

Ciudadanos ausentes. La educación cívica como prioridad nacional

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XXVII, Núms. 1 y 2, pp. 59-128

Por Eric Suzán Reed*

RESUMEN

Por medio de un minucioso recorrido por la situación actual de la cultura cívica, la cultura política, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, la asignatura de educación cívica en el currículo formal de educación básica y media en México, se realiza un diagnóstico desalentador en torno al estado de la educación cívica en el país. En este largo análisis, el autor aprovecha para citar experiencias documentadas de otros países en la materia y realizar comparaciones, por medio de las cuales concluye el evidente retraso que sufre México en el tema. Asimismo, en el artículo se revisan los distintos énfasis de la educación cívica en gran parte del mundo, se exponen los vínculos existentes entre la educación y la generación de un perfil cívico y, finalmente, se sugiere el tipo de ciudadanos que deberíamos formar en México.

ABSTRACT

Through a detailed examination on currently condition of civic culture, policy culture, civil society, non-governmental organizations, civic education studies in basic and secondary school levels in Mexico, the author presents a disappointing diagnosis in regard to the state of art of civic education in Mexico. The author makes use of this broad study to quote informed experiences among other countries in this matter, and makes comparisons with Mexican case, through which he concludes the visible retard of this country in the subject. Also, in this article, different emphasis in civic education around the world are examined, as well as the existent relations between education and the generation of a civic outline. Finally, is suggested the kind of citizens that must be raised in Mexico.

* El autor realizó estudios de licenciatura en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México y de maestría en Políticas Públicas, con énfasis en políticas educativas en la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard. Es miembro de CIVITAS, una red internacional integrada por ciudadanos de más de 70 países, preocupados por contribuir a intensificar la formación cívica que se ofrece a los ciudadanos y miembro fundador del Instituto para la Promoción de la Cultura Cívica, A. C. (103703.3165@compuserve.com).

I. LA NECESIDAD DE FORMAR UN NUEVO TIPO DE CIUDADANO

Para responder a los retos que México enfrenta como comunidad, resulta crucial impulsar y fortalecer las cualidades cívicas de sus habitantes. Necesitamos dejar atrás concepciones limitadas del perfil del ciudadano. México requiere hoy incrementar la presencia de valores, principios, inclinaciones, conocimientos y destrezas, que respondan al tipo de ciudadano que requieren las instituciones, condiciones y desafíos del México de hoy y del mañana.

Ya no podemos seguir concibiendo al buen ciudadano simplemente como aquel que paga impuestos o respeta los semáforos en rojo. Los ajustes efectuados a los marcos normativos e institucionales en nuestro país, durante los últimos años, necesariamente requieren, para su efectividad, estar sustentados en una nueva cultura ciudadana, pues son las personas las que con sus actos dan vida a las instituciones.

Las debilidades de la cultura cívica, prevalecientes entre la población, tienen importantes repercusiones. Hoy es claro que el Estado no puede ni debe hacerlo todo. En los ciudadanos radica un enorme potencial político y social que la nación no debe desperdiciar. Su incorporación al proceso político y a la acción social o comunitaria (Arredondo, 1995) enriquecería los procesos de toma de decisiones y potenciaría los recursos disponibles del país para la acción dirigida a la consecución del bien público.

Si bien las características peculiares de la cultura ciudadana de los pueblos obedecen a diversos factores, el sistema educativo tiene –como acertadamente señaló en su momento Jaime Torres Bodet (Torres Bodet, s/a)– un importante papel que cumplir en la propagación de una nueva cultura cívica entre los mexicanos, más acorde con los desafíos de nuestro tiempo. De la acción de diversos actores, incluido el Estado, debe surgir el impulso a un movimiento nacional dirigido a incentivar la renovación de la cultura ciudadana.¹

¹ Si bien hay quien cuestiona la posibilidad de influir en las características de una cultura política, resulta importante resaltar el hecho de que las investigaciones realizadas durante los últimos 40 años muestran que la cultura política puede cambiar dramáticamente en res-

El presente trabajo aborda este importante desafío, a partir de un diagnóstico sobre el estado de la cultura cívica prevaleciente en el país, mediante la descripción de distintos énfasis que se han dado a la educación cívica en general, con la exposición de algunas acciones que se han emprendido en materia de formación ciudadana por el sistema escolar tanto en otros países como en el nivel internacional, por medio de la revisión de evidencia empírica existente en cuanto al impacto de la educación en general y de la educación cívica sobre el perfil ciudadano, y mediante la exploración de las características distintivas de las políticas vigentes en nuestro país en materia de educación cívica. Se concluye con la formulación detallada de un perfil específico del ciudadano que deberíamos incentivar, así como con el señalamiento de algunas acciones específicas que convendría desarrollar sobre el particular.

II. SITUACIÓN ACTUAL DE LA CULTURA CÍVICA EN MÉXICO

Resulta necesario que el sistema educativo mexicano otorgue una decidida atención a la promoción cívica, de manera que incentive la incorporación, en el futuro, de un mayor número de mexicanos a

puesta a cuestiones tales como la socialización política de la población, el desempeño de un régimen, la experiencia histórica, los cambios en las estructuras económicas y sociales, las influencias internacionales, la operación y la práctica habitual de un sistema político, el liderazgo político, los cálculos estratégicos de las élites, el acomodo político, y el aprendizaje político derivado de sucesos dramáticos. Ni el nuevo diseño institucional del sistema político ni las nuevas prácticas que tienen lugar en el interior del mismo generan, de manera absoluta, una nueva cultura política. El que las instituciones existentes limiten las opciones y el comportamiento y que la práctica habitual de esas opciones y comportamientos pueda llegar a traducirse en valores y normas intrínsecos a una cultura política, no implica que la construcción institucional y su desempeño basten para generar un cambio en la cultura política prevaleciente. Además, la propia cultura política predominante predetermina, de alguna manera, tanto las estructuras políticas como el comportamiento. La educación —particularmente la de carácter cívico— tiene, pues, un importante rol que cumplir. Ronald Inglehart ha estimado, haciendo uso del análisis de regresiones, que al menos la mitad de la variación que se presenta en cuanto a la persistencia de las instituciones democráticas puede atribuirse únicamente a los efectos de la cultura política. Asimismo, insiste en casos donde el crecimiento económico no ha bastado para que avance la democracia. *The Renaissance of Political Culture*, *American Political Science Review*, Vol. 82, Núm. 4, diciembre, 1988. (Larry Diamond ofrece una relación bibliográfica sobre todas estas cuestiones (véase "Referencias Bibliográficas", al final de este artículo).

una ciudadanía participativa, informada, comprometida, responsable y productiva. A continuación presento a consideración del lector un conjunto de situaciones e indicadores que me llevan a dicha conclusión. Antes debo aclarar que estimo que el rol del ciudadano se debe desenvolver no sólo en la esfera de la política sino también en el terreno del desarrollo social y comunitario.²

A. Situaciones e indicadores en materia de cultura política

Un componente de la cultura cívica es la cultura política, entendida como el conjunto de creencias, actitudes, valores, ideales, sentimientos, percepciones, conocimientos, evaluaciones y prácticas predominantes en un pueblo,³ respecto tanto del sistema político del país, como del rol que le corresponde al ciudadano al interior del mismo (Almond, 1965). Si para valorar la situación de la cultura cívica atendemos a aspectos relacionados con la cultura política, encontramos que:

- La naturaleza propia del sistema político mexicano, prevaleciente por décadas, desincentivó la participación activa de la ciudadanía, tanto en el monitoreo de las políticas públicas como en acciones o movimientos dirigidos a ejercer influencia sobre las mismas.

² No dejo de señalar que las cifras y proporciones aquí citadas deben tomarse con cierta reserva, en razón de las características peculiares de las encuestas en general y de las propias de cada uno de los estudios de opinión de los que surgieron los distintos datos que aquí se citan. Es plausible considerar que algunos de estos datos pudieron presentar desviaciones –en uno u otro sentido– respecto del clima real de opinión prevaleciente en el momento en que se aplicó la encuesta, en razón de factores tales como: el margen de error estadístico de la muestra, el universo específico de personas cuya opinión se deseaba conocer, el diseño de la muestra, el número de quienes se negaron a responder, el fraseo de las preguntas y el orden en que fueron presentadas, la habilidad del personal entrevistador, la calidad de la supervisión sobre su trabajo y el nivel de análisis a que fue sujeta la información. Una explicación más detallada de los factores que generan desviaciones en una encuesta se ofrece en Suzán, 1997.

³ Resulta oportuno destacar que la distribución de estos elementos de la cultura política dentro de la población de un país, ni es estable ni es uniforme, siendo –por el contrario– variada, en razón de factores tales como experiencias personales, grupo o clase social y nivel educativo, entre otros. De la misma manera, la cultura política prevaleciente varía en diferentes contextos institucionales como son una universidad, un sindicato, una burocracia o un ejército. Así, al interior de un país existen distintas “subculturas” políticas.

Baste señalar como ejemplos los siguientes fenómenos, por todos conocidos, que tuvieron lugar hasta fines de la década de los noventa: el predominio abrumador del Presidente de la República por sobre cualquier otra instancia de poder, tanto en el gobierno federal como en el de las entidades y municipios; los cacicazgos existentes en las poblaciones; el predominio absoluto de un solo partido mayoritario en el acceso a cargos de elección popular; el control sobre los contenidos de la prensa escrita y el monopolio existente en la televisión (Alduncin, 1991). Complementa estos ejemplos, a nivel de realidades prevaletientes, el siguiente contraste en el nivel del marco normativo del rol del ciudadano en la comunidad política: en México son sólo los ciudadanos de unos cuantos estados quienes tienen derechos para participar de manera directa en la toma de decisiones públicas.⁴ Contrástese esta situación con la prevaletiente en los EUA, donde en 23 de los 50 estados de la Unión Americana, los ciudadanos tienen derecho de iniciativa para plantear modificaciones a la constitución estatal. En 1984, los ciudadanos americanos de 21 estados podían proponer leyes estatales para ser votadas por la población; derecho que han ejercido en 60 ocasiones con éxito. Asimismo, en 24 estados, los ciudadanos pueden proponer la derogación de leyes vía referéndum. Por otra parte, en los 50 estados, los ciudadanos pueden proponer leyes en ciertos condados, ciudades u otras unidades gubernamentales. Asimismo, en los EUA, desde 1976, por disposición de la ley, diversas dependencias y organismos del poder ejecutivo deben establecer estructuras para generar una participación sistemática de la ciudadanía en materia de políticas públicas, situación que no tiene equivalente en nuestro país. En aquel país están registrados más de 6,800 cuerpos asesores de alguno de los tres poderes de gobierno –permanentes, en funciones o que operan para ciertos casos– en calidad de consultores, coordinadores, asesores o investigadores, que han

⁴ En 1996, sólo en siete de las 32 entidades federativas existía alguno de estos mecanismos de democracia directa, siendo los casos de: Chihuahua, estado de México, Guerrero, Morelos, Querétaro, Jalisco y Sonora.

sido creados ya sea por leyes, órdenes ejecutivas, anuncios presidenciales u órdenes departamentales y que proveen nuevos puntos de vista –desde la perspectiva de expertos o personas conocedoras de la materia– que enriquecen el proceso de toma de decisiones o de emisión de legislación. Un área del gobierno federal estadounidense provee apoyo administrativo a los comités independientes reembolsando sus erogaciones (Batten, 1996-97).

- La hegemonía de un solo partido, los asesinatos de matiz político y los escándalos que han rodeado a altas figuras de la política en los últimos tiempos, han generado un rechazo hacia la política por parte de ciertos sectores de la población.
- En un estudio comparativo acerca de la cultura política prevaleciente en cinco países en los años sesenta, México resultó tener una cultura cívica menos intensa que la prevaleciente en Alemania, Inglaterra y los Estados Unidos, y cercana a la de Italia. La cultura política mexicana fue descrita por los analistas como una mezcla de alienación y aspiración, caracterizada por los siguientes fenómenos: la población reconoce un escaso impacto del gobierno sobre su vida diaria; la población estima que tiene bajas probabilidades de ser tratada con consideración y en términos de igualdad por la burocracia; los grados de satisfacción que manifiesta respecto del Estado se derivan de la ilusión con que percibe a la Revolución mexicana y a la institución presidencial, más que de los resultados prácticos de la acción del gobierno; bajos niveles de sentido de responsabilidad pública de los ciudadanos; un ejercicio del poder, por quienes desempeñan funciones de autoridad, que tiende a la explotación y la dominación y que genera una reacción en quienes desempeñan roles de subordinación, tendiente ya sea a la rebelión o a la dependencia; bajos niveles de información política, de participación en asociaciones voluntarias y de actividad política, que contradicen un alto nivel de percepción del propio potencial que el individuo piensa que tiene para la acción política, el cual estiman los analistas es más una aspiración que una realidad (Almond, 1965).⁵

⁵ Conviene tener presente que el estudio de opinión correspondiente a México ha sido criticado en sus bases metodológicas y que se afirma que sus resultados debieran considerarse con cautela pues muy probablemente sus cifras presentan un escenario demasiado optimista que se aleja de la realidad, en razón de la sobre representación de los sectores urbanos, en detrimento de los rurales, que existe en la muestra en que se basa el

- En 1996, el 44% de los mexicanos entrevistados afirmó que para que las cosas mejoren es más importante que el gobierno cambie que el que ocurran otros dos sucesos alternativos: el que la sociedad en su conjunto cambie y el que las personas cambien en lo individual, casos por los que optó el 45% de los entrevistados. En contraste, los funcionarios del gobierno optaron, en un 67%, por estas dos últimas posibilidades (Castaños, 1996).
- En 1991, 54% de los entrevistados estuvo de acuerdo con que: “Unos cuantos líderes fuertes harían más por México que todas las leyes y toda la discusiones” (IMOP, 1995).⁶

B. Situaciones e indicadores en materia de alienación política

Una cultura política democrática requiere que la actitud del ciudadano respecto de la acción política no sea de desapego o rechazo, pues la democracia requiere del interés por la ciudadanía por la vida pública y de su proclividad a involucrarse en ella. Si para valorar la situación de la cultura cívica atendemos a aspectos relacionados con los grados de alienación política prevalecientes entre la ciudadanía, encontramos que:

- Más del 64% (Ai Camp, 1995; Alduncin, 1991) de los mexicanos ha llegado a expresar tener poco o nulo interés por la política.
- En 1988 y 1991, más de la mitad de los ciudadanos mexicanos entrevistados manifestó estar dando poca o nula atención a las

estudio. Cabe aclarar que, a pesar de representar el 63% de la población en 1960, estos últimos no están presentes. También destaca la ausencia de representación de la población del sur de México. Se estima que, de sopesarse estos sesgos, el resultado real sería una cultura cívica menos intensa que la prevaleciente aún en Italia, dado que la población rural cuenta con menos oportunidades y recursos para involucrarse políticamente, que la población urbana, para la cual, además, el impacto de la acción del gobierno resulta más perceptible. Los resultados respecto de México también son criticados en razón del uso de preguntas que sujetos con ciertos grados de analfabetismo funcional debían leer por sí mismos y en razón de que la conclusión sobre el componente “democrático aspiracional” se basa en preguntas dirigidas a medir niveles de conocimiento cuya idoneidad resulta cuestionable en un país con las peculiaridades de México (Craig, *et. al.*, 1980).

⁶ Los autores destacan que los niveles de atención a campañas manifestados en México son superiores a los de Holanda, el Reino Unido, Francia, Canadá, Irlanda, Bélgica, España, Italia y Portugal.

campañas políticas desarrolladas en los procesos electorales federales correspondientes (IMOP, 1995).

- En 1995, el 53% de los mexicanos sintió que la frase más cercana a su manera de pensar era: "La política es tan complicada que la gente como uno no puede entender lo que pasa". (La otra frase por la que podían optar era "La política no es tan complicada y la gente como uno sí puede entender lo que pasa") (MORI, 1995).
- En 1991, sólo un 35% de los entrevistados se manifestó orgulloso del sistema político mexicano (IMOP, 1995).
- En 1995, de 17 países de América, Europa y Asia, fue en México donde la mayor proporción de encuestados (67%) se manifestó insatisfecha sobre la manera como opera la democracia. En contraste, más de la mitad de los encuestados en Estados Unidos (64%), Canadá (62%), Alemania (55%), Tailandia (54%), Islandia (54%) y Costa Rica (52%) manifestaron estar satisfechos (Gallup, 1995). Además, sólo un 49% de los mexicanos se manifestó decididamente en favor de tener un gobierno democrático (el otro 51% estuvo más de acuerdo con que "da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático" y con que "un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático" o no supo con qué frase estaba más de acuerdo) (MORI, 1995; Alduncin, 1993).
- En 1996, el 69% de los mexicanos entrevistados afirmó que los diputados y senadores no se preocupan de lo que piensa "la gente como yo" (MORI, 1995). En 1994, sólo el 44% de los entrevistados consideró que los diputados aprueban las propuestas de nuevas leyes del Presidente únicamente cuando están de acuerdo con ellas. Asimismo, sólo el 38% dijo creer que los asuntos que se discuten en la Cámara de Diputados son importantes para los ciudadanos (41% dijo creer que únicamente son de interés para los políticos) (Meyenberg, 1996).
- En nuestro país, las instituciones más estrechamente asociadas con el Estado (el Congreso, la policía, la burocracia, los políticos) son aquellas respecto de las cuales la población expresa una valoración menos positiva (Ai Camp, 1995). Existe una gran demanda de honestidad en los políticos por parte de la población: 53% se manifiesta en desacuerdo con que un político no debe ser estrictamente honesto si ello interfiere con el logro de sus promesas y responsabilidades; un 59% respecto de que sirva a la comunidad callar información que maneja, y un 52% respecto de la no aceptación pública de errores (Alduncin, 1993). En el

caso de diputados, senadores, funcionarios públicos y burócratas la confianza que la gente manifestó tener respecto de ellos en 1982 está por debajo de la de escuelas, iglesias, tribunales, ejército, prensa, sindicatos y policías (Narro, 1987). En 1994, los partidos políticos y el gobierno obtuvieron el promedio más bajo de calificación (del 0 al 10) de los otorgados a los siguientes emisores: partidos políticos (5.3), gobierno (5.8), periódicos (6.0), televisión (6.3), Presidente (6.3), Iglesia (7.3), y escuela y maestros (7.8) (Castaños, 1996). En 1995, el Congreso federal, los partidos políticos, la administración pública, el gobierno, el poder judicial y la policía obtuvieron menores manifestaciones de confianza que la Iglesia, las grandes empresas, las fuerzas armadas, la televisión, las asociaciones empresariales, la prensa y los sindicatos (MORI, 1995).

