

EL COLEGIO DE MÉXICO

Centro de Estudios Internacionales

**SOBRE EL ORIGEN Y DESEMPEÑO DE LA TAREA DE
EDUCACIÓN CÍVICA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
(1990 - 2003)**

**Tesis que para obtener el título de
Licenciada en Relaciones Internacionales**

presenta

Luicy Ellis Rosal Pedroza Espinoza

México, D F , 2006

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de Diputados y Senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Artículo 41, III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica tiene las siguientes atribuciones: 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...

Artículo 96 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

A mis padres, con amor y admiración.

“Estoy de acuerdo con la mayoría”, dijo Vdovichenko con una voz grave y profunda. “Para ponerlo de manera poética, las instituciones cívicas deberían fundarse en la democracia, deberían crecer desde abajo, como semillitas que están plantadas y que echan raíces en la tierra. No se les puede martillar desde arriba como si fueran vigas de metal para formar una barda”.

Boris Pasternak, Doctor Zhivago, trad. Max Hayward y Mania Harari, William Collins & Sons Co., New York, Pantheon Books, 1991 (la traducción al Español es mía).

Dada la regularidad con la que los eslóganes de la democracia y la resistencia eran repetidos, uno hubiera esperado una discusión más crítica y una invocación menos ingenua de los términos. [...] Quizá uno debería estar menos exclusivamente interesado en qué tan bien los mexicanos están alcanzando los llamados valores e instituciones democráticos, como están lidiando el asunto de los límites de financiamiento de campañas o qué tan efectivos han sido los monitoreos electorales. [...] Hoy parece valioso sopesar si una definición de democracia debería comprender más que viajes periódicos a las urnas electorales.

Matthew C. Gutmann, The Romance of Democracy. Compliant Defiance in Contemporary Mexico, Berkeley, Los Angeles, Londres, The University of California Press, 2002, pp. xix y xxviii.

AGRADECIMIENTOS

Hoc opus, hic labor est

En primer lugar agradezco a mis padres, porque incluso *mis* logros los debo a su confianza, cariño, apoyo, disciplina y, sobre todo, a su ejemplo. Papi, eres un hombre de juicios severos y corazón dulce. Mami, eres una mujer valiente, decidida y amorosa. ¡Que se sigan queriendo mucho, que me duren sanos por mucho tiempo, que estemos cerca!

Gracias a mis hermanitas, Frineé y Yuyas, que han sido siempre mis mejores amigas, mis guías y confidentes incondicionales. He sido muy afortunada por haber nacido entre ustedes. Gracias a Emilio que en vez de robarnos a Mielmi, nos adoptó a las hermanas.

Gracias a Julieta, Vanessa, Dionisio, Jackie, Gisela, Omar y Cristóbal, que de cerca o en la distancia hicieron mi estancia en el Colegio y después una experiencia feliz. Gracias a José Antonio, por alentarme siempre a responder mis preguntas y acompañarme en el camino de responderlas a lo largo de unos años en los que crecimos mucho siendo uno para el otro, todas las cosas. Gracias a todos mis compañeros de la carrera, que me obligaron a considerar siempre todas las perspectivas. Gracias a Ofayra por su preciosa amistad.

Gracias a todos mis profesores de El Colegio de México, especialmente a Ilán Bizberg, Roberto Breña, Francisco Alba, Celia Toro, Francisco Gil Villegas, Bernardo Sepúlveda, Rafael Segovia, Saurabh Dube, Javier Garcíadiego, Marta Elena Venier, Fernando Escalante, Soledad Loaeza, Gerardo Esquivel. De cada uno he aprendido lecciones importantes sobre lo que significa dedicarse al trabajo académico de manera seria -y apasionada.

