por la Democracia y Amnistía Internacional, México.

_____. (2001). "Los valores del investigador en educación", en Ornelas, Carlos (comp.), *Investigación y política educativas: Ensayos en honor de Pablo Latapí*, Aula XXI-Santillana, México. pp. 39-54

Schumpeter, Joseph A. (1977). *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid.

_____. (1998). "El bien común y la voluntad del pueblo", en Del Águila, Rafael, Fernando Vallespín, et.al, *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid.

Suzán Reed, Eric. (1997). "Ciudadanos ausentes. La educación cívica como prioridad nacional", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Centro de Estudios Educativos, Vol. XXVII, Núm. 1 y 2, México. pp. 59-128.

_____. (2000). "Cómo avanzar hacia una educación cívica de mejor calidad", en *Foro de educación cívica y cultura política democrática*, IFE, México.

_____. (2000). "Simiente ciudadana: la revolución ciudadana desde la escuela", en Arredondo Ramírez, Vicente (coord.), *Una sociedad de ciudadanos: Apuntes para una revolución ciudadana en México*, Fundación Demos e Instituto para la Promoción de la Cultura Cívica, México.

Tapia, Erika. (2003). *Socialización política y educación cívica en los niños*, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora e Instituto Electoral de Querétaro, México.

Taylor, Charles. (2001). *El multiculturalismo y la política de reconocimiento*, FCE, México.

Touraine, Alain. (1999). *¿Qué es la democracia?*, FCE, Argentina.

_____. (1999). *¿Podremos vivir juntos?*, FCE, Brasil.

Teves Ferreira, Nilda. (1993). *Cidadania. Uma questao para a educao*, Editora Nova Fronteira, Brasil.

Torney-Purta Judith y Jo-Ann Amadeo. (2004). *Fortalecimiento de la democracia en las Américas a través de la educación cívica: un análisis empírico que destaca las opiniones de los estudiantes y los maestros*, OEA, Washington.

Torres, Carlos Alberto. (2006). "La educación en América Latina y el Caribe: una aproximación teórica a la ciudadanía, la democracia y el multiculturalismo", en Ayuste, Ana (coord.), *Educación, ciudadanía y democracia*, Organización de Estados Iberoamericanos y Ediciones Octaedro, España.

Valdés Escoffery, Eduardo. (2002). *Foro "Cultura democrática y Tolerancia Electoral"*, Bogotá, Colombia, Febrero.

Vázquez, Rodolfo. (1999). *Educación liberal. Un enfoque igualitario y democrático*, Fontamara, México.

Villoria Mendieta, Manuel. (2000). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, Editorial Tecnos y Universitat Pompeu Fabra, España.

Walzer, Michael. (1996). *Las esferas de la justicia. Defensa del pluralismo y la igualdad*, FCE, México.

Winocour, Rosalía (coord.). (2002). *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México*, IFE, Porrúa y FLACSO, México.

Woldenberg, José. (2002). "Consolidación democrática y cultura política", en *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, SEGOB y Porrúa, México.

_____. (2002). *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés, México.

_____. (2003). "Inauguración", Seminario Internacional *Transición y consolidación democrática. El contexto internacional y la experiencia mexicana*, IFE, México.

_____. (2003a). "Presentación", *COFIPE Comentado*, IFE, México.

_____. (2007). "El malestar en relación a la política", en *Folios*, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, enero-febrero.

Yurén, Teresa. (2007). "Eticidad y contingencia en la formación ciudadana", en *Metapolítica*, No. 53, CEPACOM y Ediciones de Educación y Cultura, mayo-junio. pp. 43-49

Zebadúa, Emilio. (2000). "Educación para la democracia", *Foro de educación cívica y cultura política democrática*, IFE, México.

Zovatto, Daniel. (2002). "Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado 1978-2001", en Bosker, Judith, *et.al*, *Democracia y formación ciudadana*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México.