- Entre 1959 y 1991, la proporción de mexicanos que manifiesta disposición para discutir de política con cualquier persona no ha sufrido alteración relevante (27% en 1991) (IMOP, 1995). En 1991, el 20% de los mexicanos entrevistados afirmó no hablar de política; en 1994, lo hizo el 29%. De los que sí hablan de política, un 41% lo hace más frecuentemente con la familia que con sus compañeros de trabajo, de escuela, vecinos o amigos. En 1995, sólo un 31% de los entrevistados dijo hablar frecuente o muy frecuentemente de política con amigos; tan sólo un 10% afirmó tratar de convencerlos con esa misma frecuencia y sólo el 37% dijo creer que cuando a las personas se les pide que expresen su opinión éstas dicen lo que piensan acerca de política (MORI, 1995; Alduncin, 1991).
- A mediados de los ochenta, el 46% de los mexicanos entrevistados afirmó tener ya sea sólo alguna confianza o ninguna confianza en las leyes (Zavala en Hernández Medina y Narro, 1987: 110). Una década después, el 29% consideró que el pueblo debe desobedecer la ley si es injusta (Meyenberg, 1996); el 59% no dijo, no supo o no contestó a la pregunta, cuál es la Ley Suprema del país; el 79% afirmó conocer la Constitución poco o nada; el 87% estimó que la Constitución se respeta poco o nada; el 70% dijo creer que el Presidente Zedillo respeta poco o nada la Constitución; el 64% dijo estar poco o nada de acuerdo con que la Constitución permita la posesión de armas para defensa propia; el 58% dijo estar poco o nada de acuerdo con que permita marchas y manifestaciones; y el 54% dijo estar poco o nada de acuerdo

con que permita la educación religiosa en escuelas de gobierno (Alduncin, 1996, 58-59).

- En 1995, de 17 países de América, Europa y Asia, México fue uno de los dos países en donde los encuestados manifestaron el mayor pesimismo respecto del mundo actual: sólo el 27% consideró que es mejor en comparación con el que vivieron sus padres (el promedio para los 17 países fue 43%), mientras que el 49% consideró que es peor (el promedio para los 17 países fue 38%) (Gallup, 1995). Por lo que respecta a la situación política del país en lo particular, el 71% de los entrevistados optó en 1994 por considerar que es "preocupante o peligrosa" (Meyenberg, 1996).
- En 1960, sólo el 38% de los mexicanos creía poder cambiar condiciones ejerciendo influencia sobre la acción de gobierno. Esta cifra disminuyó a un 35% para 1990 (Ai Camp, 1995: 105).
- En 1997 acudió a las sesiones de capacitación a que fueron convocados por el Instituto Federal Electoral (IFE) exclusivamente uno de cada cuatro ciudadanos de aquellos que resultaron insaculados para participar como funcionarios en las mesas de casilla que recibirían la votación el seis de julio de ese mismo año.⁷

C. Situaciones e indicadores en materia de acción política

Una cultura cívica democrática debe llevar a la ciudadanía a jugar un papel activo en la vida política. Si para valorar la situación de la cultura cívica atendemos a aspectos relacionados con las acciones políticas que los ciudadanos emprenden, encontramos que:⁸

- A fines de los ochenta, en dos encuestas donde se les pedía señalaran a qué tipo de organizaciones pertenecían, sólo el 2% y el 6% de los mexicanos afirmaba pertenecer a partidos u organiza-

⁷ Las declaraciones que sobre el particular dio a conocer Alberto Begné, Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE, pueden consultarse en la prensa correspondiente a la primera semana de abril de 1997.

⁸ Para un análisis de distintos tipos de acción política en que se involucran los ciudadanos véase Nuria Cunill, *Participación ciudadana*; Samuel P. Huntington y Joan M. Nelson, *No easy choice. Political participation in developing countries*, así como Sidney Verba, Norman H. Nie y Jae-On Kim, *Participation and political equality. A seven-nation comparison*.

ciones políticas (Álvarez, en Hernández; Narro, 1987: 87); en otra encuesta realizada en 1989, cerca del 28% de los mexicanos manifestó estar afiliado a organizaciones políticas (24% a organizaciones afiliadas al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y 4% a organizaciones no controladas por el gobierno. Entre los activistas afiliados a organizaciones políticas, el 86% manifestó ser empleado del gobierno) (Ai Camp, 1995: 88). En 1995, el 47% de los mexicanos manifestó sentirse “no cercano” a los partidos políticos (MORI, 1995). Tres de cada diez ciudadanos que radican en el Distrito Federal manifestó, en 1996, no creer o simpatizar con ningún partido político (Alduncin, 1996). En 1995, sólo el 6% de los mexicanos entrevistados afirmó trabajar para un partido político frecuente o muy frecuentemente (MORI, 1995).

- Recientemente se ha observado un incremento sensible en la disposición a la acción política por parte de los mexicanos, al pasar, de 1981 a 1990, del 7% al 24% el porcentaje de respuestas favorables a la acción política y del 2% al 16% el porcentaje de entrevistados que efectivamente desarrollan una acción política.⁹
- De los mexicanos que viven en el medio rural entrevistados en 1982 en algunas zonas del país, sólo el 4.7% dijo participar activamente en política y 55% afirmó no estar interesado en absoluto en ella (Latapí en Hernández y Narro, 1987: 249).
- Si bien son pocos los mexicanos que efectivamente han participado en algún tipo de protesta política, en el caso de las mujeres apenas participa la mitad.¹⁰
- En 1982, el 50% de los mexicanos entrevistados manifestó que nunca firmaría desplegados o demandas, el 20% que podría llegar a hacerlo y el 10% que ya lo había hecho (Zavala, 1987: 96). En 1995 tan sólo un 5% afirmó que pide frecuente o muy frecuentemente algo a funcionarios. Asimismo, un 48% afirmó que nunca participaría en manifestaciones (32% ya lo ha hecho) (MORI, 1995).

⁹ *World Values Survey*, 1990. “Acción Política” incluye boicoteos, manifestaciones legales o ilegales, ocupación de edificios o fábricas.

¹⁰ *World Values Survey*, 1990. Robert Ai Camp es quien cita a la fuente sin precisar cifras. 16% de los encuestados (hombres y mujeres) manifestó participar efectivamente en acciones políticas (categoría que incluye otro tipo de acciones además de la protesta).

D. Situaciones e indicadores en materia de incentivos de la formación cívica por parte del gobierno o de la sociedad civil

La cultura cívica debe motivarse por el entorno social. Sus peculiaridades son resultado, entre otros factores, de los incentivos que ofrece de manera específica el gobierno, pero también de los que ofrece la llamada sociedad civil. Esos incentivos contribuyen a señalar como valiosas ciertas conductas y llevan a que las personas adquieran los conocimientos, internalicen las valoraciones, desarrollen y practiquen las habilidades y consoliden los hábitos que distinguen a un ciudadano activo, comprometido, responsable e informado. Se ha dicho que, en general, mientras más estímulos reciba una persona de su entorno inmediato, más inclinación tendrá a participar en asuntos colectivos y mayor será la profundidad de su participación (Merino, 1995; Ingram, 1992).¹¹ Si para valorar la situación de la cultura cívica atendemos a aspectos relacionados con los incentivos que el gobierno o la sociedad ofrecen a la gente, por lo que respecta a su formación cívica, encontramos que:

- Hasta antes de la creación del Instituto Federal Electoral, ningún área del gobierno federal mexicano tenía asignada específicamente la tarea de hacer de los adultos mejores ciudadanos. El área de fomento cívico de la Secretaría de Gobernación se creó apenas en 1993 y, hasta 1995, su énfasis se centró exclusivamente en la promoción de los símbolos patrios.
- Algunas de las demandas fundamentales formuladas por partidos políticos en cuanto a la reforma del Estado mexicano que deben emprenderse se refieren al tema de la participación ciudadana. A pesar de haberse considerado el tema en la agenda y de haberse constituido una mesa específica, éste quedó congelado en las pláticas y fuera de la primera etapa de negociaciones, dirigidas a obtener acuerdos, que tuvo lugar a lo largo de 1996-97, sin que se haya presentado avance alguno en la materia a la fecha.

¹¹ Para un tratamiento detallado de la relevancia de los conocimientos y de cómo la motivación acompañada de la disponibilidad de información pueden incrementar los niveles agregados de conocimientos políticos véase Delli Carpini (Carpini, 1989).

- De todos los premios, estímulos y recompensas civiles creados por la ley federal de la materia, el único del que no se tiene noticia que se haya otorgado, cuando menos alguna vez, en los más de 21 años de vigencia de la ley, es el Premio Nacional al Mérito Cívico.
- En los años 1990 a 1995, la categoría de “Méritos Cívicos” del Premio Nacional de la Juventud recibió, respectivamente, tan sólo el 14%, 11%, 6%, 7% y 2% del total de candidaturas propuestas para la totalidad de categorías en que dicho premio se otorga (en 1995 fueron cinco categorías). Por lo que se puede constatar, la tendencia de candidaturas por méritos cívicos ha venido mostrando un marcado descenso en cuanto a su número. Además, de las 20 candidaturas postuladas para 1995, sólo cinco de los casos se refirieron a jóvenes con auténticos méritos cívicos (esto es tan sólo el 0.5% de las candidaturas totales). Las otras 15 candidaturas se refieren a jóvenes que, más que realizar actividades cívicas, han desarrollado una labor en medios de comunicación masiva (el proyecto de ampliar a ocho las categorías en que se otorga el premio se canceló por limitaciones presupuestales y la categoría de “Medios de Comunicación” que se iba a crear se subsumió dentro de la de “Mérito Cívico”) (SEP-CONADE, 1995).
- Mientras en países como Australia, Canadá y Gran Bretaña se han creado comisiones parlamentarias especiales con el objetivo de diagnosticar la situación prevaleciente en materia de ciudadanía y participación ciudadana y formular recomendaciones, ello no ha sido el caso en nuestro país.¹² Fue hasta fines de 1994 que se creó, al interior de la Cámara de Diputados, una Comisión de Participación Ciudadana, sin que tengamos noticia de que se haya emprendido un diagnóstico de tal naturaleza.
- Mientras que en nuestro país el servicio social que deben realizar los egresados de las universidades no se cumple con rigor y profundidad, en los EUA se creó en 1990 una Ley de Servicio Nacional. Con base en la nueva ley de 1993, se han otorgado recursos a más de 400 programas nacionales y locales que crean oportunidades para que los ciudadanos sirvan a la comunidad. Así, más

¹² HMSO, “Encouraging Citizenship”, Report of the Commission on Citizenship, London, 1990; Senate of Canada, Committee of Social, Scientific and Technological Affairs, *Canadian Citizenship: Sharing the responsibility*, 1993; Senate of Australia, *Active Citizenship Revisited*, Report of The Commission of Citizenship of Australia, 1994.

- de 500 mil personas de la tercera edad apoyan a otros; miles de estudiantes desde primaria hasta el nivel universitario sirven a la comunidad; y más de 25 mil personas jóvenes sirven por un año, tiempo completo, en más de 1 200 comunidades (Wofford, 1994).
- Mientras en los Estados Unidos se publicaron durante los últimos diez años varios centenares de libros, artículos y ensayos de análisis y reflexión centrados en el ciudadano, la ciudadanía, la cultura cívica y/o la educación cívica, en México tan sólo se publicaron en el mismo periodo menos de una veintena de materiales consagrados específicamente a esos temas.¹³
 - Las ONG comienzan a extenderse en México apenas en la década de los ochenta, siendo especialmente en los noventa cuando proliferan. Si bien algunas ONG mexicanas catalogadas como “progresistas” han promovido ciertas labores de educación cívica informal en promoción de la democracia participativa, sus esfuerzos se han centrado primordialmente en aspectos como la promoción del conocimiento y defensa de los derechos humanos y la observación electoral. Estas ONG no han contado ni con el apoyo de la iniciativa privada –quien suele concentrar sus donativos hacia las ONG caritativas y asistencialistas– ni con el apoyo del gobierno –quien suele negar la solicitud de autorizaciones para dar recibos deducibles de impuestos a los donantes– [una encuesta reveló que de 170 empresas sólo 15 destinan a donativos un

¹³ Roderic Ai Camp, *La política en México*; Enrique Alduncin, *Los valores de los mexicanos*; Jorge Alonso (coordinador), *Cultura política y educación cívica*; Vicente Arredondo Ramírez, *Hacia una nueva cultura ciudadana en México*; Raúl Cremox, *Nosotros México (entrevista a Lorenzo Meyer)*; Fernando Escalante, *El ciudadano*, en Enrique Florescano (coordinador), *Mitos del mexicano*; Sergio García, “La participación ciudadana, ensayo de sistematización constitucional”, en María Elena Vázquez (coordinadora), *Participación ciudadana y control social*; Roberto Gutiérrez L., “Educación cívica y democracia”, en *El Nacional*; Norbert Lechner, “¿Electores o ciudadanos?”, en *etcétera*; Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*; Emilio Rabasa, *De súbditos a ciudadanos. Sentido y razón de la participación política*; Universidad Lasalle, *La educación cívico-política*; varios autores, *Educación y Cultura. Ocho opiniones calificadas*, “Educación 2001”, Núm. 2, correspondiente a julio de 1996, dedicado a la educación cívica, que contiene los siguientes autores: Enrique González Pedrero; José Woldenberg; Francisco José Paoli Bolio; Jacqueline Peschard; Luis Gámez Jiménez; Agustín Basave; Antonio Santiago Becerra, Antonio Gómez Nashiki y Gilberto Guevara Niebla, *La educación política de los niños*; Gilberto Guevara Niebla, *La escuela, laboratorio social*; María Esther Ibarra, *La escuela, Germen de la cultura ciudadana*; Ivonne Melgar, *Formación de ciudadanos: asignatura pendiente*, Entrevista a Rafael Segovia y Benito Solís Luna; Alfonso Rangel Guerra, *El Colegio “Justo Sierra”: un ejemplo de democracia social*; varios autores, Relatoria del Foro para discutir la agenda de la Reforma político electoral, Instituto Federal Electoral, julio, 1995.

poco más del 1% de su utilidad bruta, mientras que 21 donan entre el 0.5 y el 1%, y 121 empresas donan menos del 0.5% (CEMEFI, s/f)]. El análisis de 19 directorios especializados reveló que en 1994 existían en México al menos 250 ONG dedicadas a los derechos humanos. El análisis arrojó que las ONG son desiguales tanto en su presencia geográfica, como en sus recursos y en su consolidación institucional (Aguayo, 1997). Sus alcances distan mucho de acercarse a la extensión de la labor desarrollada por Conciencia Argentina o por el Instituto Democracia, Educación y Acción Social (IDEAS). En Argentina opera, desde 1982, la organización denominada Conciencia Argentina (Conciencia), la cual desarrolla una labor de educación democrática de enorme relevancia bajo el objetivo de transformar una población pasiva, acostumbrada a gobiernos autoritarios, en una ciudadanía madura, responsable y educada en los principios de la democracia. Conciencia imparte cursos en ciudadanía en los que se examinan los tres poderes del gobierno nacional y los gobiernos locales, tratando de clarificar cómo se relacionan con la vida de la gente, así como de describir cómo pueden los ciudadanos participar en el proceso político. Conciencia también ofrece cursos breves sobre ciertos principios democráticos o habilidades, tales como liderazgo, tolerancia y negociación concertada. Los cursos son informales, Conciencia visita casa por casa a los habitantes de una cuadra y organiza reuniones de seis a ocho personas en alguna de ellas. Conciencia cuenta con oficinas en todo el país (Gandal, 1995). En el caso de Chile, instituciones y centros de acción social desarrollaron a partir de 1987 tareas de educación cívica orientadas a incentivar la participación cívica de la población para aprovechar los recién abiertos canales de participación. IDEAS capacitó a los ciudadanos en los campos del conocimiento, la reflexión crítica, las destrezas y habilidades para la participación ciudadana (Tapia, 1990).

- Mientras que en nuestro país la celebración de prácticas parlamentarias entre niños y jóvenes es notoriamente escasa, en los Estados Unidos es frecuente en las escuelas. Asimismo, existe un Senado Simulado que se organiza cada año. Por 49 años, el programa denominado Muchachos de la Nación operado por la Legión Americana ha traído a 96 egresados de la preparatoria a las universidades de la capital para que aprendan a ser buenos ciudadanos y buenos políticos. Más de 28 mil jóvenes participan

anualmente en la primera fase del programa que se denomina Muchachos del Estado, el cual se desarrolla en cada uno de los estados de la unión americana. Todos los Muchachos de la Nación han estudiado procedimientos de gobierno local y han sido electos Senadores Locales y Gobernadores. Los Muchachos de la Nación asumen el papel de Senadores del Estado debiendo agruparse en dos partidos; convenir por unanimidad su plataforma política; presentar propuestas de resoluciones y de legislación; defender las propias y debatir las ajenas; así como votar respecto de las mismas. Aquellas propuestas que son aprobadas son entregadas al presidente de los EUA para que se entere de lo que piensan los jóvenes del país. Los miembros de cada uno de los Senados Simulados deben elegir a un miembro de cada uno de los dos partidos para que forme parte del Senado Nacional Simulado, previa campaña electoral. Es así como surgen los 96 Muchachos de la Nación. La Legión Americana opera un programa de la misma naturaleza en el que participan mujeres (Allen, 1996; Uhring, 1996).