Muchas gracias a mi profesor y director de tesis, el Dr. Rogelio Hernández. Ha sido un honor que dirigiera mi trabajo con su inteligencia, claridad y simpatía. Gracias por compartir conmigo la curiosidad por este tema y por todo su apoyo en todo lo que rodeaba a la investigación, especialmente por su aguda lectura de mis largos capítulos.

Gracias a la generosidad de los señores Fox, con cuyo apoyo pasé un año maravilloso e inolvidable en la Universidad de Yale. Gracias a la Fox International Fellowship pude leer un poco de todo lo que había deseado leer y pude hacer entrevistas a autores admirados –Ruth Berins Collier, Robert Putnam, Michael Sandel- que, aunque no cupieron en los confines de esta tesis, los agrandaron en mi cabeza para hacer próximas preguntas.

Letztlich, danke ich dem Schnee und meiner Verwirrung, für das größte Wunder.

ÍNDICE

<u>I. Introducción</u>	8
<u>II. Capítulo Uno. Referentes teóricos</u>	16
1.1 La cultura política, la cultura política democrática y la cultura cívica.....	17
1.2 La literatura sobre transiciones a la democracia.....	27
1.3 El institucionalismo.....	37
<u>III. Capítulo Dos. La teoría llevada al caso de estudio</u>	43
2.1 La educación cívica vs. inductrinamiento y la educación cívica en nuevas democracias vs. la evolución de la cultura política democrática en las viejas....	44
2.2 La cultura política en México a fines del decenio de 1980.....	49
2.3 La transición a la democracia en México.....	58
2.3.1 Los antecedentes de la transición.....	59
2.3.2 El punto de partida desde la década de 1970.....	63
2.3.3 La década de 1980.....	64
2.3.4 1988.....	67
2.4 La naturaleza de la transición	70
<u>IV. Capítulo Tres. La asignación de la educación cívica al IFE</u>	76
[Enunciado de hipótesis].....	77
3.1 La educación cívica en México.....	78
3. 2 El Instituto Federal Electoral y su asignatura de educación cívica.....	85
3.2.1 La reforma político-electoral de 1989-1990.....	86
3.2.2 La educación cívica en la reforma electoral de 1989-1990.....	95
3.2.3 La educación cívica en posteriores reformas electorales.....	98
3.3 Conclusión del capítulo.....	101
<u>V. Capítulo Cuatro. El desempeño de la educación cívica por el IFE</u>	103
4.1 Las intenciones y la puesta en práctica.....	104
4.1.1 Los primeros pasos del IFE en materia de educación cívica.....	104

4.2 El primer giro hacia una política.....	113
4.3 Las competencias de la SEP y el IFE en materia de educación cívica.....	117
4.4 El giro trascendente.....	120
4.5 Conclusión sobre las hipótesis.....	128
4.6 Reflexiones finales sobre la parte empírica.....	130
<u>VI. Capítulo Cinco. Conclusiones y propuestas</u>	133
5.1 Hallazgos de la investigación.....	134
[Enunciado de la tesis]	135
5.2 Los actuales ciudadanos mexicanos.....	137
5.3 ¿Por dónde empezar?	140
5.4 Sobre nuestros retos y las maneras de empezar.....	144
5.4.1 La educación cívica frente a esos retos	151
5.5 Las capacidades del IFE en su tarea de educación cívica.....	154
5.6 Reflexiones finales de la investigación	158
<u>VII. Anexo</u>	164
Cuadernos para la Divulgación de la cultura democrática.....	164
Semblanzas de los entrevistados.....	164
Programas impresos de la DECEyEC de 1990 a 2004.....	166
Reformas constitucionales y al COFIPE relevantes para el caso.....	172
Otras experiencias de iniciativas de educación cívica en Latinoamérica.....	176
Organigrama de la estructura básica del IFE.....	179
<u>VII. Bibliografía</u>	180

INTRODUCCIÓN

El mito que edificó la práctica oficial en la materia subsana las flaquezas tangibles, pero la pobreza del objeto analizado encierra interés en sí misma...

