

## **Educación cívica y formación ciudadana a la luz de la reforma electoral 2014. ¿Qué ciudadanos para qué democracia?<sup>1</sup>**

### *Introducción*

Si bien la reforma electoral llevada a cabo en 2014 modificó sustancialmente el sistema electoral mexicano, difuminando incluso las dimensiones entre el ámbito federal y el de las entidades federativas, dejó del lado una cuestión a la que no se les ha prestado quizás la atención que merece desde hace cierto tiempo: la educación cívica y la formación ciudadana. Pareciera que se tratase de un tema sempiternamente secundario en los años de transición y aun hoy día, en los de consolidación democrática. Da la impresión de que no se excluye y de que se mantiene a lo largo del tiempo, pero sin que se advierta en ello una importancia sustancial para el sostenimiento de la democracia, por lo menos en el ámbito electoral.

Ciertamente la reforma 2014 nuevamente no excluyó el tema, incluso al momento de redistribuir funciones entre el nuevo Instituto Nacional Electoral y los llamados Oples, pero una vez más pareciera haberse quedado sin mayores expectativas. El problema estriba en que se dejó pasar una oportunidad invaluable para darle un impulso significativo, si se considera que la electoral formó parte de un conjunto de reformas llamadas estructurales, que pasaron por el ámbito educativo y de las telecomunicaciones. Sin duda hubiera sido un acierto sentar las bases para construir una infraestructura integral que favoreciera la formación ciudadana de las nuevas generaciones desde el ámbito de educación formal y no formal, y aprovechando el uso de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías.

En este texto se buscará, en primer lugar, abundar en el argumento sobre la importancia de la formación ciudadana como componente para el sostenimiento de un régimen democrático, en este caso el de México. A continuación se expondrá la pertinencia de que se identifique a la educación cívica como un medio para la construcción de la ciudadanía y el fomento de una cultura política democrática, para lo cual se hará un recuento histórico

---

<sup>1</sup> Rafael Caballero Álvarez. Maestro en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede académica México. Profesor-investigador en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

sobre cómo se ha impartido la educación cívica en México y la forma en que la autoridad administrativa electoral se sumó a este esfuerzo. La cuarta sección estará dedicada a identificar en la discusión parlamentaria de las reformas educativa y electoral de los años recientes qué tanta importancia se le dio a estos temas de construcción de ciudadanía y cómo se les consideró en la legislación actual, particularmente por lo que respecta a las responsabilidades que en la materia se les asignaron a las autoridades electorales. La parte final del ejercicio estará dedicada a apuntalar algunas conclusiones de lo planteado, con el objeto de alentar un debate sobre las expectativas acerca de la ciudadanía en la democracia mexicana de las próximas décadas.

### *Formación ciudadana y cultura política democrática*

¿Qué significa ser ciudadano? La respuesta más común se refiere a ostentar un estatus legal que se confiere a un conjunto de individuos que cumplen con ciertos requisitos y que se acompaña del reconocimiento de algunos derechos, principalmente políticos, y de ciertas obligaciones. En el caso de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere en su artículo 34 que son ciudadanos los varones y mujeres que tengan la calidad de mexicanos y que reúnan dos requisitos adicionales: haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir (CPEUM 2015). Asimismo, el artículo 35 contiene el catálogo de derechos específicos que asisten a los ciudadanos mexicanos, a saber: votar y ser votado, asociarse con fines políticos, tomar las armas para la defensa del país, ejercer el derecho de petición, poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, iniciar leyes y votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. En el artículo siguiente se refieren las obligaciones reservadas para los ciudadanos, entre las que se encuentran: “inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes” (artículo 36, CPEUM 2015), además de alistarse en la Guardia Nacional, votar en las elecciones y en las consultas populares, y desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, así como los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Esta concepción de ciudadanía está estrechamente relacionada con el aspecto electoral de la democracia, en la medida en que los ciudadanos hacen funcional la democracia representativa mediante el ejercicio de uno de los derechos reservados para ellos: el voto. Sin embargo, si bien el perfeccionamiento de los modelos de democracia formal se ha acompañado de la reivindicación de los ciudadanos como poseedores de la soberanía, como protagonistas del modelo democrático, este enaltecimiento también ha abonado a la divulgación de un concepto de ciudadanía algo limitado. En el caso de México, por ejemplo, ya en la etapa de transición democrática y hasta la fecha, las autoridades electorales han insistido en encumbrar la figura de los ciudadanos como el eje del sistema político —los ciudadanos votan, los ciudadanos participan, los ciudadanos deciden—, lo que ha llevado a establecer una asociación inherente entre el voto y la ciudadanía, lo cual ciertamente resulta positivo, pero implica una visión demasiado instrumental. Desde la perspectiva de este texto, el ejercicio de la ciudadanía en un contexto democrático debe trascender el plano estrictamente electoral. En ello encuentra su origen el concepto de formación ciudadana, que se refiere a aprender a ser ciudadano y no a esperar que la ciudadanía simplemente sea otorgada por el Estado.