- Mientras que en nuestro país la celebración de concursos nacionales de debate político es notoriamente escasa, predominando los concursos de oratoria; el debate político es una práctica más extendida en otras naciones.
- En tanto que en los Estados Unidos está ganando adeptos un movimiento llamado Periodismo Cívico (Hoyt, 1995), en México los medios no suelen dirigirse a sus audiencias en su calidad de ciudadanos que tienen derecho a opinar y formar sus propios juicios sobre los asuntos públicos y que tienen la responsabilidad de involucrarse en los mismos. Los medios no suelen solicitar a los ciudadanos sus opiniones o propuestas. Por otra parte, 46% de los mexicanos entrevistados en la muestra del General Social Survey respondió que jamás lee periódicos (contrástese la cifra con el 5% correspondiente a los norteamericanos entrevistados) (Domínguez y McCann, 1995). Asimismo, los ciudadanos mexicanos leen el periódico en tres de los siete días de la semana, en promedio, esto es 0.43 periódicos diariamente (los porcentajes de lectura del periódico disminuyen a tan sólo dos días -0.28- conforme la gente cuenta con menor educación y menores recursos económicos o si se trata de una mujer) (MORI, 1995). En contraste, se estima que en Inglaterra más del 60% de los adultos lee diariamente algún periódico (British, 1994). En los EUA, la proporción de periódicos en circulación es de 0.7 por hogar y en 1987, 65% de los adultos afirmaba leer un periódico al día (Bogart, 1996) y

- 80% de la población adulta afirma leer un periódico regularmente (Ansolabehere, 1993). Además, de la gente que sí lee noticias en los periódicos, sólo el 18% de los mexicanos prestó muchísima o mucha atención a las noticias políticas (los porcentajes de atención disminuyen conforme la gente cuenta con menor educación –8% para quienes cuentan con educación básica– y menores recursos económicos –7% para los de más bajo nivel– o si se trata de una mujer –15%–) (MORI, 1995). Por lo que respecta a la audiencia de los principales noticieros nocturnos de TV y de TV por cable, en los EUA es cercana al 50% de la población adulta (Ansolabehere, 1993).
- Mientras que en los EUA, el Comité Pro-Festejos del Día de la Bandera cuenta con miles de miembros en toda la unión americana, en México su equivalente consiste en una organización de corte familiar integrada por unas decenas de individuos que radican en la ciudad de México y que realizan actividades en tan sólo un par de colonias céntricas. Asimismo, mientras que en nuestro país las imágenes de la bandera nacional que se proyectan en televisión, al cierre y apertura de transmisiones, se llevan a cabo por disposición de ley, en algunos lugares de los EUA se producen y proyectan este tipo de imágenes a iniciativa de particulares.¹⁴
 - En tanto que en los EUA y Rusia tienen registradas, respectivamente, más de 90 y 20 organizaciones y programas de educación cívica en la CIVNET, un centro internacional de información que tiene como propósito enlazar a personas e instituciones que se dedican a la promoción o educación cívica y que fue creado en 1995 al interior de la World Wide Web, y Checoslovaquia, Francia, Hungría, Rumanía, Polonia y Eslovaquia tienen registradas más de 10 organizaciones y programas, en México se tienen registradas tan sólo dos (CINVET, 1996).

E. Situaciones e indicadores en materia de cultura organizativa y acción comunitaria

Una cultura cívica participativa no puede desarrollarse si previamente no existe una capacidad mínima del ciudadano que le permita articular sus esfuerzos con los desarrollados por otros individuos en

¹⁴ Proyección transmitida por el Canal Fox de Terre Haute, Indiana, EUA, al cierre de sus transmisiones, la noche del miércoles 27 de marzo de 1996.

torno a una causa común relacionada con su comunidad inmediata. Si para valorar la situación de la cultura cívica atendemos a aspectos relacionados con la proclividad a la organización y la capacidad de organizarse existente en la población, así como a la intensidad con que la población desarrolla acciones en beneficio de su comunidad, encontramos que:

- Mientras que en nuestro país el 58% de los mexicanos no pertenece a ninguna organización y sólo poco más de la mitad del 42% que sí pertenece a organizaciones forma parte de grupos voluntarios (Ai Camp, 1995), en los Estados Unidos de Norteamérica cada adulto egresado de la universidad afirma estar afiliado a un promedio de dos organizaciones (Almond, 1995). Mientras que en México se ha llegado a detectar la existencia de 3,823 organizaciones civiles filantrópicas,¹⁵ en Brasil existen 190,000 organizaciones en el sector no gubernamental y en Egipto 19,348 (Salamon, 1994) (si bien no podemos decir cuántas de éstas tienen un fin filantrópico).
- La participación en actividades voluntarias por parte de los mexicanos es menos intensa que en otros países. Así, por ejemplo, en Inglaterra más de la mitad de todos los adultos ingleses participan en alguna clase de tareas voluntarias durante el año y en el país existen cientos de miles de organizaciones voluntarias. Hay más de 170 mil organizaciones de ayuda caritativa registradas para aliviar la pobreza, mejorar la educación, extender la religión, promover el bienestar y las relaciones comunitarias, prevenir la discriminación racial, proteger la salud o promover la igualdad de oportunidades. Tan sólo en la ciudad de Londres, Inglaterra, existen más de 30 mil organizaciones voluntarias y más de 19 mil grupos comunitarios. En Inglaterra existen 400 grupos ciudadanos de apoyo a las víctimas del crimen, en los que participan ocho mil voluntarios que proveen apoyo práctico y emocional (British Foreign and Commonwealth Office, 1994). Por lo que respecta a los Estados Unidos de América, un 20% de los adultos participa en

¹⁵ Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), *Directorio de Instituciones Filantrópicas, 1996*. Esas organizaciones otorgan atención prioritaria a las siguientes áreas (pudiendo ser más de una por organización): bienestar (1802), educación (831), salud (827), ecología (707), desarrollo (446), derechos humanos (328), arte y cultura (243) y ciencia y tecnología (47). 660 atienden a niños, 198 a jóvenes, 158 a mujeres y 181 a ancianos.

actividades voluntarias serias (Putnam, 1995). En las naciones europeas, en los EUA y en Japón operan más de 100 mil fundaciones. Sólo en la Unión Americana 25 mil fundaciones no empresariales conceden ayuda anual por 6,380 millones de dólares y de las empresariales, 800 otorgan beneficios por 4,500 millones de dólares (Gómez por Castro y Castro, 1994). En contraste, en nuestro país, la participación es menor: en 1985 apenas estaban registradas legalmente un número superior a 200 Instituciones de Asistencia Privada (instituciones ejecutoras de actos de solidaridad tendientes al desarrollo social que realizan actos humanitarios de asistencia sin propósitos de lucro y sin designar individualmente a los beneficiarios). En México, las organizaciones ciudadanas han venido desarrollando sus tareas dentro de un marco constitucional, legal y tributario que se abstiene de incentivar adecuadamente los sectores filantrópico, no lucrativo y voluntario, ya sea facilitando, reconociendo o estimulando las donaciones de tiempo, talento y recursos para la realización de acciones de bienestar y desarrollo social, inspiradas en los principios y fines de la responsabilidad social, la solidaridad, la filantropía, la beneficencia y la asistencia.¹⁶

- Al ser cuestionados en la década de los setenta los habitantes de la capital de Veracruz, sólo un 9% de quienes tenían baja escolaridad estimó que podía hacer algo respecto de los problemas de su propia comunidad. El excepticismo fue especialmente marcado entre las personas de menores ingresos (Fagen, s/f).
- Mientras que en nuestro país en 1990, el 33%¹⁷ de los adultos manifiesta confianza en la gente (índice que se cataloga como “medio” en la comparación internacional), esta cifra es de 69% en el caso de los suecos, de 65% en el de los noruegos, de 63% en el de los filandeses, de 60% en el de los chinos, de 58% en el de los dane-

¹⁶ Véase Fernando Castro y Castro, *Tópicos fundacionales*; Centro Mexicano para la Filantropía, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Foro de Apoyo Mútuo, Fundación Miguel Alemán y Universidad Iberoamericana, *Propuesta de proyecto de ley de fomento a las actividades de bienestar y desarrollo social. Versión final*, octubre, 1995; Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000*, mayo, 1995. Dentro del esquema que exige renovar anualmente este tipo de autorizaciones, durante 1996, la Secretaría de Hacienda autorizó a un total de 3,245 entidades a emitir recibos deducibles de impuestos, en favor de quienes les concedan donaciones (580 son instituciones de asistencia privada y 2,665 son asociaciones civiles, sociedades civiles y fideicomisos).

¹⁷ Al preguntarse en otra encuesta en términos dicotómicos: “¿Usted confía o desconfía de la gente?”, el porcentaje se elevó a 49.7% en cuanto a quienes contestaron que sí (50.3% contestó que no confía) (Alduncin, 1995).

ses, de 56% en el de los holandeses, de 52% en el caso de los canadienses y de 50% en el caso de los estadounidenses (Alduncin, 1996; Ai Camp, 1995; Ai Camp en Medina y Narro, 1987).

- En el proceso para elegir Consejeros Ciudadanos en el Distrito Federal, celebrado en 1995, participó tan sólo un 15% de los electores. Si bien ello obedece a varias causas, tales como la exclusión de los partidos políticos y el deseo de la ciudadanía de elegir a las máximas autoridades de la ciudad, no deja de ser un indicador de debilidad de la vida comunitaria que impide el surgimiento de figuras conocidas que ejerzan un liderazgo sobre sus conciudadanos.
- En materia de organización vecinal los contrastes son también relevantes: en Inglaterra existen más de 130 mil grupos de vecinos que desarrollan esquemas dirigidos para participar en la reducción de los crímenes en sus comunidades (British, 1994). En los EUA, 61% de los adultos afirma socializar con sus vecinos más de una vez al año. Por su parte, menos de un 3% de los millones de ciudadanos que radican en el Distrito Federal participaron en marzo de 1996 en el proceso de elección de quienes, como Jefes de Manzana, representarán sus intereses y necesidades más inmediatas en materia de servicios públicos, frente a Consejeros Ciudadanos y autoridades de las delegaciones políticas que conforman el gobierno de la capital del país. En una cuarta parte de las manzanas ni siquiera se llevó a cabo el proceso, por falta de interés de la ciudadanía (La Jornada, 1996; El Financiero, 1996).
- Mientras en México los Consejos Escolares de Participación Social creados en 1992 para incorporar la participación de padres de familia y líderes comunitarios, no han sido instrumentados en los términos originalmente concebidos, en Inglaterra los padres de familia eligen en cada una de las 75 mil escuelas a un padre o madre para que funja por cuatro años como "Padre Gobernador de Escuela", cuya tarea es contribuir a mejorar la calidad de los servicios educativos que se prestan en la escuela (British Foreign and Commonwealth Office). En los Estados Unidos de Norteamérica siete millones de personas participan en agrupaciones que relacionan a los padres de los estudiantes con los profesores (Putnam, 1995).
- En cuanto a la participación de la población en la defensa del medio ambiente vale la pena destacar que en Inglaterra, el Fondo

Nacional para la Ecología tiene más de dos millones de miembros (British, 1994). Mientras que en Inglaterra la organización Greenpeace, nacida en Canadá, tiene más de 30 mil miembros, en México cuenta tan sólo con 1,500 afiliados (la sede en México se estableció apenas en 1992).¹⁸

III. DISTINTOS ÉNFASIS EN MATERIA DE EDUCACIÓN CÍVICA

En la enseñanza del civismo existen diferentes enfoques. A continuación se presenta una tipología basada primordialmente en un trabajo desarrollado por Donald Rowe (Rowe en Bell, 1995).

- *La enseñanza cívica como patriotismo.* En los cursos de civismo se promueve primordialmente la lealtad ya sea al Estado o a la comunidad. En los cursos se exalta la “historia oficial” y los beneficios que el Estado o el gobierno han dado a la población. Los cursos de civismo plantean la ciudadanía en términos esencialmente sentimentales y exaltan el nacionalismo en términos tan radicales como: “Este es tu país acéptalo o vete a otro”. El problema con este modelo es que tiende a colocar esa lealtad al Estado o a la comunidad por encima del respeto por la justicia, la verdad o los derechos humanos, a la vez que motiva una visión carente de crítica respecto del *status quo* que impide a la comunidad política progresar.
- *La enseñanza cívica como responsabilidad paterna.* En algunos países se opta por dejar la responsabilidad en manos de los padres, quienes en la práctica pueden elegir por un tipo de educación cívica que corresponda a los valores a los que ellos mismos dan prioridad. A este modelo se le critica en razón de que reduce el rol de la escuela en el desarrollo de las actitudes democráticas. Además se señala que este enfoque no ayuda a los jóvenes a enfrentar el hecho de que, fuera de su propia cultura familiar, se encontrarán en la sociedad, de una manera u otra, con una multiplicidad de posiciones valorativas. Además, se ha señalado (Bridges, 1994;

¹⁸ Entrevista personal con funcionarios de Greenpeace Mexico en la sede de la organización, marzo de 1996.

Gutmann, 1987) que el objetivo esencial de la cultura cívica es justamente relativizar las jerarquías y sistemas de rangos generados por comunidades culturales particularistas, tales como las de clase, etnia o religión; que el Estado Liberal está diseñado, ante todo, para gobernar sobre personas que están dispuestas a asociarse unas con otras a pesar del hecho de que ellos, como miembros de diferentes grupos particularistas, persiguen conceptos conflictivos sobre lo que constituye una buena vida. La educación cívica está dirigida a que los ciudadanos se aparten, cuando menos de vez en cuando y temporalmente, de las perspectivas desde las cuales suelen ver al mundo, para ver las cosas desde un punto de vista diferente.

- *La enseñanza cívica religiosa.* Este enfoque resulta de la convicción de que la mejor manera de enseñar la virtud cívica es por medio de la educación religiosa, en razón de los estándares morales claros y contundentes que las creencias religiosas llegan a generar. Es el caso de la gran influencia que la religión ha tenido en estados como Croacia,¹⁹ Israel,²⁰ la España franquista, Omán,²¹ Qatar²² y la República de Irlanda. En Inglaterra, a principios de los años noventa, el Secretario de Estado sugirió que la educación religiosa era el vehículo más efectivo para promover valores tales como la honestidad y la preocupación por los demás.

La crítica al modelo radica en la disparidad que se llega a presentar entre lo que indica la moral y lo que indica la religión y, finalmente, entre lo que indican ambas y lo que privilegia el interés público o el interés de la comunidad política. Asimismo, se señala que este enfoque impide que la discusión en el salón de clase se convierta en un diálogo democrático genuino, en el que las opi-

¹⁹ Conversación con Naima Balic, Asesor Superior del Ministerio de Cultura y Educación de Croacia, en Minneapolis Saint Paul, EUA, en abril de 1997.

²⁰ Conversación con Shaul Paz, Director de la Unidad para la Democracia y la Coexistencia del Ministerio de Educación de Israel, en Minneapolis-Saint Paul, EUA, en abril de 1997.

²¹ Conversación con Said Saleem Salim Al-Kittani, Director de Coordinación y Seguimiento de la Oficina de Planeación y Estudios del Ministerio de Educación de Omán, en Minneapolis-Saint Paul, EUA, en abril de 1997.

²² Conversación con Mohammed Abdulla Abdul Rahman Qotba, Subsecretario Asistente de Educación para Asuntos Educativos del Ministerio de Educación, en Minneapolis-Saint Paul, EUA, en abril de 1997.

niones son juzgadas no en razón de la autoridad con que se les percibe (la cual sería disputada al exterior de la comunidad religiosa correspondiente), sino en razón de los propios méritos intrínsecos de las opiniones. Por otra parte, una enseñanza de este tipo corre el peligro de no surtir sus efectos respecto de las minorías que no abrazan la misma fe o que se manifiestan agnósticas y que forman parte de la comunidad política correspondiente. Así, se anula el objetivo que debiera distinguir a la educación cívica respecto de contribuir a generar una mayor identificación con la comunidad política, la cual constituye un prerrequisito del desarrollo de una ciudadanía participativa.

- *La enseñanza cívica centrada en el conocimiento de la Constitución.* En los cursos de civismo, tanto el maestro como los textos se constriñen a la descripción detallada de las instituciones públicas y de los derechos ciudadanos, sin que exista un énfasis ni en el desarrollo de habilidades y actitudes, ni en la internalización de la naturaleza conflictiva que tiene la política en toda sociedad. El objetivo es transmitir conocimientos, estando éstos relacionados primordialmente con el gobierno y los derechos que frente a éste tienen los individuos o los grupos. Así, se enseña cómo están organizadas las dependencias del poder ejecutivo, cómo es el procedimiento que se sigue en el poder legislativo para que una iniciativa se convierta en ley, cómo se organizan las elecciones, qué derechos tienen los niños, los ancianos, las mujeres, etc. Este modelo predomina aún en Polonia, si bien existen ONG que están tratando de introducir actividades extracurriculares tales como la participación en Consejos Estudiantiles, mediante un proceso de colaboración con autoridades educativas regionales.²³ En el caso de Israel, a los maestros se les recomendaba, hasta hace unos años, no introducir temas de política o temas relacionados con los partidos políticos en el salón de clases. El tratamiento de tales temas se percibía como peligroso o, en última instancia, injusto.²⁴

²³ Conversación sostenida con Krzysztof Stanowski, Director de Programas de la Fundación para la Educación para la Democracia, de Polonia, en Minneapolis-Saint Paul, EUA, en abril de 1997.

²⁴ Conversación con Shaul Paz, Director de la Unidad para la Democracia y la Coexistencia del Ministerio de Educación de Israel, en Minneapolis-Saint Paul, EUA, en abril de 1997.

Este modelo es ampliamente criticado, en razón de que su enfoque limitado no motiva ni prepara efectivamente a los educandos para asumir una ciudadanía activa en la vida cotidiana. Se estima que si bien la información constituye un elemento de la ciudadanía, ésta debe ser el resultado de la internalización de valores y actitudes, así como del desarrollo y práctica de habilidades y destrezas (al final de este apartado se detalla sobre enfoques de la educación cívica). Si bien los conocimientos resultan importantes dado que constituyen un insumo que utilizan los individuos al emprender acciones cívicas y en ocasiones incluso un prerrequisito a las mismas, los conocimientos no bastan y menos aún limitados a la materia constitucional. Se estima que si bien los ciudadanos no pueden ser expertos en todos los aspectos de la política, deben tener al menos cierta familiaridad con: 1) Las reglas del juego (las instituciones y los procesos de elección y gobierno, y similares); 2) La substancia de la política (los principales asuntos que destacan en la agenda, las condiciones sociales, económicas y políticas prevaletentes, las principales iniciativas de política pública, y similares); y 3) Los actores (las promesas, el desempeño y los atributos de candidatos, servidores públicos, representantes y partidos políticos, y similares) (Delli, 1989). También se ha señalado que los futuros ciudadanos necesitan conocer no sólo cómo funciona el gobierno sino también la sociedad civil, esto es, las asociaciones voluntarias y las ONG, mediante las cuales la gente expresa sus preocupaciones, propuestas y acciones cívicas; también deben conocer los fundamentos del sistema político, los propósitos, valores y principios de la democracia y el rol que corresponde en ella a los ciudadanos (NAEP, 1997). Asimismo, se señala que no se puede exaltar exclusivamente “un estado de derecho” sin considerar cuestiones tales como justicia social, poder y avatares históricos de un pueblo (Cullen, 1996).