Bernardo Mabire, sobre las políticas culturales.

Hace algunas décadas Martin Heidegger preguntó por la esencia de las cosas y dijo, entre muchas cosas tan complicadas y profundas que a muchos les parecieron ridículas o absurdas, algo que aquí propongo como inicio: “todo preguntar es buscar; y todo buscar tiene su dirección previa que le viene de lo buscado”. Con ello Heidegger quería decir que uno tiene cierta comprensión de aquello por lo que pregunta, lo cual no quiere decir que ya dé por sentada la respuesta, sino que, en pocas palabras, el rumbo que toma nuestra respuesta depende en gran medida de a dónde queremos llegar con nuestras preguntas¹. Estas son las preguntas que *animan/dirigen* esta tesis:

- a) ¿Por qué creyeron necesario (quienes concibieron esa tarea para el IFE) que una agencia todavía semi-estatal (en 1989-90) tomara la tarea constitucional de educación cívica para inculcar a los mexicanos una cultura política democrática en lugar de dejar que se desarrollara -natural, accidental o históricamente- como sucedió en las democracias viejas o de dejarla en manos de los partidos políticos o de la Secretaría de Educación Pública?
- b) ¿Cómo ha entendido y cómo ha desempeñado el IFE esta tarea?

Según Umberto Eco la presente sería una tesis desafío: hay pocos recursos bibliográficos a la orden sobre el tema específico, de manera que hay que construir un plan de investigación y obtener información de fuentes primarias. Una tesis desafío supone, sobre todo, que el camino de la investigación sea ideado por el investigador y su guía -en este caso el director de tesis- y supone que en el momento de recopilar información y construir hipótesis todavía habrá quienes cuestionen: “y si nadie ha escrito respecto de esas preguntas, ¿no será que son irrelevantes?”

Creo que una tesis desafío requiere un estudiante testarudo y un asesor de tesis muy curioso, pero también muy metódico y claro. Obviamente, estas líneas las escribe la estudiante testaruda, esperando que la descripción lograda con la información obtenida en la investigación empírica sea también una manera válida de sopesar teorías -las que se esbozan en los primeros dos capítulos- y de acercarse a un tema poco estudiado.

¹ El ser y el tiempo, trad. José Gaos, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

He creído que realizar esta investigación vale la pena. Si me preguntaran en qué literatura se inserta el presente trabajo diría que a ninguna y a muchas. En concreto, las preguntas son nuevas y despegadas de la moda en los estudios sobre México, pero en general, es fácil ver que se trata de una reformulación para un caso específico de la antiquísima pregunta por la causalidad entre cultura política e instituciones políticas.

Dice Jonathan Fox que:

Casi todos los análisis de la emergencia de la competencia electoral se concentran muy adecuadamente en la alta política, en los pactos que definen las reglas de competencia y las elecciones fundadoras que dan forma a mucho de la política nacional. Pero el análisis de *la extensión efectiva del rango completo de los derechos ciudadanos* a lo largo y ancho de una sociedad requiere estudiar cómo está gobernada la mayoría de la gente en realidad².

Este trabajo propone buscar la importancia que tuvo esa extensión de derechos ciudadanos para quienes desde la política definieron las reglas de la democracia mexicana.