La aseveración anterior pareciera tener una connotación romántica, como aquella de entender la democracia como forma de vida, pero ninguna de las dos son baladí. Ciertamente, la democracia es fundamentalmente un modelo de organización política, pero hay que considerar que no podría funcionar eficientemente ante la ausencia de algunos elementos que incluso se relacionan con parámetros para medir su calidad, como la cultura política, un factor que en buena medida define el cómo se es ciudadano.

El concepto de cultura política encuentra su origen en la célebre obra de Gabriel A. Almond y Sydney Verba, *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, publicada en 1963, que significó un aporte sin precedentes para el análisis político comparado, en el sentido de que permitió conocer las prácticas y actitudes de los ciudadanos de cinco países (Estados Unidos, Inglaterra, Italia, Alemania y México) y sus gobernantes en materia política. La noción de “cultura política”, en palabras de Pedro Salazar, comenzaría a contar con carta de identidad a partir de entonces (Salazar 2006, 11-2).

La cultura política se puede entender como aquellas “percepciones, creencias y convicciones socialmente compartidas que conforman una suerte de código de interpretación que permite a grupos específicos entender la política de una determinada manera” (Gutiérrez 2013, 18). En un contexto democrático, aprender a ser ciudadano tiene que ver justamente con la socialización de un código de interpretación particular basado en ciertos valores, conocimientos y principios específicos que determinan la forma en que se relacionan los ciudadanos entre sí y con sus gobernantes y representantes. Esta perspectiva va más allá de la concepción de ciudadanía que se advierte en términos estrictamente jurídicos, en la que pareciera asemejarse más a una condición etaria que a cualquier otra cosa; es decir, basta ser mexicano, mayor de edad y honesto para considerarse ciudadano de México. Pero la ciudadanía no es como la adolescencia, que no requiere más que paciencia para aguardar su llegada, sino que demanda un proceso de formación que idealmente debe iniciarse muchos años previos a la mayoría de edad y que debe alentar el desarrollo de ciertas habilidades, prácticas y actitudes propicias para una vida en democracia. En consecuencia, uno de los retos principales de los países que se encuentran en etapa de consolidación democrática sin duda tiene que ver con la formación de individuos que no solamente integren un régimen político democrático, sino en general una sociedad democrática<sup>2</sup>.

Para Jacqueline Peschard (2008, 24), las sociedades modernas se conciben a partir de la cultura política democrática como entidades abiertas en las que se fomenta la discusión de los problemas, el intercambio de opiniones, así como la agregación y articulación de demandas, en otras palabras, donde se promueven y desarrollan las virtudes cívicas de asociación y participación.

A partir de lo descrito hasta ahora se podría afirmar que la democracia, además de ser esencialmente una forma de gobierno, se puede entender también como un esquema de convivencia e interacción social y política, que se manifiesta tanto de manera horizontal como vertical, es decir entre ciudadanos y entre éstos y las élites de poder. Ello se puede

---

<sup>2</sup> Una sociedad democrática puede entenderse como: “un sistema social, económico y político que restituye las libertades y el poder de decisión al conjunto de los actores sociales, que sólo reconoce como autoridad las tradiciones y decisiones que emanan del diálogo institucionalizado, y que promueve como principios de progreso la iniciativa y la ejemplaridad. A fin de cuentas, es el respeto de los seres humanos y la participación de la mayoría en las ciudadanías” (UNESCO 1995, 139).

explicar mediante el concepto de cultura política democrática, que se refiere a un tipo de cultura política cuyas particularidades trascienden el plano instrumental o estrictamente electoral y que se extiende a otros sectores de lo público. De esto se puede concluir que los procesos de formación ciudadana contribuyen a la construcción de una cultura política democrática que, a su vez, eleva la calidad de la democracia, en tanto que con ella se alienta la participación política y electoral, la interlocución entre los ciudadanos y sus gobernantes, el ejercicio pleno de los derechos humanos, las responsabilidades cívicas, la resolución pacífica de conflictos y, en general, la convivencia armónica en la pluralidad.