- *La enseñanza cívica a partir del pluralismo o conflicto sobre valores.* Se estima que el objetivo fundamental de la educación cívica es desarrollar ciudadanos moralmente autónomos capaces de un pensamiento crítico y de contribuir positivamente al discurso público, que se conducen conforme a un compromiso, con principios, y no

con base en la coerción que se ejerce sobre ellos o en la persuasión de que son sujetos. Se trata de formar ciudadanos que a la vez que tengan un grado mínimo de aceptación del *status quo* también lo cuestionen y que ejerzan no mera tolerancia sino que sean capaces de compartir proyectos comunes con quienes piensan o sienten diferente, acordando reglas de juego y formas de resolver disensos (Cullen, 1996). Este enfoque aprecia y utiliza situaciones en las que se presenta un conflicto de valores, como casos que potencian: la capacidad de raciocinio cívico; la posesión de información; la conciencia política; y la tolerancia. Se pretende que los niños de todas las edades entiendan el mundo social. El maestro motiva a los alumnos a expresar sus propias ideas a efecto de que se vayan cuestionando las ideas previamente enunciadas, en un proceso que lleva a la modificación de las propias ideas de cada estudiante. El modelo implica que los maestros reconozcan la perspectiva individual de sus alumnos, aceptando que están presentes disparidades respecto de la ideología social o políticamente predominante. Además, el modelo motiva la práctica del análisis, el contraste y la justificación. El currículo es tal que ayuda a los niños a desarrollar un entendimiento de conceptos que están abiertos a diferentes interpretaciones, tales como: justicia, equidad, derechos, responsabilidades, reglas, leyes, poder, autoridad, diversidad y comunidad, así como predisposiciones cívicas: a llegar a ser un miembro no dependiente de la sociedad, a respetar la dignidad y valía intrínseca de todo ser humano, a asumir responsabilidades como ciudadano en el terreno personal, político y económico, a apegarse a las reglas del juego, a participar de manera informada, reflexiva y efectiva, a promover el sano funcionamiento de la democracia constitucional.²⁵ Por medio de historias escritas especial-

²⁵ Center for Civic Education, "Civitas: a framework for civic education", Calabasas, 1991; Center for Civic Education, *National Standards for civics and government*, Calabasas, 1994; Center for Civic Education, *We the people. The citizen and the constitution*, Calabasas, 1996; NAEP Civics Consensus Project, *Civics framework for the 1998 National Assessment Educational Progress*, US Department of Education, USA, 1997; Staff and Partners of the Center for Democracy and Citizenship, *Reinventing Citizenship. The practice of public work*, Humphrey Institute of Public Affairs, University of Minnesota, USA, noviembre, 1995.

mente para niños pequeños se puede incentivar el surgimiento de una comunidad reflexiva que explora estos valores. Una técnica que se puede enfatizar con los mayores es hacerles enfrentar situaciones problemáticas significativas y orientarlos a construir puntos de vista cada vez más racionales y fundados sobre cómo enfrentarlas (Cullen, 1996). Es a este respecto que el educador brasileño Paulo Freire señalaba ya en 1969: “¿Cómo aprender a discutir y a debatir con una educación que impone? Dictamos ideas. No cambiamos ideas. No debatimos o discutimos temas. Trabajamos sobre el educando. No trabajamos con él. Le imponemos un orden que el no comparte, al cual sólo se acomoda. No le ofrecemos medios para pensar auténticamente, porque al recibir las fórmulas dadas simplemente las guarda. No las incorpora, porque la incorporación es el resultado de la búsqueda de algo que exige, de quien lo intenta, un esfuerzo de recreación y de estudio. Exige reinención. No será posible formar hombres que se integren en este impulso democrático, con una educación de este tipo. Y no será posible porque esta educación contradice este impulso y hace resaltar nuestra inexperiencia democrática” (Roura, 1997: 53). Este modelo de enseñanza cívica a partir del pluralismo o conflicto sobre valores es seguido en países como Holanda e Inglaterra y comienza a aplicarse en Israel.²⁶ En Holanda, el Ministro de Educación estableció en 1995 un Comité para conducir un amplio proceso de reflexión a lo largo de dos años sobre la tarea moral de la educación, bajo la conciencia de que una nación no puede existir sin una base común de normas y valores compartidos (Hooghoof, 1990 y 1996).

El problema con este modelo es que requiere de maestros entrenados para crear un clima que a la vez que haga sentirse a los alumnos libres de expresar sus ideas, los motive a vincularlas constructivamente con las ideas de sus compañeros. Diversas investigaciones han demostrado que los maestros tienden –aún involuntariamente– a suprimir los puntos de vista de sus alumnos; a inhibir su capacidad de tomar la iniciativa en la discusión; a

²⁶ Conversación con Shaul Paz, Director de la Unidad para la Democracia y la Coexistencia del Ministerio de Educación de Israel, en Minneapolis-Saint Paul, EUA, en abril de 1997.

utilizar un lenguaje que no tiene un tinte reflexivo; a no utilizar preguntas que motivan el realizar juicios o valoraciones, y a no proporcionar a los alumnos suficiente tiempo antes de replicar (Wood en Light, 1991). Por otra parte, los maestros llegan a verse en un conflicto, al tener que decidir a qué valores dar prioridad, cuáles desalentar y cuáles tratar con neutralidad. El problema se complica cuando los padres cuestionan con qué derecho el maestro mina la autoridad paterna ante los ojos del hijo. Una complicación adicional para el maestro es: ¿hasta qué punto alentar la libre expresión sin llegar a incentivar la expresión de ideas antisociales tales como el racismo? Finalmente hay quien sostiene que este enfoque mina la lealtad cívica en los jóvenes y que es inadecuado en razón de la escasa valoración que genera respecto de la sabiduría proveniente de las viejas generaciones (Lister, 1988; O'Hear, 1991).

- *La enseñanza cívica basada en los sentimientos y en los afectos.* Este modelo enfatiza la empatía por otros como fuente esencial de motivación cívica, entendida como la habilidad de reconocer los sentimientos de otros, de ponerse en los zapatos de los demás y de compartir el estado emocional de otras personas (Cullen, 1996). Este modelo encuentra su sustento en la convicción de que la empatía está directamente relacionada con la probabilidad de involucrarse en acciones de carácter social. El objetivo de la enseñanza cívica debe ser ayudar a los estudiantes a tomar conciencia de que ésta tiene que ver, en última instancia, con la gente y con la calidad de vida de las personas en sociedad. En este enfoque resulta esencial el planteamiento de cuestiones tales como: ¿Por qué piensas que “X” creía eso? ó ¿Cómo piensas tú que “Y” se pudo haber sentido al estar en esa situación? En el caso de Polonia existe preocupación por enfatizar este enfoque, en razón de que las nuevas generaciones de niños no han tenido la experiencia personal –que sí tuvieron sus mayores– de vivir bajo un régimen comunista.²⁷

²⁷ Conversación sostenida con Krzysztof Stanowski, Director de Programas de la Fundación para la Educación para la Democracia de Polonia, en Minneapolis-Saint Paul, EUA, en abril de 1997.

La crítica a este modelo se plantea en el sentido de que la vida real no ofrece escenarios de pura empatía, pues la política requiere con frecuencia negociar con personas o grupos entre quienes no existe una íntima identificación. La idealización de la empatía puede impedir que se pueda actuar simplemente en razón de problemas y oportunidades comunes.

- *La enseñanza cívica basada en la experiencia que ofrece el entorno escolar o comunidad escolar.* Este modelo parte de la convicción de que ciertos valores tales como el respeto por las personas y por la justicia se aprenden únicamente mediante la experiencia práctica y que, por esta razón, dichos valores deben estar presentes en la escuela, en el ambiente escolar, en sus reglas, en su comunidad. Así, si se pretende enseñar la democracia, será necesario que la propia escuela ponga a disposición de los alumnos procesos o estructuras de consulta que permitan a los estudiantes experimentar la democracia por sí mismos, respecto de cuestiones relacionadas con su vida cotidiana. En Alemania y en Italia, los alumnos pueden manifestar su parecer sobre aspectos relacionados con el currículo, la disciplina, los libros de texto y la organización del proceso de enseñanza-aprendizaje. En las escuelas de Dinamarca se separa un momento a la semana para discutir, en el salón de clase, algún asunto de interés para los alumnos. Este asunto se puede referir a las reglas prevalecientes en el salón de clases o en la escuela. La práctica de ejercicios de evaluación de la labor del maestro por parte de los alumnos es frecuente y se lleva a cabo con carácter obligatorio dos veces al año. Así, entre el maestro y el alumno tiene lugar un diálogo de gran trascendencia, en razón de que en Dinamarca los niños pasan nueve años juntos en la misma clase y con el mismo maestro.²⁸ En el caso de Inglaterra, la mitad de las escuelas secundarias públicas y una de cada siete escuelas primarias cuentan con Consejos Estudiantiles en los cuales se discuten asuntos planteados por los mismos alumnos. La participación en consejos no se limita a la expresión de opiniones

²⁸ Conversación sostenida con Henrik Skovgaard-Nielsen, Asesor Nacional sobre Historia y Educación Cívica del Ministerio de Educación de Dinamarca, en Minneapolis-Saint Paul, EUA, en abril de 1997.

sino que implica actividades tales como procesos electorales, representar los intereses de otros, desarrollar campañas de promoción de cambio, juntas y reportes de avances. En Holanda los alumnos también intervienen en la toma de ciertas decisiones escolares. En el caso del Reino Unido y de Francia existe una tendencia a involucrar a la gente joven más allá de la toma de decisiones escolares, abriendo espacios a su participación en las decisiones en el nivel municipal.

Existen, por supuesto, límites razonables a la democratización de los espacios escolares, impuestos por la misma realidad. Sin embargo, hay quien constriñe, *a priori*, dichos límites. Así, los críticos de este enfoque los fijan muy pronto, bajo el argumento de que la educación es una cuestión técnica propia del entendimiento de especialistas o que, en el caso de niños, se trata de seres que no han desarrollado “suficientemente” su capacidad de raciocinio y valoración. Se rechaza, pues, que el principio categórico de la igualdad que reconoce igual capacidad de aportación –destacado por Robert Dahl– (Dahl, s/f) se extienda al alumnado. Otro argumento plantea que la educación es un proceso que requiere forzar al educando y, por tanto, no acepta consultas democráticas a los alumnos. Uno más señala que resulta absurdo pues el número de alumnos rebasa ampliamente el voto individual que pudieran emitir el profesorado y las autoridades. El modelo enfrenta, por un lado, complicaciones prácticas y, por el otro, la oposición de aquellos maestros y autoridades a quienes incomoda compartir decisiones.

- *La enseñanza cívica basada en la experiencia que ofrece la acción comunitaria.* Este enfoque privilegia el aprendizaje cívico mediante programas de acción comunitaria, por medio de los cuales se refuerzan el espíritu de comunidad, el sentido de responsabilidad, así como el altruísmo y el hábito de involucramiento voluntario en causas sociales. A los alumnos se les motiva a identificar un asunto local o nacional y a emprender acciones conjuntas respecto del mismo. Se les requiere escribir una carta a algún político, en la cual le expresen sus preocupaciones o convicciones respecto de alguna cuestión y le requieran tome acción en determinado sen-

tido. Este modelo se sigue en países como Dinamarca, Estados Unidos de América, Portugal y Francia. Por lo que se refiere a actividades de beneficio comunitario, como parte de la formación cívica escolarizada, en los EUA, una coalición de más de 100 instituciones denominada proyecto Campus Compact, ha enlistado a los alumnos de preparatoria en actividades de servicio público, como parte integral de su experiencia educativa. Independientemente de ello, en algunas escuelas, la participación en actividades de beneficio comunitario es un requerimiento escolar. Por otra parte, en el estado de Minnesota, el programa denominado Minnesota Extension Service's 4-H involucra a más de 240,000 niños y jóvenes que llegan a concebirse, como resultado de su participación, como ciudadanos eficaces que están desarrollando sus habilidades públicas por medio de los trabajos de naturaleza pública en los que se involucran.²⁹

La crítica que se hace a este enfoque es que se puede caer en un exceso contraproducente al idealizar fenómenos que se dan en el interior de la comunidad tales como: la confianza, el sentido de pertenencia, la dependencia mutua, la identidad compartida y la solidaridad. Esta idealización puede alienar a las personas respecto de la vida pública, contexto en el que las personas provienen de muy diversas comunidades particulares y no están, por tanto, vinculadas en razón de los fenómenos citados. La idealización del entorno comunitario puede impedir actuar simplemente en razón de problemas y oportunidades comunes, cuando no existe una misma identidad comunitaria (Staff and Partners of the Center for Democracy and Citizenship, 1995).

- *La enseñanza cívica centrada en el desarrollo de habilidades requeridas para la participación ciudadana.* El proceso está dirigido expresamente a que el alumno emprenda en el futuro acciones como ciudadano. El modelo descansa tanto en el análisis de ejemplos de acciones que se han emprendido en la vida real, como en

²⁹ Varios autores, *Civic Declaration. A Call for a New Citizenship. A New Citizenship Project of the American Civic Forum.* An Occasional Paper of the Kettering Foundation, diciembre 9, 1994. En cuanto a la filosofía de la educación cívica con énfasis comunitario véase Amatai Etzioni, *The Spirit of Community. The Reinvention of American Society*; Mary Ann Glendon y David Blankehorn, *Seedbeds of Virtue. Sources of competence, character, and Citizenship in American Society.*

la práctica de actividades cívicas. Se basa en la propia experiencia individual y los conocimientos del educando, mismos que vincula con la práctica de soluciones grupales a problemas compartidos en los entornos propios de la vida cotidiana. Este enfoque comprende la enseñanza de conceptos y habilidades que ayudan a que las personas ordinarias puedan discernir la naturaleza política de diferentes entornos, así como desarrollar acciones de liderazgo en entornos públicos, dentro y fuera del gobierno. Se estima que esta formación cívica resulta más eficaz dentro de contextos comunitarios e institucionales (Staff and Partners..., 1995). Mediante la educación cívica se pretende desarrollar habilidades que permitan: identificar, describir, explicar y analizar información y argumentos, así como evaluar, tomar y defender posiciones sobre políticas públicas, escuchar; motivar las reflexiones, energías y talentos de diversas personas; reconocer los intereses de otros; imaginar con flexibilidad la forma como la actitud y acción individual puede extenderse a categorías, asuntos y metas más amplias; desarrollar propuestas; argumentar y plantear preguntas; contextualizar los problemas; valorar alternativas; aceptar la ambigüedad; estar abierto a cambiar ideas, intereses y perspectivas personales; negociar; pensar estratégicamente, entendiendo las relaciones de poder; desarrollar planes de acción; demandar; ejecutar conjuntamente acciones, identificando recursos y dirigiéndolos a la solución eficaz de problemas compartidos. Asimismo, se enfatiza el desarrollo de habilidades y destrezas que le permitan al ciudadano monitorear e influenciar la vida pública y la vida cívica mediante el trabajo conjunto con otros ciudadanos y autoridades, la articulación clara de ideas e intereses, la construcción de coaliciones y consensos y el manejo de conflictos.³⁰ Este enfoque

³⁰ American Bar Association Special Committee on Youth Education for Citizenship, *Essentials of law related education. A Guide for Practitioners and Policymakers*, American Bar Association, USA, enero, 1995; Center for Civic Education, "Civitas: A framework for civic education", Calabasas, 1991; Center for Civic Education, *National standards for civics and government*, Calabasas, 1994; Center for Civic Education, *We the people. The citizen and the constitution*, Calabasas, 1996; NAEP Civics Consensus Project, *Civics framework for the 1998 National Assessment Educational Progress*, US Department of Education, USA, 1997; Staff and Partners of the Center for Democracy and Citizenship, *Reinventing citizenship. The practice of public work*, Humphrey Institute of Public Affairs, University of Minnesota, USA, noviembre, 1995.

considera que el desafío de la ciudadanía está en aprender a integrar ideales e intereses con estrategias prácticas, para trabajar con otros con quienes pudiéramos no estar en pleno acuerdo, para ejercer así un poder colectivo y generar bienestar público. En países como Australia, Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña, Holanda e Israel la formación cívica escolarizada incluye el desarrollo de habilidades ciudadanas básicas, asimismo se ha considerado indispensable el aprendizaje mediante la práctica tanto en las aulas, como en la escuela y en actividades fuera del plantel.³¹

Por supuesto, no existen modelos puros en la práctica. Lo que ocurre en cada sistema educativo es un énfasis en alguno de los enfoques descritos. Un balance en cuanto a las cuestiones que se privilegian resultaría ideal para la formación de un perfil ciudadano como el que se propone al final del presente ensayo. Un énfasis muy marcado sobre ciertos valores o sobre la necesidad

³¹ Varios ejemplos pueden consultarse en los diversos números de la carta del Institute on Writing, Reading and Civic Education of the Harvard Graduate School of Education, *The Civic Perspective*, así como en: Arlington League of Women Voters, *The Social Studies Curriculum in the Arlington Public Schools*, octubre, 1989; Center for Civic Education, *Civitas: A Framework for Civic Education*, Calabasas, 1991; Center for Civic Education, *We the People. The Citizen and the Constitution* (Program Brochure), Calabasas, 1996; Center for Civic Education and the National Conference of State Legislatures, *Project Citizen. We the People... A Civic Education Project for Grades 6 Through 9*, Calabasas, 1996; Close Up Foundation, *The Civic Achievement Award Program in Honor of the Office of the Speaker or the House of Representatives. A Civic Knowledge and Skills Development Program*, Arlington, 1990; HMSO, "Encouraging Citizenship", Report of the Commission on Citizenship, London, 1990; Hans Hooghoof, "Toward a Curriculum for Social and Political Education in the Netherlands", en *Educational Leadership*, noviembre, 1990; Hans Hooghoof y Jeroen Bron, *The Moral Task of Education. Creating a Climate for Learning; Efforts Made by the Dutch Department of Education, Culture and Science*, Dutch National Institute for Curriculum Development (SLO), 1996; Thomas Lickona, *Educación del carácter*, Foro Internacional Educación y Valores, Instituto de Fomento e Investigación Educativa, A.C., mayo, 1994; "National Commission on Social Studies in the Schools", Report, US, octubre, 1989; Don Rowe, *Value Pluralism, Democracy and Education for Citizenship*, en Gordon H. Bell (editor). Para ejemplos concretos en Dinamarca, Francia y Portugal, Don Rowe remite a Best, F., *Human Rights Education. Summary on the Council of Europe*, Strasbourg, France, Council of Europe, 1992; Senate of Canada, Committee of Social, Scientific and Technological Affairs, *Canadian Citizenship: Sharing the Responsibility*, 1993; Senate of Australia, *Active Citizenship*, Report of The Commission of Citizenship of Australia, 1994; SEP, *Planes y Programas de Estudio de Civismo*; Steering Committee for Civic Education of the Ministry of Education, Culture and Sport of the State of Israel, *On Being a Citizen. Civics Education for all in Israel*, Reporte interno, febrero, 1996.

de alcanzar siempre consensos totales, no contribuye a incentivar el surgimiento de una ciudadanía democrática. Por eso resulta importante identificar los modelos en los que se basan los planes y programas de estudios de civismo. Ello permite –tal y como lo destaca Donald Rowe– que exista un verdadero proceso de intencionalidad en la enseñanza del civismo a partir de bases conceptuales sólidas, evitando resultados que emergen de un proceso accidentado y no intencional que se presenta sin haber mediado una lógica de política educativa.