Pienso que vale la pena cuestionar la intención misma de la asignación de una nueva tarea a una nueva agencia estatal y su desempeño, en primer lugar, porque la educación política diseñada y puesta en práctica desde agencias públicas ha sido una cuestionada desde muchas perspectivas teóricas y prácticas en el siglo XX. Por un lado, la Filosofía Política contemporánea ha discutido si el Estado debe mantener una “neutralidad” frente a los valores políticos de sus ciudadanos ocupándose sólo de asegurar las condiciones para el libre ejercicio de sus derechos y vida privadas (perspectiva liberal) o si debe ocuparse –mediante la educación cívica– del desarrollo de una ciudadanía amplia y participativa, con intereses privados y públicos. Por el otro, una perspectiva práctica e histórica también cuestionaría esta asignación. Hoy parecería que ninguna institución le dice al ciudadano qué pensar, pero ni la condena de los intentos comunistas por “reeducar” a sus sociedades, ni la crítica de las propagandas, ideologías y retóricas políticas incendiarias de izquierda y derecha de los años sesenta y setenta, bastan para esconder que el triunfo de la democracia liberal al final de la Guerra Fría como único régimen legítimo, no significa libertad cultural total –si tal cosa existiera. En otras palabras, el establecimiento de democracias no ha significado que el desarrollo de una cultura política democrática sea siempre, como suponen los estudios de cultura política, una cuestión de desarrollo libre y gradual que requiere varias décadas en cada sociedad. En la actualidad, sobre todo en los casos de las nuevas democracias surgidas en la tercera ola, sociedades y Estados han tenido que idear formas para acelerar el desarrollo de valores políticos que apoyen las instituciones democráticas.

² cit. por Matthew Gutmann, *op.cit.*, p.22. El subrayado es mío.

En nuestro tiempo, la reputación de la democracia como el mejor régimen político no ha impedido que surjan regímenes autoritarios, pero sí ha dificultado su legitimación -por ello los regímenes autoritarios de la posguerra no rechazaban explícitamente los valores democráticos. Aun así, es obvio que no en todos los países que hoy se autodenominan democráticos existe un apoyo consciente a los valores que definen a una sociedad democrática –un ejemplo estelar sería el longevo régimen del PRI en México, que se autodenominó democrático desde el inicio hasta el final. También es obvio que aquellas sociedades que de verdad intentan ser democráticas buscan una solución educadora para desarrollar valores democráticos rápidamente. Esos intentos se han llamado “educación cívica”³, lo que en esencia es un tipo de educación política.

Así pues, aunque a muchos parezca *natural* que un organismo controlado por el gobierno (como lo era el IFE en 1990) adquiriera la responsabilidad constitucional por la educación cívica de una población, sostengo que la construcción de una ciudadanía por tal vía es un tema que merece estudio porque en una democracia la ciudadanía significa más que un pasaporte o una boleta electoral; significa un juego de creencias, preferencias y expectativas de importancia crucial para el éxito del régimen. Para cualquier régimen la ciudadanía se concibe básicamente como status legal y formal que alude a una serie de derechos y obligaciones cívico-políticos en la relación individuo-Estado, pero en el caso de las democracias se concibe también como el conjunto de percepciones de las relaciones y papeles que se desarrollan dentro de una comunidad política, percepciones que ejercen efectos en la vida política por medio del voto, por lo menos,

³ Es preciso asentar desde aquí el significado de dos conceptos centrales para este trabajo: “educación cívica” y “democracia”. Educación cívica se entiende como el proceso educativo formal o informal cuya meta es desarrollar los valores y actitudes propios de una cultura democrática. Por democracia se entiende un régimen político cuya característica básica es el control de gobierno por ciudadanos con iguales derechos y obligaciones y que en un espectro de regímenes políticos está situado cerca del extremo opuesto a uno en el que la gente está totalmente excluida de la toma de decisiones. Al hablar de un espectro se propone que definición y práctica de la democracia dependen de las posiciones y que son siempre una cuestión de grado respecto al equilibrio ideal entre los valores democráticos y otros. Siempre se podrá preguntar de cualquier arreglo institucional si podría hacerse más democrático. En cuanto a la democracia liberal –un concepto que también usaré frecuentemente- hay que empezar por la observación casi obvia pero no sobrante de que se trata de la conjunción de dos tradiciones: la tradición liberal y la teoría democrática. Los principios e instituciones características del liberalismo se establecieron antes de la extensión del sufragio en las viejas democracias y han sido necesarios para la supervivencia de la democracia después del advenimiento de la política de masas. Según David Beetham los principales componentes liberales de la democracia liberal son: 1) asegurar libertades de expresión, movimiento, asociación (que no son derechos democráticos, pero en cuya ausencia la democracia tendría poco sentido), 2) una separación institucional de poderes ejecutivo, legislativo y judicial, 3) la institución de una asamblea representativa electa sobre una base geográfica por competencia sujeta a voto popular, con poderes para aprobar impuestos y vigilar al ejecutivo, 4) el principio del Estado limitado a una esfera pública, distinta de la privada, donde la privada tiene una sociedad civil autónoma, un mercado y propiedad privada, relaciones personales y familiares y, finalmente, 5) la premisa de que no hay verdad final sobre lo que es bueno para la sociedad (“*Liberal Democracy and the Limits of Democratization*”, en David Held (ed.), *Prospects for Democracy*, Stanford University Press, 1993, pp.56 y ss.).