Las nuevas ciudadanías representan el progreso de la sociedad civil y se definen como la capacidad de un individuo para reconocer valores éticos fundamentales, así como para tomar decisiones y actuar con la conciencia de pertenecer a un cuerpo social organizado; conciencia que va de lo próximo (el barrio, la comunidad) a lo global (el patrimonio mundial) (UNESCO 1995, 141).

Ahora bien, los procesos de construcción de la ciudadanía se refieren a un trabajo sostenido de pedagogía política para formar ciudadanos y educarlos en y para la democracia (Gutiérrez 2013, 28). En otras palabras, a lo que se hace alusión es a procesos de educación con una perspectiva cívica. En ese sentido, una noción mínima del civismo, prácticamente de carácter nominativo pero suficiente para exponer el punto, es la que ofrece la Real Academia de la Lengua Española, que lo define como: celo por las instituciones e intereses de la patria, o bien como un comportamiento respetuoso del ciudadano con las normas de convivencia pública (RAE 2015).

Tomando en consideración este concepto, en la siguiente sección se hará un recuento histórico acerca de cómo se ha impartido la educación cívica en México, con el objeto de identificar los antecedentes en torno al tema.

### *Perspectivas de la educación cívica en México*

García Duarte y Serna Dimas (2002, 42) señalan que son varios los autores que cifran sus esperanzas en la educación para la reproducción ampliada de la ciudadanía frente a los retos que impone la sociedad contemporánea, pero los modelos de enseñanza-aprendizaje deben cumplir con ciertas condiciones con miras a lograr el objetivo de formar ciudadanos. Una

primera condición quizás consista en evitar los triunfalismos y excesos de confianza respecto a los avances de la democracia formal, porque no basta con que el aparato electoral funcione eficientemente como para suponer que la sociedad que lo mueve y la cultura que define a ésta son necesariamente democráticas; al menos puede ser que demuestren carencias que no van en proporción con el funcionamiento efectivo del sistema de organización política. Por ello, es un error pensar que cuando se alcanza un alto grado de desarrollo democrático como método para la designación de representantes y gobernantes los individuos adquieren concomitantemente un amplio nivel formativo en términos de ciudadana. En otras palabras, no se aprende a ser un ciudadano democrático sólo por asumir que se vive en una democracia. Para ello se requiere de un aprendizaje específico que debe intencionarse deliberadamente (Magendzo)<sup>3</sup>.

Mónica Jiménez de Barros (1990, 2) afirmaba desde hace cinco lustros que la educación cívica que requerían los países latinoamericanos no era de carácter academicista, sino que habría que impulsar procesos formativos que tuvieran como destinatarios lo mismo a analfabetas que a universitarios, a jóvenes y adultos, a hombres y mujeres y que en definitiva fuera válida para todos, en los mismos términos que la democracia resultaba válida para todos los ciudadanos. Ello explica en buena medida los esfuerzos que se han observado en la región para incorporar contenidos de formación cívica, en los sistemas educativos nacionales, sumado a los que se han hecho para llevar la educación cívica por otros medios no necesariamente escolarizados.

El caso de México es muy interesante porque prácticamente desde el primer cuarto del siglo XX se han advertido iniciativas para incorporar contenidos cívicos en la educación básica, aunque durante muchísimo tiempo el enfoque estuvo alejado del desarrollo de competencias y habilidades en los individuos para vivir en democracia; en todo caso se centraban en fomentar conocimientos y valores asociados con la identidad nacional y el patriotismo. En ciertas etapas, como se verá, incluso la impartición del civismo como asignatura tuvo ciertos sesgos políticos e ideológicos; fenómeno que, sin embargo, no ha sido exclusivo de México y que suele ser común en regímenes autoritarios<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Citado por (Leiva 1999, 91).

<sup>4</sup> Rafael Lorenzo Alquézar (2010, 49), retomando a Bordieu, señala que la “sociología crítica de la educación ha puesto de manifiesto el constante interés del sistema educativo por dar a conocer y reproducir el sistema

La educación cívica “oficial” podría decirse que fue una aportación más de José Vasconcelos, ya que su origen se empata con el de la educación pública en el México posrevolucionario, cuando el presidente Álvaro Obregón designó a Vasconcelos como el primer Secretario de Educación Pública del país.