IV. NUEVOS DESARROLLOS EN MATERIA DE EDUCACIÓN CÍVICA QUE HAN TENIDO LUGAR TANTO EN OTROS PAÍSES COMO EN EL NIVEL INTERNACIONAL

El tema de la educación cívica ha venido ganando relevancia en diversos países. En el caso de Europa, se trata de un tema que ha ingresado a la agenda de prioridades educativas (Rowe, en Gordon, 1995; Newton, 1994; Valcher, 1992; Rachmanova, 1994), particularmente a raíz del desplome del socialismo. El desafío de la promoción cívica pasa actualmente por uno de los momentos de mayor auge en lo que va del presente siglo. De seis años a la fecha, se ha venido consolidando una corriente en el nivel mundial que pretende fortalecer la cohesión de los sistemas políticos, por medio de la promoción de ciertas características en los ciudadanos, mediante la educación y la promoción cívicas. A continuación se presenta un panorama somero de las políticas vigentes en algunos países en materia de educación cívica, así como de algunos desarrollos que han tenido lugar en la materia en la arena internacional:

- *El caso de los Estados Unidos de América.* La formación cívica forma parte de la Seis Metas Educativas Nacionales que el Presidente de los EUA convino con todos los Gobernadores de la Unión Americana en 1990: “Involucrar a todos los estudiantes en actividades que promueven y demuestran una buena ciudadanía. Asegurar que en toda escuela todos los estudiantes aprendan a usar adecuadamente su mente de manera que estén preparados para

una ciudadanía responsable, y garantizar que todo adulto norteamericano posea la información, el conocimiento y las habilidades necesarias para ejercitar sus derechos y responsabilidades ciudadanas” (Center for Civic Education, 1991). Un proyecto de estándares a los que las escuelas se adhieren de manera voluntaria, que determina lo que todo alumno debe saber y ser capaz de hacer en términos de formación cívica al egresar del 4o., 8o. y 12o. grados del sistema de educación elemental, fue diseñado en 1993-1994 bajo un proceso en el que participaron más de mil personas entre maestros, educadores, académicos, padres de familia, representantes de ONG, funcionarios electos y otros funcionarios gubernamentales. Los estándares han generado creciente interés (Center for Civic Education, 1994). Algunos estados como Florida, Massachusetts y Minnesota han desarrollado sus propios estándares (Massachusetts, 1995; Minnesota, 1996). Además, el sistema de Evaluación del Progreso Educativo Nacional (NAEP) se propone llevar a cabo en 1998 una evaluación del conocimiento y las habilidades cívicas con que cuentan los alumnos de 4o., 8o. y 12o. grados de los EUA. (Esta será la sexta ocasión que el NAEP llevará a cabo evaluaciones nacionales sobre civismo en los últimos 30 años) (Center for Civic Education, 1998; NAEP, 1996). Un grupo de 50 líderes estadounidenses en los campos de la educación, las empresas y el gobierno incluyó la formación cívica como uno de los objetivos fundamentales de la preparación que se debe ofrecer a los estudiantes para estar en condiciones de afrontar con éxito el siglo venidero (Uchida, 1996). Este carácter prioritario de la educación cívica en los EUA se ha reflejado en la producción de centenas de materiales de capacitación ciudadana en videocassetes, programas de cómputo, CD-ROM y laser disks.³²

- *El caso de Holanda*. La educación social y política ha venido ganando un estatus prominente en la educación secundaria. A partir de 1983, el Instituto Nacional para el Desarrollo del Curriculum (SLO) fomentó durante seis años, a petición de organizaciones

³² Special Committee on Youth Education for Citizenship, *319 Current Videos and Software For K-12 Law-Related Education*, Chicago, IL, American Bar Association, 1993.

educativas y sociales un proyecto encaminado a desarrollar una nueva visión de la materia de la que derivaron principios básicos, planes de lecciones probados y un detallado curriculum esencial. En 1985, el gobierno estableció un Comité Estructural para los Exámenes que regirían en la materia, que formuló descripciones de los contenidos básicos de la misma y un programa de exámenes. En 1995, el Ministro de Educación Holandés estableció un Comité para conducir un amplio proceso de reflexión a los largo de dos años sobre la tarea moral de la educación bajo la conciencia de que una nación no puede existir sin una base común de normas y valores compartidos (Hooghoof, 1990 y 1996).

- *El caso de Nicaragua.* Desde 1992 se desarrolló, durante varios años, un proceso de consulta encaminado a la reforma de los planes de estudio de entrenamiento cívico en primaria y secundaria. Los nuevos planes se aplican ya en las escuelas de Nicaragua (García, 1996).
- *El caso de Israel.* El Ministro de Educación designó en 1995 a un Comité con el objetivo de desarrollar un curriculum omnicomprendensivo para la enseñanza del civismo que provea una base común para todos los ciudadanos como una prioridad en la agenda nacional. El reporte del Comité Israelí, presentado un año después, concluyó: “Se trata de una tarea nacional a la cual se le debe otorgar una clara prioridad en todos los niveles: diseño de políticas públicas, planeación, instrumentación y asignación de recursos” (Steering Committee for Civic Education of the Ministry of Education, Culture and Sport of the State of Israel, 1996).
- *El caso de Argentina.* Desde que el país dejó los gobiernos militares para volver a la democracia, en Argentina se viene desarrollando un proyecto encaminado a una nueva reforma de la llamada Educación ética y ciudadana, la cual, habiendo sido objeto de una reforma en 1994-95, continúa siendo revisada.³³

³³ Conversación con Juan Esteban Velderrain. Asesor de Reforma Curricular del Ministerio de Educación Argentino, reponsable del diseño del componente de Educación Ética y Ciudadana del Programa de Reforma Curricular, Buenos Aires, Argentina, 6 de octubre de 1996.

- *Los casos de Australia, Inglaterra y Canadá.* En estos países, el Parlamento ha establecido comités con el propósito de realizar un diagnóstico sobre la formación de ciudadanos y de emitir recomendaciones sobre cómo se puede mejorar la calidad de la educación cívica formal e informal (HMSO, 1993; Senate of Australia, 1994).
- *El caso de Polonia.* A raíz de la revolución democrática que tuvo lugar en este país, la educación que ofrece el sistema educativo para formar ciudadanos se ha venido transformando. Los ciudadanos han asumido la responsabilidad de influir sobre los contenidos y las técnicas de los programas de educación cívica, por medio de la fundación y operación de ONG que funcionan como Centros Pedagógicos (Zahorska-Bugaj, Remy; VanFossen; Jacek; todos ellos en Remy, 1996).
- *Los casos de países de Europa del Este.* Desde hace algunos años se vienen desarrollando en Europa del Este diversos proyectos colaborativos y de intercambio con la participación de las siguientes instituciones: el Instituto para el Desarrollo de la Educación, de la Universidad Carlos, de la República Checa; la Asociación CIVITAS para la Enseñanza de Conocimientos y Habilidades Cívicas, de Hungría; el Centro para el Avance de la Democracia; de Letonia; el Centro para la Educación en Ciudadanía, de Polonia; la Asociación para la Educación Cívica, de Rusia, en asociación con Grazhdanin; la Fundación Educativa de la Federación de Maestros Norteamericanos; la Asociación Norteamericana de Ciencia Política; el Centro para la Educación Cívica; el Centro Mershon y el Colegio de Educación de la Universidad Estatal de Ohio; el Centro de Desarrollo de Estudios Sociales de la Universidad de Indiana; el Consejo para la Educación para la Ciudadanía en el Colegio Russell Sage de New York; la Asociación de Educación Relacionada con la Ley de Florida; el Proyecto Ley en el Salón de Clases de la Escuela Lewis and Clark de Oregon; el Centro para la Educación Cívica por medio de la Ley de Michigan; el Proyecto Nosotros la Gente... de Georgia y Northwestern Georgia; el CIVITAS: Instituto Juiata para Asuntos Cívicos de Pennsylvania y el Centro de Educación Relacionada con la Ley y Educación Cívica de Temple. Estos proyectos colaborativos y de intercambio com-

prenden seminarios, visitas, traducción de documentos y ensayos, adaptación y desarrollo de planes y programas de estudio y de capacitación, investigaciones y evaluaciones. La red de personas e instituciones interesadas en impulsar la educación cívica denominada CIVITAS ha generado productos concretos en países como Bosnia, la República Checa, Polonia y Rusia. En estos países ha tenido lugar un intenso intercambio técnico entre especialistas, que ha permitido no sólo enriquecer los marcos de referencia sino generar planes de estudio, guías para maestros, textos, lecciones de clase, materiales didácticos, así como actividades prácticas dentro y fuera del plantel.

- *La red internacional de ciudadanos interesados en promover la educación cívica CIVITAS.* Desde 1995 viene operando y expandiéndose, bajo el nombre de CIVITAS, una red de ciudadanos de más de 70 países interesados en promover la educación cívica. En 1997 tuvo lugar en Checoslovaquia una reunión internacional de educadores cívicos de toda Europa denominada “CIVITAS”, a la cual asistieron más de 400 personas provenientes de 52 países (Kemble, 1995). A fines de 1996 se organizó una reunión similar para América a la que se le denominó “CIVITAS Panamericano”. A la reunión asistieron más de 100 representantes de instituciones de 20 países americanos. El propósito de la reunión fue construir redes regionales e internacionales de expertos y tecnologías para fortalecer los valores democráticos, la cultura cívica y la participación cívica, de las que formen parte organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como empresas privadas. A la reunión asistieron observadores de la Comunidad Europea, de Europa Central y del Este, de África, del Medio Oriente y de Asia.³⁴ En 1997 se realizó una tercera reunión, “CIVITAS África”, en Pretoria, Sudáfrica. Después de estas tres grandes reuniones internacionales, CIVITAS se encuentra ya formalmente constituida como una organización no gubernamental de carácter internacional que

³⁴ Una descripción detallada de la red internacional denominada CIVITAS y de ambas reuniones puede consultarse en Eric Suzán Reed, *CIVITAS Panamericano. Una iniciativa Internacional para la democracia por la vía de la educación cívica.*

aspira a fortalecer una educación efectiva para una ciudadanía informada, responsable y democrática. Los objetivos principales de CIVITAS, de conformidad con el artículo 1º de su acta constitutiva son: Funcionar como una instancia de detección, recopilación y clasificación para consulta abierta de información relacionada con la educación cívica. Contribuir al mantenimiento y expansión de la comunicación entre educadores cívicos por medio de la Internet (véase CIVNET). Proveer asistencia técnica a sus miembros, así como facilitarles el recabar fondos. Servir como consultor de gobiernos nacionales y organizaciones internacionales en el desarrollo de programas en el campo de la educación cívica. Y organizar reuniones internacionales, regionales y nacionales sobre la enseñanza de la democracia, así como programas de entrenamiento y capacitación sobre el particular (CIVITAS, 1997).

- *El caso de las relaciones multilaterales de cooperación entre Estados.* Los EUA y la Unión Europea firmaron, en la cumbre de Madrid, España, en 1996, un acuerdo conocido como Iniciativa Transatlántica, que incluye la adopción de un programa cooperativo de educación cívica (USIA, 1996). En la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América, celebrada en Miami, EUA, en 1994, a la que asistió México, los presidentes signaron una declaración que, entre otras cosas, se refiere al compromiso de colaboración y de desarrollo de acciones concretas para preservar y fortalecer los sistemas democráticos, mediante, la activa participación cívica y la plena participación en actividades políticas y sociales de los ciudadanos y de las asociaciones de ciudadanos, en especial de la mujer, de los jóvenes, de los grupos minoritarios, de las poblaciones y comunidades indígenas y de quienes viven en condiciones de pobreza extrema; de la promoción de las prácticas y los valores democráticos, y de la participación de las comunidades de base y de las organizaciones comunitarias en la solución de los problemas en el nivel local (Summit of the Americas, 1994). Posteriormente, en Viña del Mar, Chile, los Presidentes y Jefes de Estado signaron, a principios de noviembre de 1996, la Declaración de la VI Cumbre Iberoamericana. El punto 23 señala “[...] nos comprometemos a promover el prestigio de la política, para revalorizar su

papel en la vida diaria de nuestros conciudadanos, y a estimular su participación política y social [...]. Fortaleceremos, desde las más temprana escolaridad, los programas de formación ciudadana y de educación para la democracia y la participación [...]”. En el punto 27 se señala que “[...] la consolidación de la democracia implica el desarrollo de una cultura de la responsabilidad mutua entre ciudadanos y autoridades [...] los ciudadanos deben conocer sus derechos y ejercerlos, así como respetar las facultades de las cuales están investidos los órganos públicos y sus titulares[...]”.

Algunos gobiernos y ONG buscan generar un movimiento que pretende crear compromisos concretos de acción por parte de los países en materia de educación cívica, a ser delimitados y asumidos en la Cumbre que se celebrará en 1998.

- *El caso de los organismos internacionales.* Por otra parte, varias organizaciones como la Agencia de Información de los EUA, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Concilio Europeo, la Comisión Europea, la Organización de Estados Americanos y la UNESCO han definido el apoyo a la educación y promoción cívica como una de sus prioridades institucionales y están canalizando a este objetivo recursos, así como emprendiendo diversas acciones sobre el particular (USIA, 1995).

V. LA VINCULACIÓN EXISTENTE ENTRE LA EDUCACIÓN Y LA GENERACIÓN DE UN PERFIL CÍVICO

Si bien, como se ha podido apreciar, hay una tendencia muy extendida a asumir que existe una importante conexión entre los procesos educativos y la generación de una cierta cultura cívica, resulta oportuno preguntarse hasta qué punto se ha podido probar –bajo un método científico– la existencia de dicha vinculación.

Algunos han apuntado lo que pareciera ser una contradicción que cuestionaría tal certeza: los niveles educativos han ido en aumento en el mundo y, sin embargo, en muchos países se han llegado a presentar retrocesos en los niveles de información, de participación o de cultura política. Sin embargo, existe una explicación plausible a esta paradoja: existen otros factores en el medio, además de la

educación, que ejercen una influencia en sentido contrario. Baste mencionar la televisión, el cine, las computadoras, los juegos electrónicos, el individualismo, el declive de los partidos políticos. Por otra parte, el cambio en los niveles agregados de educación en una sociedad se enfrenta a un número cerrado (que no crece) de espacios en la arena política. La participación política está limitada por su naturaleza competitiva dado que el número de representantes populares y de funcionarios designados no crece en la misma proporción que la población. En la participación se llega a presentar un rendimiento decreciente para el ciudadano activo, pues éste compite con un número cada vez mayor de ciudadanos que se tornan activos y buscan atraer la atención de un número relativamente cerrado de actores políticos. El incentivo para el individuo no es el mismo si la petición que formula resulta una entre unas cuantas, que si está destinada a ser una entre miles. El ciudadano compite por recursos escasos, pues un legislador está en condiciones de impulsar un sólo tipo de legislación y, sobre todo, podrá votar sí o no, sin que para él pueda existir un abanico absolutamente abierto de opciones que satisfagan todas las posturas o necesidades planteadas a él por la ciudadanía. Este rendimiento decreciente no se presenta, sin embargo, respecto de cuestiones como el entendimiento de los principios democráticos o de valores como la tolerancia, cuyo incremento en el caso de algunos ciudadanos no disminuye su disponibilidad para ser adquiridos por otros ciudadanos (Nie, 1996).

Cincuenta años de evidencia empírica apuntan a una consistente y notoria influencia de la educación formal sobre varios aspectos de la ciudadanía democrática. Un ejemplo de cómo contribuye a ello la educación general es el hecho de que la formación que resulta de haber accedido a más años de educación disminuye los costos materiales y cognoscitivos que implica la participación política. En un estudio detallado, llevado a cabo recientemente se analizaron las siguientes siete características: participación política, voto, tolerancia política, interés por la política y conocimiento tanto de los principios de la democracia, como de líderes y de sucesos políticos actuales. Se encontró una muy alta correlación de la intensidad de dichas características con el número de años en que la persona estudió.