pero también por medio de otros canales abiertos a la participación política. Por todo esto importa saber quién educa a la ciudadanía, por qué y con qué tipo de valores, técnicas y fines.

En segundo lugar, pienso que vale la pena cuestionar la intencionalidad detrás de esta asignación porque no está claro que sea la educación cívica y no otro tipo de desarrollos lo que conduce a una cultura democrática. En la mayoría de los casos las nuevas democracias han asumido que simplemente no pueden esperar otro tipo de desarrollos, si los hay.

Guy Hermet afirma que hace un tiempo no se creía que la democracia fuera más que una farsa desarrollada en forma etnocéntrica por las sociedades industrializadas de tradición cristiana occidental. Era una prerrogativa no exportable de los países ricos⁴. Sin embargo, ante la reciente internacionalización de la democracia vale la pena preguntarse si la difusión de la ideología democrática es atinada. La cuestión es que, como dice el mismo autor, la etiqueta en la botella de la transición democrática a veces importa más que su contenido, de manera que en los países de reciente transición estamos en riesgo de comprar la botella por la etiqueta, no por el contenido. Es decir que el problema no es que sea difícil adaptar nuestras sociedades a la democracia, sino que se nos exige hacerlo con premura, a riesgo de quedarnos con lo más superficial de ella.

Según Hermet, sería absurdo comparar las transiciones recientes a la democracia contra el parámetro de un modelo perfecto europeo porque se olvida que la democracia no se consolidó en la mayor parte de Occidente hasta después de 1945, siendo entonces apenas un poco más vieja que en Latinoamérica. En Europa occidental y Estados Unidos los cambios estructurales económicos de los siglos XIX y XX motivaron cambios socioculturales que debilitaron las posiciones sociales, lo que permitió extender orientaciones político-culturales individualistas y liberales y consolidar una base para la democracia. En el resto del mundo el desarrollo histórico ha sido otro, pero al resto del mundo se le exige ponerse al corriente. Como dice Hermet, “ya que sus sistemas democráticos alcanzaron una velocidad suave después de inadmisibles fracasos, los europeos exigen que las democracias surjan totalmente equipadas en otros pueblos. Las quieren sin ataduras y en absoluto contraste con la anterior no-democracia, brotando solamente de la virtud de sus ciudadanos y líderes, en total cumplimiento de los derechos humanos”⁵. Así pues, si

⁴ “From One Europe to the Other: From Liberal Authoritarianism to Authoritarian Democratization”, en Diane Ethier (ed.), Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia, Londres, MacMillan, 1990, p.28.

⁵ Hermet, Las fronteras de las democracias, Trad. Enrique Lombera Pallares, México, FCE, 1989, p.29. Para este autor España y Chile son ejemplos de que la democratización autoritaria ha existido menos como estrategia política deliberada que como estrategia económica capaz de relegar a las clases trabajadoras y campesinas, potencialmente

en Europa los regímenes democráticos o el deseo de la democracia surgieron más como un resultado de impulsos no premeditados que como fruto de un proyecto deliberado para extender la ciudadanía, en las últimas décadas predominan en los países en transición los proyectos deliberados y los deseos explícitos – ¡lo que no significa que por ser más deliberados o explícitos sean menos posibles! Lo que este trabajo propone es estudiar los alcances de uno de estos proyectos para el caso de México.