A Vasconcelos se le considera un apóstol de la educación en México y como un creador de instituciones que estaba muy consciente de la situación de fragmentación social que aquejaba al país luego de consumarse la Revolución. Advirtió claramente que para fincar un proyecto de nación se requería conformar una unidad nacional que conjuntara los principios revolucionarios con el desarrollo; que permitiera la construcción de un país moderno sin renunciar a su pasado histórico. La fórmula para ello estribó en la edificación de una ideología nacionalista revolucionaria que se difundiría por medio de la educación, el arte y la cultura. El civismo se integró a la currícula escolar en este contexto, para contribuir a la definición de un perfil de ciudadano que resultara adecuado para el proyecto de nación que se estaba gestando. En ese sentido, si bien desde 1923 se buscó incorporar contenidos cívicos en la educación básica, según De la Peza y Corona (2000, 203), “sobresale como elemento invariante el carácter “no político” de las distintas nociones de ciudadanía adoptadas por los libros de texto gratuitos de la Secretaría de Educación Pública”. Ello, debido a que, desde la perspectiva de Vasconcelos, ser un “buen ciudadano” significaba ser una persona culta, por lo que se le dio particular realce a la difusión de las bellas artes y a otro tipo de actividades intelectuales por encima de la vida activa, ámbito al que la política corresponde (De la Peza y Corona 2000, 204).

Ya instalado el periodo conocido como Maximato, con el segundo secretario de educación del presidente Plutarco Elías Calles, Moisés Sáenz, la perspectiva del civismo cambió, a modo de concebir al ciudadano modelo ya no como el intelectual culto, sino como el hombre honrado y trabajador (De la Peza y Corona 2000, 204). Nuevamente el énfasis se colocó no en el desarrollo de habilidades políticas, sino de aquellas relacionadas con el trabajo, el desarrollo económico, la solidaridad y la conciencia de clase. Este modelo se

---

social y político dominante”, una realidad que se manifiesta con mayor claridad en dictaduras y sistemas autoritarios que tienen pleno control sobre los sistemas educativos y que les da la oportunidad de trazar programas de adoctrinamiento que suelen impartirse como asignaturas obligatorias en distintos niveles educativos.

mantuvo prácticamente durante tres periodos presidenciales, los de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez.

Con la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia de la República se observó un nuevo impulso transformador en el gobierno y la administración pública, del que no estuvo exento el sistema educativo y, por ende, la educación cívica. La consigna era conformar una identidad nacional basada en el espíritu revolucionario, ya no para contribuir a la pacificación del país como con Vasconcelos, sino para colocarlo en la ruta del desarrollo económico. Se trataba de impulsar una disciplina del trabajo y una idea nacionalista que ponderara el sacrificio en aras del bien común y de la solidaridad nacional, al cobijo de una figura simbólica que poseía, entre otros atributos, nobleza, dignidad y protección: la “madre patria”. La educación pública fue el instrumento para la difusión de la ideología nacionalista revolucionaria y de la consiguiente concepción de la ciudadanía (De la Peza y Corona 2000, 205).

El nuevo modelo se extendió por varias décadas, aun cuando los conflictos políticos y culturales de finales de la década de los sesentas y de los primeros años de los setentas pusieron en evidencia las carencias del sistema político. La represión y la indiferencia fueron la respuesta a una serie de demandas en torno a la apertura de más espacios de participación política directa, democracia efectiva y restricciones al poder estatal, entre otras cosas.

Durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez se impulsaron una serie de reformas que transformaron sensiblemente el sistema de educación pública básica. Para lo que interesa en este texto, habría que decir que la estructura curricular se reorganizó por áreas de conocimiento que agruparon distintas asignaturas individuales. Así, las ciencias naturales subsumieron a la química, la biología la física y la anatomía, por ejemplo, mientras que las ciencias sociales conjuntaron la historia, la geografía y el civismo. Ciertamente los contenidos de los programas de educación cívica se actualizaron para que los estudiantes comprendieran mejor las condiciones políticas, económicas y sociales de la realidad que estaban viviendo en su país y en el mundo, pero sin dotarlos de herramientas efectivas para afrontarlas.