Además de una vinculación directa, existen efectos “indirectos”: las personas que tienen mayor educación formal tienden a acceder a posiciones sociales mucho más cercanas a las redes sociales que son importantes en términos políticos por la influencia que ejercen sobre la toma de decisiones. Así, están en una posición desde la cual escuchar y ser escuchado es más fácil y, por tanto, menos costoso para el individuo. Esta situación retroalimenta, a su vez, la intensidad de las cualidades cívicas surgidas del proceso educativo mismo.

Un análisis efectuado respecto de Alemania, Australia, Estados Unidos, Irlanda, Israel, el Reino Unido y Noruega arrojó que los años de estudios influyen positivamente sobre: 1) La atención otorgada a la política; 2) El interés por los asuntos públicos; y 3) La tolerancia para con la libertad de expresión de puntos de vista impopulares. La consistencia es asombrosa pues, si bien se presentaron variaciones en la intensidad del impacto del número de años de estudio, la relación es, en los siete casos, positiva, substancial y estadísticamente significativa (Nie, 1996).³⁵

Al efectuarse en los EUA un análisis de regresión con multivariantes en relación al National Election Study 1988 y al Survey of Political Knowledge 1989, el nivel de educación y de interés por la política resultaron ser los rubros altos que de manera importante predican el conocimiento político. Así, los ciudadanos mejor informados tienden a participar más en política, a articular mejor sus intereses, a comprender un discurso enfocado al interés público más elevado, a recompensar a los líderes políticos o a retirarles su apoyo en razón de sus acciones, y a poseer más valores democráticos como la tolerancia (Delli, 1989). Numerosas investigaciones concluyen que el mayor impacto *en cuanto a posesión de información* proviene de un mayor acceso a cualquier tipo de educación, sin importar que no sea específicamente educación cívica. Sin embargo, se ha corroborado que a una mayor educación cívica corresponde un mayor conocimiento de las reglas del juego político (Delli, 1989). Esto es importante pues el no entender la política constituye un factor que

³⁵ La información sobre la que se realizó el análisis proviene de l International Social Survey Project (ISSP).

aleja al ciudadano de la participación en ella (recuérdese al respecto que el 53% de los mexicanos entrevistados en 1995 sintió que la frase más cercana a su manera de pensar era "La política es tan complicada que la gente como uno no puede entender lo que pasa") (MORI, 1995).

Ciertamente, la educación en general no ejerce influencia ni sobre la totalidad de las actitudes políticas ni sobre la totalidad de los comportamientos políticos. Así, la intensidad de la identificación partidaria y la confianza en las instituciones no resultan de ella (Nie, 1996). Justamente por ello se requiere que las autoridades, los medios de comunicación masiva, la familia, los marcos institucionales y las organizaciones de la sociedad civil se sumen a la labor del sistema educativo para contribuir a generar el nuevo perfil de ciudadano que permitirá a México enfrentar con éxito los desafíos del siglo XXI. Sin embargo, a pesar de la delimitación de los alcances de la educación formal, numerosas investigaciones y estudios han mostrado que la educación puede tener un impacto sobre la clase de cultura cívica que el presente ensayo busca promover. Ciertamente, el simple acceso a la educación formal tiene un impacto sobre la cultura cívica y sobre la acción política (Almond, 1965). No obstante, resulta falsa la suposición de que la totalidad de los conocimientos, las disposiciones y las habilidades que un ciudadano debe tener, en el esquema que buscamos promover, emerjan como un subproducto del estudio de materias distintas del civismo, gobierno o ciencias sociales o como un resultado del proceso mismo de asistir a la escuela (NAEP, 1997).³⁶ La educación formal no produce, nece-

³⁶ Los diseñadores del proceso de evaluación de la cuestión cívica que emprenderá en 1998 el sistema educativo estadounidense, por medio del NAEP, destacan que un número creciente de cuerpos responsables de diseñar políticas educativas está reafirmando que una educación cívica efectiva es esencial. Los autores remiten a: Thomas L. Dynneson, Richard E. Gross y James A. Nikel, *An Explanatory Survey of Groups of 1987 Graduating Seniors' Perceptions pertaining to (1) The Qualities of a Good Citizen (2) The Sources of Citizenship Influence, and (3) The Contributions of Social Studies Courses and Programs of Study to Citizenship Development*, Spring 1989; L.H. Ehman, *The American School in the Political Socialization Process, Review of Educational Research*, 50, Núm.1 (1980); Richard Niemi y Jane Junn, *Civics Courses and the Political Knowledge of High School Seniors*, Ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, D.C., septiembre 2, 1993; Richard Niemi y Jane Junn, *The Political Knowledge of White, African-American, and Latino High School Seniors*, Ponencia presentada en el Sixteenth World Congress of the International Political Science Association, Berlín, Alemania, agosto 21-25, 1994, y Diana Owen y Jack Dennis, *Preadult Development of Political Tolerance, Political Psychology*, 8, 1987.

sariamente, los componentes afectivos y evaluativos tales como la obligación cívica y la confianza. Estas actitudes y valores parecen estar significativamente influenciados por la experiencia de vida real y la experiencia histórica (Almond, 1980; Verba, 1987) y ahí es donde entra en juego el impacto que puede tener una política educativa explícita en materia de civismo, dirigida a generar cierto clima en el salón de clases y en la escuela, así como una vinculación con la comunidad.

Para concluir este análisis, conviene llamar la atención sobre el hecho de que algunos programas de educación cívica han probado ser altamente exitosos en el logro de sus objetivos.³⁷

VI. SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN CÍVICA EN MÉXICO

Como se pudo apreciar, al dar lectura a la sección que abre el presente ensayo, dedicada a ofrecer un diagnóstico sobre el particular, la cultura cívica en nuestro país está lejos de encontrarse en una situación de idoneidad, si se atiende a indicadores y situaciones relacionadas con: las características de la cultura política; los grados de alienación política que muestra la población; el tipo y frecuencia con que la ciudadanía emprende actividades políticas; los incentivos que

³⁷ Estudios realizados en 1988 y 1991 por Educational Testing Service (ETS) confirmaron que el programa *We the People. The Citizen and the Constitution* incrementa el conocimiento y entendimiento que los alumnos tienen sobre la Constitución y los derechos humanos. En 1993 se confirmó que tanto los cursos de civismo en el nivel secundaria como el programa *We the People. The Citizen and the Constitution* incrementan (de manera especial en este programa) el respeto por los derechos políticos y las libertades de todas las personas, incluyendo las de aquellas cuyas ideas resultan desagradables o absurdas para los jóvenes evaluados. Richard Brody, *Secondary Education and Political Attitudes: Examining the Effects on Political Tolerance of the we the people... curriculum*, Center for Civic Education, Calabasas, diciembre, 1994. Por su parte, el estudio llevado a cabo por Brody, arribó a las mismas conclusiones. Sin embargo, este último estudio presenta problemas metodológicos: se basó en las respuestas de los alumnos que accedieron a responder un cuestionario, mismos que no fueron seleccionados directamente a través de una muestra probabilística sino que lo hicieron en respuesta a la invitación de un grupo de maestros seleccionados –ellos si– conforme a una muestra probabilística (con una altísima abstención de 4.5 por uno, por parte de los maestros que no utilizaban el programa *We the People...*). Además, el estudio no constituyó un experimento que midiese niveles antes y después del tratamiento, sino que comparó niveles con los normalmente manifestados por ciudadanos votantes en encuestas. Finalmente, el estudio no controla aspectos como antecedentes familiares y educativos, nivel de ingreso, región, naturaleza pública o privada de la escuela, etc., respecto de los alumnos que contestaron el cuestionario, particularmente respecto de los que no utilizan el programa *We the People*.

tanto el gobierno como la sociedad ofrecen a la participación; y la intensidad con que la población se involucra en actividades comunitarias. De ahí la importancia crucial de la educación cívica. Si a lo que aspiramos en este país es a que exista una cierta participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, no podemos manifestarnos satisfechos respecto de las características predominantes en la cultura cívica en nuestro país. En consecuencia y en razón de que la educación cívica es uno de los factores que contribuye a generar el perfil de la cultura cívica en una nación, pasamos ahora a considerar cuál es la situación prevaleciente por lo que respecta a la formación cívica que el sistema educativo ofrece a los niños y jóvenes.³⁸

A. Nuevo énfasis en el civismo

El estado mexicano resolvió hace cinco años otorgar mayor énfasis a la formación cívica que el sistema educativo venía ofreciendo a niños y jóvenes. Hasta 1992, éstos estuvieron privados durante más de 18 años de la presencia del civismo, como una materia específica de la formación escolarizada, al fusionarse el civismo con la historia y la geografía para integrar la materia de ciencias sociales. Esta fusión representó en la realidad una pérdida para la enseñanza del civismo en razón de la magnitud de su presencia en: los contenidos tanto de planes y programas de estudio como de los libros de texto; el tiempo destinado a su temática tanto en el salón de clases como en las tareas, en reactivos de los exámenes. En razón de las consecuencias adversas resultantes de la fusión que se había hecho en 1974 del civismo con la historia y la geografía para integrar la materia de ciencias sociales, en el ciclo escolar 1992-93 se resolvió reestablecer el estudio sistemático del civismo en la escuela primaria y secundaria. Así volvieron a surgir las materias de educación cívica en la primaria

³⁸ Algunos de los datos que aquí se presentan surgieron de una sesión de trabajo realizada en septiembre de 1996 en la que participaron Antonio Santiago Becerra y José Luis Gutiérrez, funcionarios del IFE, César Lugo, funcionario de la SEP, y el autor de este ensayo, entonces funcionario de la Secretaría de Gobernación. Dado que no se retoman en su integridad todos los datos y puntos de vista, la responsabilidad por lo aquí expresado radica íntegramente en el autor de este ensayo.

y la de civismo en la secundaria, como materias específicas de la formación escolarizada. El civismo volvió a tener, de esta forma – por sí y en sí mismo– un espacio específico en los planes y programas de estudio. Volvió a tener asignado un tiempo de exposición propio en el salón de clases. Volvió a ser sujeto específico de evaluación en el aprendizaje del alumnado. Tal y como había ocurrido antes, desde 1936, en la educación secundaria.

B. Base legal de la educación cívica

Si bien en la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos no existe una mención expresa de la “educación cívica” en el artículo 3o, mismo que sienta las bases del sistema educativo, sí se le menciona, de manera indirecta:

La educación que imparta el Estado [...] tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la “independencia y en la justicia” será “democrática [...] y contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, como por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

Por su parte, el artículo 31, fracción II, establece que: “Son obligaciones de los mexicanos [...] asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir *instrucción cívica* [...] que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos ciudadanos [...]”. Asimismo, el artículo 41 constitucional establece que el organismo público autoridad federal electoral (Instituto Federal Electoral) tiene, entre otras, las funciones de [...] “capacitación electoral y *educación cívica*”.

Por su parte, la Ley General de Educación señala en su artículo 2o que:

“[...] la educación es medio fundamental [...] para formar al hombre del mañana que tenga sentido de solidaridad social [...]. En el proceso educativo deberá asegurarse la participación activa del educando estimulando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social, para alcanzar los fines a que se refiere el artículo 7o [...]”.

El artículo 7o establece concretamente, en sus fracciones III, V, VI y XII, que: “La educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo tercero de la Constitución [...], los siguientes: Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país [...]. Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones para el mejoramiento de la sociedad; promover el valor de la justicia, de la observancia de la ley, de la igualdad de los individuos ante ésta, así como propiciar el conocimiento de los derechos humanos y el respeto a los mismos; fomentar actitudes solidarias y positivas hacia [...] el bienestar general [...]”.

C. Presencia del civismo en la planeación del desarrollo

Dos de los cinco objetivos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: construir un pleno desarrollo democrático y avanzar a un desarrollo social requieren, necesariamente, para su viabilidad, de la propagación de una nueva cultura cívica entre los mexicanos (Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000). Desafortunadamente, el Programa Sectorial correspondiente a educación carece de alusiones específicas de trascendencia al tema de la educación cívica.

D. Espacio destinado a la enseñanza de la educación cívica en la jornada escolar

Por lo que respecta a primero y segundo grados de primaria, la clase de educación cívica no se imparte como tal. Los contenidos se suponen esparcidos en el resto de las materias, especialmente en conocimiento del medio, materia a la cual se dedican tres horas semanales. Los planteles en donde se imparte educación primaria deben asignar una hora por semana a educación cívica de tercero a sexto grados. Cabe aclarar que en tercer grado, los contenidos se refieren fundamentalmente a información sobre el entorno que rodea al alumno, esto es sobre la historia y geografía el Municipio y el Estado y sus instituciones de gobierno. En 4o, 5o y 6o años, los contenidos se refieren ya a los tradicionales del civismo. Por lo que respecta a los planteles en donde se imparte educación secundaria, la asignatura académica de Civismo se imparte durante tres horas semanales en Primero de Secundaria y dos horas semanales en Segundo de Secundaria.

E. Contenidos curriculares para la educación cívica

La Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal es la instancia responsable de formular los planes y programas de estudio. Estos planes y programas de estudio tienen carácter obligatorio para todas las escuelas del país. Los programas de estudio constituyen un referente organizado y ofrecen orientaciones claras bajo propósitos definidos. El enfoque predominante de los programas de estudio se centra en: la formación de valores y actitudes que permiten al individuo integrarse a la sociedad, con respeto a la diversidad cultural, y participar en su mejoramiento, así como ser conocedor de sus derechos y los de los demás, responsable, libre, cooperativo y tolerante. Los derechos humanos y sociales, la democracia, el estado de derecho, y la pluralidad ocupan un lugar relevante. Los valores,

principios y tradiciones del país también están presentes. Se otorga atención a valores como la dignidad humana, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el cumplimiento de acuerdos, la honestidad y el apego a la verdad. El enfoque que se le da a la educación cívica se centra en proporcionar información y orientación sobre derechos. En el caso de las responsabilidades, éstas se presentan de manera limitada. Se busca que los estudiantes hagan propios algunos valores sociales como la legalidad y el respeto a los derechos humanos fundamentales, la libertad y la responsabilidad personal, la tolerancia y la igualdad de las personas ante las leyes, y la democracia como forma de vida. Se profundiza en el conocimiento de los rasgos más importantes de la organización de la república, federal, democrática y popular; de la división de poderes, el fortalecimiento de los municipios, las formas democráticas y representativas, y la identidad y soberanía nacionales. Desafortunadamente, en los programas de estudio vigentes predomina la descripción detallada de las instituciones públicas y de los derechos ciudadanos, sin que exista un énfasis ni en el desarrollo de habilidades y actitudes, ni en la internalización de la naturaleza conflictiva que tiene la política en toda sociedad. El objetivo parece ser transmitir ante todo conocimientos, estando éstos relacionados primordialmente con el gobierno y los derechos que frente a éste tienen los individuos o los grupos. Así, se otorga un especial énfasis a enseñar cuestiones tales como la forma en que están organizadas las dependencias del poder ejecutivo; cuál es el procedimiento que se sigue en el poder legislativo para que una iniciativa se convierta en ley; cómo se organizan las elecciones; qué derechos tienen los niños, los ancianos, las mujeres; qué son los derechos sociales a la protección de la salud, a la vivienda y al trabajo. Si bien se pretende organizar la enseñanza y el aprendizaje de contenidos básicos para asegurar que los niños se formen éticamente mediante el conocimiento de sus derechos y deberes y la práctica de valores en su vida personal, en sus relaciones con los demás y como integrantes de la comunidad nacional, así como que el alumno identifique situaciones que representan violaciones a esos derechos u obstáculos para el ejercicio de sus derechos y que conozca los recursos legales exis-

tentes para protegerlos, llama la atención la ausencia de cuestiones controversiales en los programas de estudio, así como de cuestiones que son ampliamente consideradas en la sociedad como deficiencias, carencias o problemas a resolver: el presidencialismo, el centralismo, la falta de una cultura de la legalidad, la corrupción o la ausencia de una cultura política participativa.

F. Métodos más frecuentemente utilizados por los profesores en el aula

Desafortunadamente predomina significativamente la exposición oral a cargo del maestro, sin que éste recurra suficientemente a desencadenar la reflexión colectiva en el salón. Los alumnos no suelen participar en proyectos en beneficio de su comunidad. Tampoco se utilizan métodos que incentiven el desarrollo y la práctica de habilidades ciudadanas. De ahí la necesidad de explicitar objetivos en los programas de estudio de que se hablará más adelante y de prestar atención al perfil del maestro que imparte la asignatura.

G. El maestro de educación cívica

Desafortunadamente no existen programas de especialización docente en educación cívica o civismo. En consecuencia, no existen calificaciones o requerimientos especiales para impartir la clase de educación cívica. Cualquier maestro puede impartir la materia, pues para enseñar educación cívica en las escuelas, al maestro simplemente se le requiere el título de profesor con grado terciario (educación normal equivalente al nivel licenciatura), en el caso de la educación primaria, y de profesor con grado académico, por lo que respecta a educación secundaria (normalistas o con licenciatura). Conviene destacar que no existen estadísticas sobre el porcentaje de profesores que realmente poseen los títulos requeridos. Más grave aún, no existen programas de capacitación docente en civismo para maestros que se encuentran en servicio. Tampoco se han evaluado a nivel nacional, de manera sistemática, ni los conocimientos de los maestros que imparten educación cívica o civismo, ni las

metodologías que aplican, ni los resultados que se obtienen en el estudiantado. De ahí la necesidad de considerar prioridad la formación cívica en el interior del sistema educativo, a efecto de incentivar que se tomen medidas específicas dirigidas a dotar, tanto a los maestros en servicio como aquellos que se están formando, con las metodologías pedagógicas que resultan eficaces para contribuir a formar el perfil ciudadano que requiere el México del siglo XXI.