En tercer lugar, para un país en desarrollo y con escasa tradición democrática, como México, una transición a la democracia sugiere preguntas que rebasan el ámbito puramente político. Por ejemplo, desde distintos ángulos, autores afamados en la Ciencia Política como Lipset, Inglehart y Przeworski han sugerido que la economía cambia los valores políticos de las personas en una dirección democrática. Teorías similares justificaban en décadas recientes los planes de las élites políticas de países “menores de edad”, como México, que se concentraban primordialmente en el bienestar de la economía y relegaban la democracia a otros planos o a un futuro de mayor bonanza. Sin ahondar en este tema, lo que aquí quiero subrayar es que actualmente los líderes de países como México dicen preocuparse por las dos cosas en igual medida: tanto por las variables socioeconómicas como base para la democracia, como por las orientaciones, preocupaciones y el comportamiento de sus ciudadanos. Así, sostengo que es interesante saber el grado de compromiso del liderazgo político que negoció las reformas electorales –que fueron hilo conductor de nuestra transición a la democracia- con el desarrollo de una ciudadanía democrática. Por ello en este trabajo se da peso a las entrevistas realizadas a quienes pertenecían o estaban cerca de ese liderazgo⁶. Sopesar las hipótesis que propone este trabajo podría ilustrar la importancia y la dimensión que la élite política otorgaba a la ciudadanía como parte de la agenda de la democratización durante la transición (1988-2000). Sobre todo, el estudio de este tema puede ayudar a cuestionar si las expectativas de los líderes que otorgaron esta tarea al IFE eran realistas, si el desempeño de esa tarea ha sido consistente con su importancia inicial.

peligrosas, y empujar a las clases medias y nuevas clases empresariales al frente. Así, la perspectiva democrática no parece más la antesala de revoluciones sociales. Para el autor “no hay duda de que el proceso democrático a veces sigue un camino enredado y que las mejores intenciones no son inevitablemente las más eficientes”.

⁶ Lucien Pye, “Culture as Destiny” en Detleck Pollack et.al.(eds.), Political Culture in Post-Communist Europe. Attitudes in New Democracies, Burlington, Ashgate, 2003, p.14. Como dice Verba, “En ninguna sociedad hay una cultura política única y uniforme y en todas hay una distinción fundamental entre la cultura de los gobernantes y la de las masas, ya sean ciudadanos parroquiales o cívicos y participativos, ya sea Haití o Suiza. Aquellos que tratan con el poder y tienen responsabilidad por las decisiones del gobierno desarrollan invariablemente visiones políticas diferentes que los observadores o los activistas marginales” (Véase “Studying Elite Political Culture: The Case of Ideology”, The American Political Science Review, 65(1971), pp.651-681).

Aunque este trabajo no pretende alcanzar un nivel de complejidad teórica muy especializado, sí recurre reiteradamente a la teoría para preguntarse con algún grado de rigor por una decisión crucial en el momento de reforma y cambio de régimen que involucró a una institución que se convertiría en garantía del mismo cambio.