Por fin, en la década de los noventa el enfoque pedagógico cambió, en cierta medida como consecuencia del impulso de las novedosas teorías educativas basadas en la inculcación de valores y el desarrollo de competencias que habían comenzado a tener auge alrededor del mundo. Esta coyuntura en la forma de entender la educación coincidió con las transformaciones políticas que experimentaron muchos países occidentales en términos de consolidación y transición democrática, lo que resultó bastante positivo tanto para el desarrollo de los modelos de educación pública como para el desarrollo político. La educación cívica finalmente comenzó a entenderse como un proceso formativo, más que adoctrinante o unificador.

Sylvia Conde relaciona este momento con el agotamiento de ese civismo clásico que se sostiene en una concepción minimalista de la ciudadanía y que se ve sustituido por un enfoque integral de formación ciudadana. La nueva perspectiva pretende entender a la vida cotidiana como fuente de conocimientos y de situaciones en las que adquieren sentido las leyes, valores y procedimientos, a modo de que éstos se conviertan en recursos para la solución de problemáticas concretas y en beneficio de la convivencia diaria (Conde 2008, 79).

Este enfoque sobre el desarrollo de habilidades y competencias es el que ha prevalecido desde la década de los noventa, naturalmente mediante procesos de actualización permanentes, cuyos resultados se advierten incluso en términos de nomenclatura institucional; por ejemplo, desde 1999 la asignatura de educación cívica de secundaria se denomina: Formación cívica y ética, y desde el año 2001 la Secretaría de Educación Pública comenzó a impulsar el Programa Integral de Formación Cívica y Ética (PIFCyE), en cuyo diseño se contó con la colaboración de distintas instituciones que se consideraron clave para contar con aportaciones más consistentes para la visión formativa integral que se busca, a modo de incluir aspectos relacionados con el cuidado al medio ambiente, el respeto a las diferencias y la participación política. De esta forma, se conformó un grupo de trabajo interinstitucional en el que participaron: el Instituto Federal Electoral, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, además de la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública. El PIFCyE, se implementó por completo en el año 2008 y con él se articuló la educación ciudadana, la educación moral y el desarrollo de la

persona, además de que incorporó ejes temáticos como género, derechos humanos, medio ambiente, convivencia intercultural, respeto a la diversidad, no violencia, salud integral y derechos sexuales y reproductivos (Conde 2008, 80).

### *La educación cívica como responsabilidad compartida con la autoridad electoral*

Con lo hasta ahora expuesto parece haber quedado claro que la educación es uno de los campos sociales estratégicos para el análisis y la reflexión sobre la ciudadanía y la construcción de lo público, en la medida en que favorece la socialización y la integración masiva de los individuos en los entramados de las sociedades modernas, además de permitir la acumulación, la reproducción y transformación del espacio social (García y Serna 2002, 76). Por ello se asume como un acierto que se incorporen métodos, contenidos, estrategias y programas de educación cívica en la currícula escolar, a modo de que formen parte de la instrucción básica que el Estado está obligado a impartir como un derecho social. Pero si bien las agencias educativas del Estado son las que cargan con esta responsabilidad, el esfuerzo puede ser compartido a fin de permitir la colaboración de otras instancias. En el caso mexicano, y en otros tantos países, una colaboración muy valiosa es la que proviene de las autoridades electorales. En México, el Instituto Federal Electoral (IFE) resultó un actor institucional de gran valía en esta encomienda.

El IFE encuentra su origen con la reforma en materia electoral suscitada en el año de 1990, particularmente con las modificaciones al artículo 41 constitucional, en el cual se atribuyó por primera vez la responsabilidad de organizar las elecciones federales a un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios (DOF 1990). Adicionalmente, entre otras de las atribuciones que se le concedieron a lo que posteriormente sería el IFE estaban las atinentes a la capacitación electoral y la educación cívica. Este mandato constitucional adquirió consistencia en la ley secundaria, es decir con el primer Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), publicado en el DOF el 15 de agosto de 1990. En el artículo 69 de dicho ordenamiento, que señalaba los fines del instituto, el inciso g) rezaba: “Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática” (COFIPE 1990). Esta obligación del IFE se conservó con las reformas que se le aplicaron en el año 2008, ya que en el artículo 105

de dicho código, igualmente el inciso g) señalaba: “Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática”. En esta misma versión del COFIPE esta responsabilidad se observa con mayor nitidez, ya que en el artículo 132 se indicaban en específico las atribuciones que correspondían a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEYEC) del IFE, de entre las que se destacan los incisos siguientes:

- a) Elaborar y proponer los programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollen las juntas locales y distritales ejecutivas;
- b) Coordinar y vigilar el cumplimiento de los programas a que se refiere el inciso anterior;
- c) Preparar el material didáctico y los instructivos electorales;
- d) Orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;

Finalmente, con la reforma en materia político electoral de 2014, se creó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en lo referente al nuevo Instituto Nacional Electoral (INE), que sustituyó al IFE, señalaba nuevamente como sus fines el de: “Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática” (LGIPE 2015, artículo 30, inciso g). Entre las novedades de este nuevo ordenamiento en el tema que se está tratando se encuentran algunas atribuciones a la DECEYEC (LGIPE 2015, artículo 58), que se refieren a:

- a) Elaborar, proponer y coordinar los programas de educación cívica que desarrollen las juntas locales y distritales ejecutivas;
- b) Promover la suscripción de convenios en materia de educación cívica con los Organismos Públicos Locales sugiriendo la articulación de políticas nacionales orientadas a la promoción de la cultura político-democrática y la construcción de ciudadanía;
- c) Vigilar el cumplimiento de los programas y políticas a los que se refieren los dos incisos anteriores;
- j) Diseñar y proponer campañas de educación cívica en coordinación con la Fiscalía Especializada para la prevención de delitos electorales;

Asimismo, el artículo 32, inciso b), fracción VIII señala como una atribución del INE: “La educación cívica en procesos electorales federales” (LGIPE 2015), mientras que el artículo 134, incisos d) y e) reserva para los Organismos Públicos Locales: Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad que corresponda; y orientar a los ciudadanos en la entidad para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales.

Estas atribuciones concedidas a la autoridad electoral han significado un aporte importante en los procesos de formación ciudadana de los últimos años, tanto en el ámbito formal como en el no formal. Las consultas infantiles y juveniles y los distintos ejercicios de participación ciudadana se inscriben en esta encomienda, pero más específicamente se pueden citar programas como: “Nosotros, los Jóvenes... Proyecto Ciudadano”, “Derechos y Valores para la Niñez Mexicana”, “Jornadas Cívicas Infantiles y Juveniles” y “Elección de Representantes en el Espacio Escolar”, y muy particularmente el programa: “Educar para la democracia”<sup>5</sup>.

Como se puede advertir, la autoridad administrativa electoral ha contado con experiencias interesantes en el cumplimiento de su atribución como coadyuvante de la formación ciudadana. Pero, ello resulta más un mérito de la institución que una política del Estado. Y es que no parece vislumbrarse un esfuerzo de mayor alcance que permitiera a distintos actores institucionales coordinarse con miras a construir un proyecto nacional de formación ciudadana. En el contexto reformador de los últimos años se dejó pasar la oportunidad de hacer esta vinculación entre el nuevo INE y la SEP, por ejemplo. De hecho, en la discusión parlamentaria de ambas reformas el tema de la formación ciudadana ni siquiera ocupó un lugar de primer orden. Aun así, vale la pena destacar algunas de las propuestas que se hicieron al respecto.

---

<sup>5</sup> Esta iniciativa formó parte del Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003 y se presentaba como “una propuesta de gestión escolar democrática” que promoviera el desarrollo de competencias cívicas y éticas, que incidieran en tres campos de formación del alumnado: el del saber, el del saber hacer, y el del ser y el saber convivir. El programa constaba de un documento general, doce ficheros didácticos (uno por cada grado de educación básica), un manual para el promotor y ocho cuadernillos de apoyo a la gestión escolar democrática (IFE 2004, 7-8). Se trataba pues de un programa de apoyo al sistema de educación básica, que daba cuenta de una iniciativa innovadora entre la autoridad electoral y la encargada de la educación pública.

En la iniciativa de la reforma constitucional en materia político-electoral presentada por el Partido Acción Nacional, se proponía que el artículo 30 de la Constitución se modificara en los siguientes términos:

“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, el respeto a los derechos humanos, la conciencia de la solidaridad internacional, la cultura de los valores y la deliberación democrática, en la independencia y en la justicia”.