REFERENCIAS DOCUMENTALES

Publicaciones del IFE

IFE, 1998, *La construcción de las instituciones para la democracia en América Latina*, IFE, México.

IFE-FLACSO México, 1999, “La manipulación del voto en México. Diagnóstico y tipología”, estudio sobre la compra y coacción del voto”, coordinado por David Corrochano, (mimeo).

IFE, 2001, *Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003*, México.

IFE, 2000, *Foro de educación cívica y cultura política democrática. Memoria*, México, 2000.

IFE, 2002, *Memoria del quinto Seminario: Las características de la participación y el abstencionismo electoral en México*, 19 de julio de 2000, Mérida, Yucatán.

IFE, 2003, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Comentado*, México.

IFE, 2004, *Programa Educar para la Democracia, cuadernillo 1, Gestión Escolar*, México.

IFE-UNAM, 2004. *La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México*, México.

IFE, 2005. *Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010*, México.

IFE, 2006, Folleto y CD: *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado. Informe final 2006*, México.

IFE, 2007. *Seminario Internacional sobre reforma electoral en el marco de los trabajos de las Jornadas Ciudadanas para la modernización y reformas electorales*, México, D:F, agosto de 2007.

Documentos de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEYEC)

IFE-DECEYEC a, 2002, “Manual De promoción del voto libre y secreto 2002-2003”.

IFE-DECEYEC b, 2003, “Resumen de la evaluación del Plan Trienal 2001-2003.

IFE-DECEYEC c, 2003. “Quinto Informe del Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003 (abril-septiembre de 2003)”.

IFE-DECEYEC ch, 2004. “Sexto Informe Semestral del Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003 (octubre 2003-marzo 2004)”.

IFE-DECEYEC d, 2004. “Minuta de la sesión de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica del 24 de febrero de 2004”.

IFE-DECEYEC e, 2004. “Sesión de trabajo del Comité Técnico de Especialistas del PEEC el 26 de marzo de 2004”.

IFE-DECEYEC f, 2004. "Reporte sobre los trabajos del Comité Técnico de Especialistas del PEEC", (junio de 2004).

IFE- DECEYEC g, 2004. "Diagnóstico sobre la situación de la Red Nacional de Bibliotecas del IFE", (junio de 2004).

IFE- DECEYEC h 2004. "Recomendaciones al Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010 del Comité Técnico de Especialistas" (septiembre de 2004).

IFE-DECEYEC i, 2005. "Segundo Informe semestral del PEEC, julio-diciembre de 2005".

IFE-DECEYEC j, 2005. "Reporte de avance. Identificación de municipios estratégicos para combatir el abstencionismo y prevenir la compra y coacción del voto (agosto de 2005)".

IFE-DECEYEC k, 2005. "Elementos para perfilar la estrategia de educación cívica para el proceso electoral federal 2005-2006" (septiembre de 2005).

IFE-DECEYEC l, 2005. "Estrategia de educación cívica para el proceso electoral federal 2005.2006. Educación para el ejercicio libre, responsable y razonado del voto. Anteproyecto", (octubre de 2005).

IFE-DECEYEC ll, 2006. "Marco general del proyecto institucional: Educación para el ejercicio libre, razonado y responsable del voto" (enero de 2006).

IFE-DECEYEC m, 2006. "Informe final. Actividades y productos realizados por el Comité Técnico de Acompañamiento a la Instrumentación del Modelo Integral de Seguimiento y Evaluación del PEEC 2005-2010" (enero de 2006).

IFE-DECEYECmm, 2006. "Cédula de registro de proyectos distritales" (enero 2006).

IFE-DECEYEC n, 2006. "Informe de avances. Educación para el ejercicio del voto libre y razonado" (mayo de 2006).

IFE-DECEYEC ñ, 2006. "Educación para el ejercicio del voto libre y razonado. Acciones para abatir la compra y coacción del voto" (junio de 2006).

IFE-DECEYEC o, 2006. "Educación para el ejercicio del voto libre y razonado. Segundo informe ejecutivo" (junio de 2006).