H. Efectos detectados de los procesos de educación cívica

Un estudio realizado a fines de los años sesenta concluyó que los niños mexicanos que cursaban de 5^o de primaria a 3^o de secundaria, época en que se impartía el civismo como materia independiente, mostraban altas tendencias al autoritarismo y a la ineficacia política (especialmente aquellos provenientes de los estratos socio-económicos bajos), con marcada minusvaloración de la jerarquía política del ciudadano respecto a otros actores; falta de confianza en sí mismo; omnipresencia del presidente y del PRI entre los actores políticos; ignorancia de la base electoral sobre la que se sustenta la autoridad presidencial; atracción por la gran autoridad y capacidad de mando del presidente, un desconocimiento del predominio de las iniciativas de ley presentadas por el ejecutivo, combinado con una percepción de los diputados como “ayudantes” del presidente; bajo interés por la política; desconocimiento de los fines ulteriores del voto; desapego a la legalidad; concepción autoritaria de los partidos políticos (“los partidos nombran a sus líderes pero el gobierno los guía”); nacionalismo a ultranza que genera una percepción positiva notoriamente desproporcionada respecto de los grados de libertad y de democracia vigentes en México, y una concepción cerrada de la sociedad (cada persona situada en el lugar donde sólo su esfuerzo la ha colocado) (Segovia, 1975). Los resultados del seguimiento a ese mismo estudio, vuelto a aplicar en 1994 por el mismo investigador, no arrojan gran diferencia en cuanto a las características observadas en los alumnos de hoy, a pesar de haber transcurrido 25 años. Únicamente destaca el hecho de que ahora identifican un poco más a los partidos de oposición y a sus dirigentes (Melgar, 1995). El

autor de este estudio evaluatorio, el maestro, investigador y politólogo del Colegio de México, Rafael Segovia, es hoy por hoy el mayor escéptico en cuanto al potencial de la educación cívica. Segovia cuestiona apasionadamente que el paso por la escuela pueda contribuir a formar ciudadanos en un país marcado por el autoritarismo desde el seno mismo de la familia.³⁹ La formación cívica escolarizada sigue teniendo un matiz marcadamente teórico en nuestro país.⁴⁰

I. Libros de texto gratuito para educación cívica

Desafortunadamente la producción de materiales didácticos en materia de capacitación ciudadana es notoriamente escasa. Particularmente preocupante resulta el hecho de que, a mediados de 1997, cinco años después del reestablecimiento de la materia de civismo, todavía no existen libros de texto gratuitos de educación cívica para 4º, 5º y 6º grados, ni los llamados libros para el maestro (son guías que la SEP entrega a cada maestro, por cada materia, para orientar la conducción del curso). Resulta desconcertante que en nuestro país nadie manifieste inquietud alguna ante la situación de la educación cívica. Intelectuales y líderes de opinión se manifiestan sobre los más variados temas y el afán democratizador está por todos lados. Sin embargo, no hay señalamiento público alguno que llame la atención sobre cuestiones de importancia toral, tales como la ausencia de libros de texto gratuito de educación cívica. Cinco años han pasado desde que el gobierno de la República resolvió reesta-

³⁹ Conversación sostenida con Rafael Segovia en su hogar el 18 de noviembre de 1996 y respuesta del mismo a la reflexión planteada por el suscrito sobre el particular, en la reunión organizada por la Fundación Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio del PRI para analizar la propuesta para el desarrollo democrático de México, planteada por la Plataforma Electoral 1997-2000 del PRI, en marzo de 1997.

⁴⁰ Algunas otras críticas y sugerencias formuladas por Enrique González Pedrero, José Woldenberg, Francisco José Paoli, Jacqueline Peeschard, Luis Gámez Jiménez, Agustín Basave Benítez y Antonio Santiago Becerra pueden verse en "Educación y Cultura Política. Ocho opiniones calificadas", en *Educación 2001*, Núm. 2, México, julio, 1995, así como en los siguientes artículos publicados en ese mismo número de esa revista: Gilberto Guevara Niebla, *La escuela, laboratorio social*; Antonio Gómez Nasshiki y Gilberto Guevara Niebla, *La educación política de los niños*; María Esthe Ibarra, *La escuela, germen de la cultura ciudadana*; Ivonne Melgar, *Formación de ciudadanos: asignatura pendiente*, y Alfonso Rangel Guerra, *El Colegio "Justo Sierra": Un ejemplo de democracia escolar*.

blecer el estudio sistemático del civismo en todas las escuelas de educación básica del país. Cinco años sin que la SEP haya emitido los libros correspondientes a 4º, 5º y 6º de primaria. Cinco años sin que se pregunte por ellos: ni padres de familia, ni maestros, ni autoridades educativas, ni líderes de opinión han manifestado cuestionamientos que hayan atraído el interés sobre esta carencia. Este es sin duda un ejemplo nítido de exceso en nuestros planteamientos políticos: énfasis permanente en las reglas de los procesos electorales que deja totalmente de lado la cuestión de la formación política y ciudadana de aquellos a quienes se pretende abrir espacios de participación. ¿Qué puede justificar la ausencia de estos libros en un país que se precia del gran logro que representa, en una sociedad con tanta desigualdad económica y cultural, proveer a cada uno de los niñas y niños que cursan la primaria con libros en los que puedan aprender, independientemente de la aportación que sus maestros les puedan hacer durante el curso? La ausencia es más grave cuando esos maestros que imparten la educación cívica no tienen especialidad en la materia, toda vez que no está disponible dicha especialización terminal en la escuelas donde se forma el magisterio, ni abundan los cursos de actualización sobre el particular dirigidos a maestros que se encuentran en servicio en el aula. El vacío no se puede explicar en una línea de política pública donde el planteamiento es: un libro gratuito a cada estudiante por cada asignatura, como uno de los ejes fundamentales de la estrategia educativa. Resultaría inaceptable el argumento de que en esa materia lo que se requiere es libertad de opciones pedagógicas. Por un lado existe un programa de estudios oficial que es obligatorio, por el otro ¿qué proporción de las familias mexicanas puede hoy día, aún si lo desea comprar, un libro más para quienes asiten a la escuela primaria? En vez de abrir horizontes lo que prevalece es la carencia. Vacío que no debiera ser ignorado por sus consecuencias para la formación del alumnado. Un libro de calidad debiera estar ahí para apoyar la labor educativa de maestros que, sin ser especialistas en el tema, imparten la asignatura.

J. Libros de educación cívica producidos por autoridades educativas de los estados

Son tan sólo unos cuantos estados los que han producido, a nivel local, libros de texto relacionados con la materia de educación cívica o civismo. Únicamente cinco estados han producido algún libro de apoyo a la formación del alumnado, relacionado específicamente con esa asignatura, que se utilice actualmente en el sistema educativo local. De ese grupo son sólo tres estados los que lo han hecho para nivel primaria. En un nivel meramente complementario, en otros dos estados se produjeron, respectivamente, un cuadernillo y una agenda. El vacío existente en materia de libros de texto gratuito de educación cívica no ha sido, pues, cubierto por los estados, ni podría serlo toda vez que la Ley General de Educación asigna a la SEP la atribución de diseñar tales libros de texto.⁴¹

K. Los libros comerciales de editoriales privadas

Las editoriales privadas siguen al pie de la letra el programa de estudios oficial de la SEP sin abordar otras cuestiones. En compañía de mis colegas en la Dirección de Coordinación Interinstitucional y Fomento Cívico, de la Secretaría de Gobernación, realicé un estudio detallado de más de 30 libros de texto para educación cívica producidos por editoriales privadas. El estudio estuvo dirigido, entre otros aspectos, a detectar qué tanto se obliga al alumno a: i) reflexionar; ii) aplicar los conocimientos a situaciones o materias no men-

⁴¹ Según consulta hecha a las autoridades educativas locales por las Representaciones de la Secretaría de Gobernación en los Estados, las publicaciones son: Aguascalientes (mil cuadernillos denominados "Guía Cívica" en 1994); Coahuila ("Enseñanza Activa de Valores Éticos"); Chiapas (30 mil ejemplares de la "Agenda Cívica"); Chihuahua (cuadernos de trabajo de "Civismo I" y de "Civismo II" para secundaria, mismos que, sin ser de uso obligatorio, se venden a 11 pesos c/u); Morelos (libro para maestros que incluye temas de civismo, geografía e historia, "Somos Morelenses", editado en 1991, 1992 y 1993); Nuevo León (libro obligatorio para alumnos de primaria "La Formación de Valores en la Educación Primaria" y voluntario para maestros de secundaria "Nuevoleoneses del Siglo XXI"), y Tamaulipas (libro de texto obligatorio para segundo de secundaria "Nuevo Amanecer").

cionadas previamente en el libro, tales como sucesos de actualidad en el ámbito público; iii) analizar casos prácticos, iv) expresar su opinión. Dado el estricto apego al programa de estudios de la SEP, no sorprende el resultado del análisis realizado: la mayoría de los libros publicados por editoriales privadas existentes en el mercado no suelen incluir, en grado suficiente, las siguientes cuestiones: cuadros sinópticos, aplicación del conocimiento a casos no mencionados previamente en el libro, análisis detallado de casos prácticos específicos; hacer que el alumno asuma roles en situaciones simuladas tales como juicios, elecciones, debates, análisis de asuntos u otros; solicitar al alumno considerar pros y contras de un asunto particular, así como diversos argumentos de quienes han adoptado una postura respecto del mismo, para que, entonces, el alumno defina su propia postura; secciones que enseñen al alumno cómo hacer algo en la práctica en su calidad de ciudadano; requerir del alumno efectuar diálogos y acuerdos con sus compañeros o con terceros, propiciar el contacto directo del alumno con actores políticos o autoridades. Estas carencias en libros de editoriales privadas que siguen al pie de la letra el programa de estudios oficial de la SEP y que son autorizados, previa revisión, por la propia SEP, manifiestan por qué es importante ampliar los programas de estudios correspondientes a Educación Cívica (primaria) y para Civismo (secundaria), a efecto de mejorar la formación cívica que el sistema educativo ofrece a los futuros ciudadanos, en este caso concreto por medio de los libros de texto que se utilizan en dichas asignaturas.

L. Cualidades cívicas de un ciudadano modelo contempladas por el programa de estudios de la Secretaría de Educación Pública

En 1996 realicé un estudio detallado de los programas de estudio vigentes en el país para educación cívica y para civismo, mismos que, como se ha destacado, deben seguir todas las escuelas del país. El estudio estuvo dirigido a detectar qué cualidades cívicas del perfil de ciudadano modelo que a continuación se presenta, están consideradas en dichos planes y programas. Sólo el 55% de las carac-

terísticas que el sistema educativo nacional debiera estar incentivando en los futuros ciudadanos están explícitamente contempladas en los programas de estudio oficiales correspondientes a educación cívica y a civismo. Considero que si bien algunas de las habilidades y destrezas pudieran ser cultivadas también por medio de otras asignaturas y pudieran estar presentes en los programas de estudio de éstas, su ausencia en los programas de estudio de educación cívica y de civismo resulta inconveniente. Este vacío es inconveniente toda vez que lo que se requiere es la existencia de una política educativa explícita integral para la formación cívica. Al no explicitarse esa política de manera integral en los programas de estudio de educación cívica y de civismo, no se traduce en prácticas pedagógicas y métodos educativos en el salón de clases por los maestros. Un ejemplo concreto, de entre los muchos que se podrían utilizar: se ha demostrado que ciertos valores se afianzan por la vía, no de la imposición, sino del convencimiento razonado resultante de la participación activa del estudiante en reflexiones colectivas en torno a casos controversiales. Este tipo de ejercicios pueden no llegar a ocurrir en las clases, en la medida en que el sistema educativo se confía en que ya en otros programas se habla de ciertas habilidades y no se asegura de incluir en el programa de estudios de la asignatura de educación cívica y de civismo el objetivo explícito de desarrollar habilidades tales como las de escuchar con atención diversos puntos de vista; de valorar los razonamientos y la evidencia proporcionada por otros y de modificar, en consecuencia, los propios puntos de vista; de exponer sus propias visiones de manera abierta, inteligente y razonada; de captar y aceptar los intereses e inquietudes de los demás y trabajar productivamente con ellos; así como la capacidad de integración, conciliación y negociación para solucionar conflictos. Si el sistema educativo en general pretende desarrollar tales habilidades y destrezas, no tiene sentido alguno minar la eficacia de los cursos de educación cívica y de civismo guardando silencio al respecto en los programas de estudio correspondientes a éstas asignaturas concretas. Tales silencios resultan tener un mayor impacto adverso en el caso de la asignatura de civismo pues el maestro de Secundaria podría no impartir esas otras materias cuyos programas

de estudio contemplan explícitamente el desarrollo de tales habilidades. Finalmente, esos silencios carecen de sentido a la luz de la lógica misma de la naturaleza de un programa de estudios, como gran instrumento orientador de la labor del sistema educativo.

VII. ¿QUÉ TIPO DE CIUDADANOS DEBERÍAMOS FORMAR?

Como se señaló al inicio del presente ensayo, para responder a los retos que México enfrenta como comunidad, resulta crucial impulsar y fortalecer las cualidades cívicas de sus ciudadanos. Necesitamos dejar atrás concepciones limitadas del perfil del ciudadano. México requiere hoy incentivar en los ciudadanos la presencia de valores, principios, inclinaciones, conocimientos y destrezas, que respondan al tipo de ciudadano que requieren las instituciones, condiciones y desafíos del México actual y del mañana. Ya no podemos seguir concibiendo al buen ciudadano simplemente como aquel que paga impuestos o respeta los semáforos en rojo. Las debilidades de la cultura cívica, actualmente prevaleciente entre la población, tienen importantes repercusiones. Hoy es claro que el Estado no puede ni debe hacerlo todo. En los ciudadanos radica un enorme potencial político y social que la Nación no debe desperdiciar. Su incorporación al proceso político y a la acción social o comunitaria, enriquecería los procesos de toma de decisiones y potenciaría los recursos disponibles del país para la acción dirigida a la consecución del bien público.

Una cultura cívica como la que en este ensayo se propone impulsar contribuiría al desarrollo político del país al disminuir la probabilidad de la vigencia tanto de los extremismos políticos, que generan rencores en la interacción política y dividen a la sociedad, como de los populismos sin límite. Contribuiría a generar una mínima tolerancia hacia las diferencias y disparidades políticas, sociales y culturales prevalecientes en el país; actitudes flexibles de los actores políticos, abiertas a nueva información y al interaccionar con otros actores políticos y con la propia realidad, en vez de enfoques ideológicos excesivamente rígidos (y a la vez una persistencia que no se abate ante los desafíos o dificultades, al existir ese mínimo de

flexibilidad en los objetivos y metas políticos); un cierto nivel de confianza respecto de los actores políticos, de las instituciones y del entorno societario; un mínimo de civilidad en la contienda política; una apertura en la consideración de los distintos matices que puede tener una política pública; una compenetración en el nivel de principio respecto de las normas procedimentales de la democracia; un enfoque distinto respecto de la contienda política, alejado de un “juego de suma cero”, donde uno todo lo gana y el otro lo pierde todo; un entorno político que incentiva la aceptación de las derrotas en las urnas en la medida en que el perdedor no enfrentará el rencor desmedido del nuevo triunfador; una actitud de la ciudadanía respecto de la autoridad que ni es de sumisión ciega ni es de rechazo hostil, sino más bien de identificación responsable sujeta a la interacción y a una supervisión y evaluación ciudadana razonada; la aceptación de las limitaciones que impone la realidad, así como de la responsabilidad compartida, por sobre el rechazo absurdo o la crítica despiadada a la autoridad; un impulso individual balanceado por la identificación con un destino común y un compromiso para con el mismo; un afán de considerar el bien público y de contribuir al mismo (Diamond, 1993). Una cultura cívica como la que en este ensayo se propone impulsar contribuiría al desarrollo social y económico del país al expandir los recursos disponibles para emprender labores de beneficio social o comunitario y al extender la confianza existente entre los mexicanos respecto de sus conciudadanos.⁴²

En razón de ello, debemos dotar a los nuevos marcos institucionales y a los programas de gobierno del sustento del que necesariamente requieren para su viabilidad y efectividad, así como desen-

⁴² Se ha estimado que los gastos de operación del sector no lucrativo de Alemania, EUA, Francia, Gran Bretaña, Hungría, Italia y Japón representan el equivalente al 5% del producto interno bruto de esos países y que de cada 20 empleos pagados existentes en los siete países en conjunto, uno pertenece al sector. Además, se estima que el sector involucra, en esos países en conjunto, la donación de trabajo voluntario equivalente al 2% del total de las jornadas de trabajo, resultantes de empleos pagados existentes en la economía de esos siete países (Salamon, 1994). Por otra parte, Robert Putnam ha encontrado una importante correlación entre las características de la cultura cívica y la disparidad existente en el desarrollo de las regiones Norte y Sur de Italia, así como respecto del éxito o fracaso de los gobiernos regionales italianos (Putnam, 1993). Francis Fukoyama ha argumentado de manera semejante sobre cómo la confianza interpersonal constituye un importante capital social (Fukoyama, 1991). Sobre el impacto político de la educación cívica (véase Ronald Inglehart (Inglehart, 1988).

cadena una participación ciudadana que enriquezca los procesos políticos y las acciones de desarrollo social, fortaleciendo las cualidades cívicas de los mexicanos, sus valores, principios y actitudes, de manera que México cuente con ciudadanos:

- Comprometidos con su comunidad de cuadra, colonia, municipio, entidad y país.
- Conscientes de que su bienestar personal no puede prosperar sin el de la comunidad.
- Deseosos de contribuir al bien común, confiados en las habilidades de que disponen y pueden ejercer, siendo persistentes en la consecución de metas valiosas y mostrando carácter para luchar por sus convicciones.
- Conscientes de que el logro de objetivos individuales y colectivos llega a requerir de la participación de los ciudadanos en el proceso político nacional, estatal o municipal para monitorear las decisiones gubernamentales e influir en ellas.
- Dispuestos a sacrificar algunas satisfacciones privadas en aras de la viabilidad de algún propósito público.
- Conscientes de los dilemas prácticos y éticos que los líderes políticos enfrentan y de las contribuciones que hacen a la comunidad quienes se dedican al servicio público.
- Identificados con México (más conocedores de su historia, su cultura y sus tradiciones, así como más conscientes de los desafíos que el país enfrenta).
- Comprometidos con el ser humano, su dignidad, libertad, igualdad y bienestar, especialmente por lo que respecta a los más necesitados.
- Con capacidad de indignación y proclives a combatir las injusticias.
- Leales para con los suyos, para con su familia, para con su comunidad y para con su país.
- Comprometidos con los valores y principios contenidos en la Constitución General de la República.
- Convencidos de los valores de la democracia.
- Tolerantes de la diversidad de pensamientos, ideas, planteamientos y acciones resultante de una sociedad plural, así como de la promoción que otros lleven a cabo de los mismos.