En el Dictamen de las Comisiones Unidas del Senado, en el punto 14, se señalaba que en la iniciativa promovida por la senadora Luisa María Calderón Hinojosa y los senadores Víctor Hermosillo y Celada y Fernando Herrera Ávila, se proponía incorporar, entre otros aspectos, que se consideraran como objetivos formativos de la educación: el fomento a la cultura de los valores y la deliberación democrática.

Por su parte, en la iniciativa de Ley General Electoral presentada por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, se proponía: “Mandar al Instituto para promover la suscripción de un convenio en materia de educación cívica, con los organismos públicos locales sugiriendo las políticas generales y proponiendo contenidos”.

Acerca de la reforma educativa, la reforma a la Ley General de Educación que se podría destacar en este apartado es la correspondiente a las modificaciones al artículo 8, que quedó en los siguientes términos:

“El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan -así como toda la educación preescolar, la primaria, la secundaria, media superior, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan- se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia especialmente la que se ejerce contra las mujeres y niños, debiendo implementar políticas públicas de Estado orientadas a la transversalidad de criterios en los tres órdenes de gobierno”.

Como se puede observar, el legislador no advirtió la importancia de vincular los esfuerzos de formación ciudadana que por ley corresponden a la autoridad electoral y al ministerio de educación, en este caso el INE y la SEP.

## *Conclusiones*

A lo largo del texto se buscó dejar en claro tres ideas principales. En primer lugar, remarcar la importancia de la formación ciudadana y las posibilidades de robustecerla mediante procesos de educación cívica que abonen a la edificación de una cultura democrática que trascienda el plano meramente electoral. En segundo lugar, se hizo un recuento histórico acerca de cómo se ha impartido la educación cívica en México y cómo ha ido modificándose el enfoque hasta llegar a la edad moderna, que es la etapa en la que la apuesta pedagógica consiste en el desarrollo de competencias y habilidades que permitan a los individuos tener una formación integral y aplicar el conocimiento adquirido en situaciones de la vida cotidiana en un contexto auténticamente democrático. Por último, se buscó evidenciar que a pesar de la importancia que reviste, el tema de la formación ciudadana se sigue viendo como secundario sin percatarse que se trata de un aspecto total para el sostenimiento de la democracia, en la medida en que enseña a sus integrantes a relacionarse de un modo distinto, privilegiando el diálogo, la resolución pacífica de conflictos, participando en la vida pública y responsabilizándose de las obligaciones que acompañan a los derechos de la ciudadanía.

Luego de esta breve recapitulación, resulta pertinente referirse al título de este trabajo, en el sentido de reflexionar cuáles son las condiciones sobre las cuales se construye la ciudadanía en la actualidad. Sin duda, ha habido avances importantes y el enfoque actual basado en el desarrollo de competencias se corresponde con las necesidades sociales del mundo moderno, pero es muy posible que no sea suficiente. Las recientes reformas en las materias educativa y electoral pudieron haberse compaginado para contribuir de manera conjunta en esfuerzos de largo alcance para construir ciudadanía desde los dos ámbitos. Las experiencias expuestas en torno a proyectos como el de “Educar para la democracia” y el PIFCyE dan cuenta de iniciativas exitosas en este empeño. Pero aprovechar el contexto reformador pudo haber sentado las bases para generar condiciones que favorecieran su réplica y que incluso permitieran imaginar estrategias que no necesariamente se enfocaran al ámbito formal, porque es cierto que resulta primordial que las nuevas generaciones sean formadas para la vida democrática a partir de los nuevos enfoques pedagógicos, pero los resultados no se verán en el corto y mediano plazo. Una vinculación institucional entre

distintos actores, orientada por disposición de un marco jurídico específico, a partir de la distribución de competencias reconocidas en el mismo, hubiera resultado de gran utilidad para pensar en proyectos de educación para los adultos e incluso para focalizarlos en públicos objetivo, como en el caso de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas o de organizaciones de la sociedad civil.

Siendo optimistas, pareciera que después de un largo transitar, estamos en el camino correcto, pero seguramente el sendero pudiera ser más corto si se aprovecharan coyunturas como las de las recientes reformas llamadas estructurales. Ello reduciría el tiempo para que la democracia mexicana pudiera integrarse por ciudadanos demócratas más que por electores.