IFE-DECEYEC p, 2006, "Educación para ejercer el voto libre y razonado. Proyectos dirigidos a atender población indígena" (junio de 2006).

IFE-DECEYEC q, 2006. "Tercer Informe semestral del PEEC, enero-junio de 2006".

IFE,-DECEYEC r, 2006. "Cuarto Informe semestral del PEEC, julio-diciembre de 2006".

IFE-DECEYEC rr, 2006. "Informe de avance de la sistematización y evaluación de los proyectos distritales de educación para el ejercicio del voto libre y razonado", (agosto de 2006).

IFE-DECEYEC s, 2006. “Estrategia para generar conciencia, confianza y participación ciudadana. PEEC 2005-2010” (agosto de 2006).

IFE-DECEYEC t, 2006. “Buenas prácticas. Formato para la identificación y registro de ‘buenas prácticas’ en materia de protección de programas sociales en contextos electorales del PNUD”, (octubre de 2006).

IFE-DECEYECtt,, 2006. “Folleto: Informe final. Educación para el ejercicio del voto libre y razonado”.

IFE-DECYECttt, 2006. “DVD: Bases de datos. Educación para el ejercicio del voto libre y razonado, Informe final”.

IFE-DECEYEC u, 2006. “Educación para el ejercicio del voto libre y razonado Informe sobre la instrumentación y evaluación de los proyectos distritales” (noviembre de 2006).

IFE-DECEYEC v, 2006. “Panel Nacional sobre Educación Ciudadana”, (versión estenográfica, diciembre de 2006).

IFE-DECYEC vv, 2006. “Documento preparatorio del Panel Nacional sobre Educación Ciudadana” (noviembre de 2006).

IFE-DECEYEC w, 2006. CDI, TEPJF, FEPADE y PNUD, 2006. “Diagnóstico cultural y político-electoral de distritos indígenas: IFE, CDI, TEPJF, FEPADE y PNUD”.

IFE-DECEYEC x, 2006, “Distritos electorales indígenas. Resultados generales del diagnóstico y propuesta de líneas de acción: IFE, CDI, TEPJF, FEPADE y PNUD” (enero de 2006).

IFE-DECEYEC y, 2007, “Proyecto: Fortalecimiento de la cultura democrática en los distritos indígenas de México, IFE, CDI, TEPJF, FEPADE y PNUD”.

IFE-DECEYEC z, 2007. “El derecho a tener derechos. Programa de Educación para el Ejercicio del Voto Libre y Razonado, 2006. Recopilación de experiencias de proyectos distritales” (febrero de 2007).

IFE-DECEYEC aa, 2007. “Panel: Informe de resultados obtenidos por el Programa Educación para el ejercicio libre y razonado del voto” (versión estenográfica, febrero de 2007).

IFE-DECEYEC bb, 2007. “Propuesta metodológica de la Subdirección de Evaluación del CREFAL para la evaluación de las mejores prácticas del Programa de Educación para el ejercicio de los derechos ciudadanos básicos 2007 del IFE” (octubre de 2007).

DOCTORADO EN ESTUDIOS CIENTÍFICO-SOCIALES

ITESO

**LA FORMACIÓN DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS
PARA EL EJERCICIO DEL VOTO**
**La política educativa del Instituto Federal Electoral en
las elecciones federales de 2006**

TESIS PARA OBTENER EL

GRADO DE DOCTORA EN ESTUDIOS CIENTÍFICOS-SOCIALES

QUE PRESENTA

MARÍA TERESA DE JESÚS GONZÁLEZ LUNA CORVERA

COMITÉ TUTORIAL

DR. JUAN MANUEL RAMÍREZ SÁIZ

DR. ALFONSO HERNÁNDEZ VALDEZ

DRA. LUZ LOMELÍ MEILLÓN

TLAQUEPAQUE, JALISCO, NOVIEMBRE DE 2009