- Deseosos de exigir cuentas a los gobernantes respecto de su gestión y de valorar la propia aportación a la comunidad.
- Deseosos de mantenerse informados de lo que ocurre en su comunidad y atentos respecto de los asuntos públicos.
- Responsables en su libre expresión.
- Deseosos de mantener objetividad ante la realidades, por encima de subjetividades.
- Con voluntad de ejercer autocontrol sobre sus acciones y de ejercer responsabilidad personal.
- Comprometidos con el ejercicio y respeto de los derechos de los demás.
- Deseosos de hacer valer sus derechos y de cumplir sus obligaciones.
- Convencidos de la importancia que tiene el cumplimiento universal de la ley y de que cuando no se está de acuerdo con ciertas disposiciones o leyes, lo que procede es proponer ajustes a esas leyes.
- Exentos de complejos que limiten su potencial.
- Emprendedores en el área en la que desenvuelven sus actividades.

Fomentar en los mexicanos una mayor inquietud por encabezar causas comunes y un ímpetu emprendedor, permitirá que las personas, y por tanto la comunidad, en los municipios, ciudades y estados, progresen y ofrezcan una vida social más rica y positiva para todos.

Las características definitorias de este perfil ciudadano deben estar inspiradas en valores y principios traducidos en inclinaciones y actitudes pero esto no basta por sí solo. Para que tengan un impacto en la realidad, se requiere que los futuros ciudadanos desarrollen ciertas habilidades necesarias para conducirse como ciudadanos participativos y activos en el interior de su comunidad; habilidades tales como:

- La capacidad de obtener la información requerida de las fuentes que la contienen.
- La capacidad de comunicarse efectivamente con los demás.
- La capacidad de integración, conciliación y negociación para concertar acciones conjuntas o para solucionar conflictos.

- La capacidad de captar y aceptar los intereses e inquietudes de los demás y trabajar productivamente con ellos.
- La capacidad de escuchar con atención diversos puntos de vista.
- La capacidad de valorar los razonamientos y la evidencia proporcionada por otros y de modificar, en consecuencia, los propios puntos de vista.
- La capacidad de exponer sus propios puntos de vista de manera abierta, inteligente y razonada, aspirando a convencer y persuadir más que a manipular, mediante el uso de un lenguaje que sus conciudadanos pueden entender y aceptar, evitando el discurso hostil, meramente emotivo o ilógico.
- La capacidad para organizar a un grupo hacia la consecución de un objetivo común y de dirigir los esfuerzos hacia el éxito.
- La capacidad para canalizar sus acciones por medio de las instancias o canales idóneos en razón de la naturaleza y objetivos de las mismas.
- La capacidad para formular y expresar la crítica a instituciones, políticas y autoridades bajo un enfoque constructivo.

VIII. COMENTARIO FINAL

Conviene precisar que la aspiración a una ciudadanía activa, informada y responsable que inspira este ensayo de ninguna manera significa que se pretenda que el 100% de los ciudadanos estén activos en el 100% de los lugares respecto del 100% de los asuntos. La aspiración se dirige a generar una situación en la cual un número creciente de ciudadanos esté motivado para informarse, estar pendiente, influir o dar seguimiento a cierto proceso de toma de decisiones sobre el que tenga un intenso interés, ya sea por los valores o principios que están en juego o porque las decisiones les afecten directamente en lo individual. Lo que se pretende lograr es que las decisiones que inciden sobre el interés público no sean tomadas por unos cuantos, sino que sean el resultado de un proceso que incorpore los puntos de vista de un grupo de ciudadanos. Mantener cierto interés sobre determinados aspectos del proceso político, reflejado en seguimiento de información y noticias, pertenencia a

organizaciones y discusión sobre ciertos temas, hace más factible que el ciudadano pueda llegar a asumir, en un determinado momento, un papel activo. Lo que la extensión de una cultura cívica pretende es que los ciudadanos cuenten con conocimientos y destrezas que les permitan dar a conocer y hacer valer sus inquietudes, propuestas y planteamientos dentro del proceso político, cada vez que así lo deseen. A lo que se aspira es a formar actores intermitentes, selectivos y potenciales. Ello no implica en manera alguna que el objetivo sea fácil de lograr, por el contrario: sólo podrá lograrse mediante la generación de un verdadero movimiento nacional en pro de la cultura cívica (Lechner, 1996).⁴³ Se trata de una cruzada a la que están llamados los medios de comunicación masiva, las familias, las autoridades, las instituciones públicas y sociales y las organizaciones de la sociedad civil. En esta cruzada, el sistema educativo tiene uno de los roles más cruciales. No desperdiciemos como país la ventaja que representa el que nuestro sistema educativo esté coordinado bajo una política de alcance verdaderamente nacional. Los desafíos políticos, económicos y sociales que enfrentamos tanto en el nivel de la comunidad nacional como en el de las comunidades regionales e inmediatas son enormes. Son desafíos directamente relacionados con nuestra capacidad para dar respuesta a las necesidades de millones de mexicanos. El que enfrentemos con éxito esos desafíos depende de la aportación concreta de los ciudadanos. La atención decidida de la Secretaría de Educación Pública, así como de las universidades que forman al magisterio en los estados, contribuiría, de manera especial, a potenciar el objetivo que el propio sistema educativo se ha fijado de manera especial en los últimos años: formar mejores ciudadanos.

⁴³ Norbert Lechner llama acertadamente la atención sobre los obstáculos que se enfrentan comenzando por los niveles de pobreza y marginación (Lechner, 1996). Detalles adicionales respecto de la intensidad de la participación pueden verse en el libro de Gabriel Almond. (Almond, 1965). Véase asimismo el libro de Leser W. Milbrath, *Political Participation. How and Why do People get Involved in Politics?* (Milbrath, 1965). Una síntesis se encuentra en Mauricio Merino, *La Participación Ciudadana en la Democracia* (Merino, 1995).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUAYO, Sergio y Luz Paula Parra. *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 1997.

AI CAMP, Roderic. *La política en México*, México, Siglo XXI, 1995.

ALDUCIN Y ASOCIADOS. "Política y gobierno: elecciones del regente de la ciudad de México", en *Este País*, México, abril, 1996.

ALDUCIN, Enrique. *Los valores de los mexicanos, México en Tiempos de Cambio*. México, Fomento Cultural Banamex, Tomos I y II, 1991; Tomo III, 1993.

ALDUCIN, Rafael. "La confianza como capital social. Aspectos empíricos", en *Este País*, México, abril, 1996.

ALLEN, Jennifer. "Who You Calling Boy?", en *George Magazine*, New York, diciembre 1995/enero, 1996.

ALMOND, Gabriel A. y Sidney Verba. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Little, Brown and Company, 1965.

AMY, Gutmann. *Democratic Education*, New Jersey, Princeton University Press, 1987.

ANN Mary, Glendon y David Blankehorn. *Seedbeds of Virtue. Sources of competence, character and Citizenship in America Society*, Madison Books, 1995.

ANSOLABEHERE, Stephen, *et al.* *The Media Game. American Politics in The Television Age*, MacMillan Publishing Company, 1993.

ARREDONDO Ramírez, Vicente. *Hacia una nueva cultura ciudadana en México*, México, UIA, FAM, IAPS, 1995.

BANAMEX-ACCIVAL/ALDUCIN Y ASOCIADOS. *Tercera encuesta nacional de los valores de los mexicanos*, Reporte preliminar, México, 1995.

BOGART, Lee. *Press and Public*, Hillsdale, N. J., 1989.

BRIDGES, Thomas. *The Culture of Citizenship. Inventing Postmodern Civic Culture*, State University of New York Press, 1994.

BRITISH Foreign and Commonwealth Office. *British Democracy in Action*, London, 1994.

CARPINI, et al. *What Americans Know About Politics and Why it Matters*. Yale University Press, 1996.

CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.

CASTAÑOS, Fernando. “¿Comunidad, estado, mercado o asociaciones?”, en *Los mexicanos de los noventa*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1996.

CASTRO y Castro Fernando. *Tópicos fundacionales*, México, Fundación Miguel Alemán, A. C., 1994.

CEMEFI, et. al. *Propuesta de proyecto de ley de fomento a las actividades de bienestar y desarrollo social. Versión final*, México, CEMEFI, Fundación Miguel Alemán, Universidad Iberoamericana (UIA), Foro de Apoyo Mutuo (FAM), octubre, 1995.

CENTER FOR CIVIC EDUCATION. *CIVITAS a Framework for Civic Education*, Calabasas, 1991.

_____. *National Standards for Civics and Government*, Calabasas, 1994.

CENTRO MEXICANO PARA LA FILANTROPIA (CEMEFI). *Directorio de Instituciones Filantrópicas*, México, 1996.

CIVITAS. *CIVITAS Constitution*, The Organizing Committee, Washington, D. C., abril, 1997.

CRAIG, Ann L., Cornelius Wayne A. y Verba Sidney (editores). *The civic culture revisited*, s/l, Sage Publications, 1980.

CULLEN, Carlos. *Autonomía moral, participación democrática y cuidado del otro. Bases para un currículo de formación ética y ciudadana*, Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas, 1996.

CUNILL, Nuria. *Participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1990.

DATTEN, Dona (editor). *Encyclopedia of Governmental Advisory Organizations*, Gale Research Inc., 1996-97.

DIAMOND, Larry. "Introduction: Political Culture and Democracy", en Larry Diamond (editor), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1993.

DOMÍNGUEZ, Jorge y James A. McCann. *Democratizing Mexico. Public Opinion and Electoral Choices*. The Johns Hopkins University Press, 1995.

ESCALANTE, Fernando. *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1995.

_____. "El ciudadano", en Enrique Florescano (coordinador) *Mitos del Mexicano*, s/e 1996.

ETZIONI, Amatai. *The Spirit of Community. The Reinvention of American Society*, Touchstone, 1993.

FINANCIERO, El. S/a, s/t, s/s, México, 26 de marzo de 1996.

FUKOYAMA, Francis. *Trust*, s/l, s/e, 1991.

GALLUP MÉXICO. *Niveles de Satisfacción*, 1995, Documento Interno, México, 1995.

GANDAL, Matthew y Chester Finn, Jr. *Teaching Democracy. Freedom Papers*, USIA, EUA, octubre, 1992-mayo, 1995.

GARCÍA, Tenorio. "Education for Citizenship and Reconciliation in Nicaragua, Citizenship Education in Practice", en *Prospects*, v. XXVI, Núm. 4, diciembre, 1996.

HMSO. "Encouraging Citizenship". Reporte de la Comisión Ciudadana de Londres, 1990.

HOOGHOOF, Hans. *Toward a Curriculum For Social And Political Education in The Netherlands Educational Leadership*, noviembre, 1990.

HOOGHOOF, Hans y Jerden Bron. *The Moral Task of Education. Creating a Climate for Learning*. Efforts made by The Dutch Department of Education, Culture and Science, Dutch National Institute for Curriculum Development (SLO), 1996.

HOYT, Mark. "Are You Now, or Will You Ever be a Civic Journalist", *CJR*, s/l, septiembre/octubre, 1995.

HUNTINGTON, Samuel y Joan M. Nelson. *No easy choice. Political participation in developing countries*. Harvard University Press, 1976.

IMOP, S. A. (Gallup). *Democratizing Mexico. Public Opinion and Electoral Choices*, The Johns Hopkins University Press, 1995.

INGLEHART, Ronald. "The Renaissance of Political Culture", en *American Political Science Review*, Vol. 82, Núm. 4, diciembre, 1988.

INGRAM, Helen y Steven Rathgeb Smith (editores). *Public Policy for Democracy*, 1992.

JORNADA, La. S/a, s/t, s/s, México, 26 de marzo de 1996.

KEMBLE, Penn. *Civic Education and International Priority*, USIA, septiembre, 1995.

LATAPI, Pablo. "Valores de la población rural: una aproximación", en Alberto Hernández y Luis Narro (editores), *Cómo somos los mexicanos*, México, Centro de Estudios Educativos, A. C.-CREA, 1987.

LECHNER, Norbert. "¿Electores o ciudadanos?", en *etcétera*, Núm. 10, octubre, 1996.

LESTER, Salomon, *et al.* *The Emerging Sector: The nonprofit sector in Comparative Perspective an Overview*. The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Baltimore, 1994.

LIGHT, P., Sheldon, S y Woodhead, M. (editores). *Learning To Think*, London, Routledge, 1991.

LISTER, Y. "Civic Education For Positive Pluralism". Working Paper presented to the Conference on Education for Citizenship in Multi-Ethnic Societies, Rutgers University, New Jersey, USA, England University of York, 1988.

MASSACHUSETTS DEPARTMENT OF EDUCATION. *The Massachusetts Social Studies Curriculum Framework. December, 1995. Draft, 1996*, Minnesota Department of Children, Families and Learning, Graduation Standards, 1996.

MELGAR, Ivonne. "Formación de ciudadanos: asignatura pendiente", en *Educación 2001*, Núm. 2, México, julio, 1995.

MERINO, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, 1995.

MEYENBERG, Yolanda. "Economía de mercado, democracia formal, individualización", en *Los mexicanos de los noventas*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1996.

MEYER, Lorenzo. "La soberanía nacional", en *Los compromisos con la nación*, 1996.

_____. "Entrevista", en Raúl Cremox, *Nosotros México*, México, Lotería Nacional, 1993.

MILBRATH, Leser W. *Political Participation. How and Why do People get Involved in Politics?*, Chicago, Rand McNally, 1965.

MORI DE MÉXICO. *Encuesta latinobarómetro* (México), Mayo, 1995.

NAEP Civics Consensus Project. *Civics Framework For The 1998 National Assessment Educational Progress US Department of Education*, USA, 1997.

NARRO Rodríguez, Luis. "¿Qué valoran los mexicanos hoy?", en Alberto Hernández Medina y Luis Narro (editores), *Cómo somos los mexicanos*. En Busca de una identidad. México, Fomento Cultural Banamex, Tomo III, 1993.

NEWTON, K. *Disillusionment With Democracy: Political Parties, Participation and Non-participation in Democratic Institution in Europe*, Council of Europe, Strasbourg, 1994.

NIE, Norman H., *et. al. Education and Democratic Citizenship in America*, The University of Chicago Press, 1996.

O'HEAR, A. *Education and Democracy. The Posturing of The Left Establishment*, London, The Claridge Press, 1991.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, México, 1995.

PUTNAM, Robert. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy*, Vol. 6, Núm 1, enero, 1995.

RACHMANOVA, E y Severikhin V. "Teaching Human Rights as The Main Trend in Education Reform in Russia", en *Citizenship*, Vol. 3, Núm 2. The Citizenship Foundation, London, 1994.

REMY, Richard y Jacek Stzemieczny. *Building Civic Education For Democracy in Poland*, National Council for The Social Studies/Eric Clearinghouse for Social Studies/Social Science Education, USA, 1996.

ROURA, Víctor. "La educación como práctica de la libertad". *El Financiero*, México, 9 de mayo, 1997.

ROWE, Don. "Value Pluralism Democracy and Education For Citizenship", en Gordon H. Bell, *Educating Citizens. Citizenship Values and The European Dimension*, London, David Fulton Publishers, 1995.

SEGOVIA, Rafael. *La politización del niño mexicano*, México, El Colegio de México, 1975.

SENATE OF AUSTRALIA. *Active Citizenship*, Reporte del Comité de Ciudadanía de Australia, 1994.

SENATE OF CANADA. *Canadian Citizenship: Sharing The Responsibility*. Committee of Social, Scientific and Technological Affairs.

STAFF AND PARTNERS OF THE CENTER FOR DEMOCRACY AND CITIZENSHIP. *Reinventing Citizenship. The Practice of Public Work*, Humprey Institute of Public Affairs, University of Minnesota, USA, noviembre, 1995.

STEERING COMMITTEE FOR CIVIC EDUCATION OF THE MINISTRY OF EDUCATION, CULTURE AND SPORT OF THE STATE OF ISRAEL. *On Being a Citizen. Civics Education for all in Israel*, Reporte Interno, febrero, 1996.

SUMMIT OF THE AMERICAS. *Summit of The Americas-Declaración de principios y plan de acción*, Miami, diciembre 9-11, 1994.

SUZÁN Reed, Eric. "CIVITAS Panamericano. Una iniciativa Internacional para la democracia por la vía de la educación cívica", en *Sociedad Civil*, Núm. 2, 1997.

_____. "Las encuestas dicen no predicen. Razones por las que las encuestas electorales no son en sí mismas instrumentos de predicción del voto", *Este País*, junio, 1997.

TAPIA Soko, Gonzalo. *Procesos de participación y educación cívico-electoral: análisis de la experiencia del programa IDEAS* (Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación). Chile, 1990.

THE COUNCIL OF CHIEF STATE SCHOOL OFFICERS/THE CENTER FOR CIVIC EDUCATION/THE AMERICAN INSTITUTE FOR RESEARCH. Draft of 1998, *NAEP Civic Assessment Planning Project*. Assessment Framework Discussion Draft, marzo, 1996.

TORRES Bodet, Jaime. *Textos sobre educación*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, s/f.

UCHIDA, Donna, et. al. *Preparing Students for The 21st. Century*, American Association of School Administrators, 1996.

UHRING, Anne. "You Go, Girl", en *George Magazine*, Letters to The Editor, New York, abril/mayo, 1996.

USIA. *News Release: Inter-american Partners Announce Plan to Strengthen Civil Society in Latin America*, Release Núm. 037-96, 9 de julio, 1996.

_____. *The Role of USIA in Building The International "CIVITAS" Network. A USIA White Paper on Strategy Convening*, 1995.

VALCHEV, R. "The Civic Education Experiment: Ideas, Problems and Prospects for Bulgaria", en *Citizenship*, Vol. 2, Núm. 2, The Citizenship Foundation, London, 1992.

VERBA, Sidney, *et. al.* *Participation and political equality. A seven-nation comparison*, The University of Chicago Press, 1978.

ZAVALA, Iván. "Valores políticos", en Alberto Hernández y Luis Narro (editores), *Cómo somos los mexicanos*, México, Centro de Estudios Educativos, A. C.-CREA, 1987.