#### *Fuentes*

- COFIPE. 1990. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: Cámara de Diputados. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro.pdf) (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2015).
- COFIPE. 2008. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: Cámara de Diputados. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe\\_2008/COFIPE\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe_2008/COFIPE_abro.pdf) (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2015).
- Conde Flores, Silvia L. 2008. “Construcción de ciudadanía desde una pedagogía por competencias”. En: *Trasatlántica de la educación* Volumen IV. España. pp. 77-82.
- CPEUM. 2015. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Cámara de Diputados. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_100715.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf) (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2015).
- De la Peza, María del Carmen y Sarah Corona. 2000. Educación cívica en libros de texto mexicanos (1923 a la fecha). En *Foro de educación cívica y cultura política democrática (memoria)*. México: IFE. 203-14.
- DOF. 1990. Decreto por el que se reforman y adicionan los artículo 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3ª, y se derogan los artículos

transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990. Disponible en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_118\\_06abr90\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_118_06abr90_ima.pdf) (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2015).

- DOF. 2013. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, publicado en el Diario Oficial de la Federación 11 de septiembre de 2013. Disponible en: [file:///C:/Users/rafael.caballero/Downloads/Leyes\\_Secundarias\\_de\\_la\\_Reforma\\_Educativa\\_Ley\\_General\\_de\\_Educacion%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/rafael.caballero/Downloads/Leyes_Secundarias_de_la_Reforma_Educativa_Ley_General_de_Educacion%20(1).pdf) (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2015).
- García Duarte, Ricardo y Adrián Serna Dimas. 2002. *Dimensiones críticas de lo ciudadano. Problemas y desafíos para la definición de la ciudadanía en el mundo contemporáneo*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Centro de Investigaciones y Desarrollo Científico.
- Gutiérrez Espíndola, José Luis. 2013. *Cultura de justicia electoral*. Cuadernos de divulgación de la justicia electoral número 18. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- IFE. 2004. *Educar para la democracia. Preescolar 1. Fichero de actividades*. México: Instituto Federal Electoral.
- Iniciativa de la reforma político-electoral del PAN. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2805> (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2015).
- INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL ELECTORAL, SE REFORMA EL ARTÍCULO 50, INCISOS L) Y M) Y SE ADICIONA EL INCISO N) DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, QUE PRESENTAN LAS SENADORAS Y LOS SENADORES INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5150> (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2015).



- Jiménez de Barros, Mónica. 1990. *Educación para la participación ciudadana*. Ponencia presentada en la Conferencia Interamericana de Sistemas Electorales celebrada en Caracas, Venezuela, entre el 15 y el 19 de mayo de 1990.
- LGIPE. 2015. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: Cámara de Diputados. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_130815.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130815.pdf) (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2015).
- Leiva Neuenschwander, Pedro Ignacio. 1999. “Educación para la democracia: recuento de experiencias internacionales”. En *Estudios Pedagógicos*, Revista de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Austral de Chile N° 25. 91-112.
- Lorenzo Alquézar, Rafael. 2010. Educación para la ciudadanía: reflexiones incidentales. En: Lorenzo Alquézar, Rafael y Rubén Benedicto Rodríguez (coords.), *Educación cívica. Democracia y cuestiones de género*. Barcelona: Icaria editorial. 47-116.
- Peschard, Jacqueline. 2008. *La cultura política democrática*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática número 2. México: Instituto Federal Electoral. Sexta edición. Primera edición: 1994.
- RAE. 2015. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=civismo> (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2015).
- Saavedra, Francisco Leonardo. 2013. “En torno a la Reforma Educativa”. En: La Reforma Educativa y otras voces. Recurso electrónico. Postado el 18 de Mayo de 2013. Disponible en: <http://educa.upn.mx/expediente/num-12/173-en-torno-a-la-reforma-educativa.html> (fecha de consulta: 9 de septiembre de 2015).
- Salazar Ugarte, Pedro. 2006. *Democracia y (cultura de la) legalidad*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática 25. México: Instituto Federal Electoral.
- SEP. 2008. Programa Integral de Formación Cívica y Ética. México: Secretaría de Educación Pública – Subsecretaría de Educación Básica.

- UNESCO. 1995. Cultura democrática: un desafío para las escuelas. Bajo la dirección de Patrice Meyer-Bisch. Paris: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Verba, Sidney. 2011. Keynote address at international conference on the fiftieth anniversary of The Civic Culture. En *A 50 años de la cultura cívica, pensamientos y reflexiones en honor al profesor Sidney Verba. Seminario internacional*, coordinadora Julia Flores Dávila. México: TEPJF-IIJ-UNAM. 9-19.