La suposición general detrás de las preocupaciones por desarrollar una cultura política democrática de las sociedades en transición como México es que implantar un sistema de gobierno democrático requiere que los distintos sectores que conforman la comunidad nacional estén convencidos de las bondades y ventajas de dicho sistema. Pero ¿cuáles son las obligaciones reales del ciudadano ordinario para que sobreviva la democracia?, ¿Qué debe exigirse razonablemente de los mexicanos? Y ¿qué podría esperarse dadas las características de la transición a la democracia en México? Hay muchas formas de responder a estas preguntas que por ser las más generales serán atendidas al principio (para comenzar las deducciones teóricas) y al final de este trabajo (para hacer generalizaciones y propuestas). Los estudios de cultura política, por ejemplo, pretenden descubrir los marcos culturales que dan sentido, orientación e inteligibilidad a las acciones políticas de los sujetos y dirán que para que una democracia sobreviva es necesario que sus ciudadanos tengan una cultura cívica: participativa, informada, pero también moderada en su actividad política. Por otro lado, una perspectiva sociológica respondería a esas preguntas remitiéndose a historias de la evolución de instituciones políticas que dan sustancia a las culturas políticas actuales y explicaría cómo la socialización política y las operaciones de instituciones públicas moldean los valores de los individuos y con ello proveen mucho de la dinámica de continuidad y cambio en los sistemas políticos. Se consideran ambas perspectivas en los primeros dos capítulos de este trabajo.

El primer capítulo extraerá conceptos de trabajo de discusiones de larga (casi interminable) trayectoria y amplitud que proveen el vocabulario de la Ciencia Política con el que se discute y explica este tema (el mismo vocabulario que utilizan la Constitución, el COFIPE, y el IFE para referirse a la educación cívica). El objetivo de ese capítulo será asentar el significado de conceptos que el resto de la tesis empleará frecuentemente y que responden a las preguntas: ¿qué es la cultura política?, ¿Qué es una cultura política democrática?, ¿Qué es una transición a la democracia?, ¿Cuándo se le considera completa?, ¿Qué lugar tiene la cultura política dentro de

las transiciones a la democracia? Y finalmente, ¿qué importancia tiene el diseño de instituciones nuevas en ámbitos de cambio?

El segundo capítulo ajusta el ámbito teórico general al ámbito histórico de México respondiendo a las preguntas: ¿Cómo han desarrollado sus valores democráticos las democracias “establecidas”?, ¿Cómo se ha definido la cultura política de los mexicanos al inicio de la transición?, ¿Cómo se desarrolla la transición en México?, ¿Qué es y cómo se origina el IFE? Estas preguntas sirvieron para construir las hipótesis que se presentan al inicio del tercer capítulo y que sirvieron para marcar un límite a la introducción de temas y conceptos teóricos básicos para la tesis. Bajo este criterio de realismo metodológico, temas como las características de la cultura política mexicana en la actualidad, el cambio de la cultura política en México durante la transición y el impacto real de los programas de educación cívica importan en esta tesis y se señalan pertinentemente a lo largo del trabajo, pero no serán su centro de atención.

Siguiendo las preguntas planteadas desde el inicio, este trabajo estudiará como temas centrales: 1) las ideas de algunos líderes de las reformas electorales sobre el papel que debería tener la educación cívica en un régimen más competitivo y 2) el grado de coherencia con el que el IFE ha desempeñado esa tarea⁷. El primer tema se expone y analiza en el capítulo tercero –respondiendo a la pregunta: **¿qué importancia y qué dimensiones daban a la educación cívica los líderes que la asignaron al IFE?**- para lo cual entrevisté a funcionarios del IFE y políticos que presenciaron o negociaron su diseño en la reforma de 1990 y consulté los planes de trabajo, reportes y programas de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC). El cuarto capítulo trata el segundo tema respondiendo a la siguiente pregunta: **¿qué tan urgente ha sido en la práctica del IFE la educación cívica y qué tan democrático su contenido?**, para lo cual revisé el desempeño que ha hecho el IFE de su tarea constitucional de educación cívica mediante entrevistas que realicé a funcionarios y consultas de sus documentos.

Finalmente, el quinto capítulo enuncia las conclusiones generales de la sección empírica del trabajo y retoma después algunas preguntas esbozadas en esta introducción y en los primeros dos capítulos con la finalidad de presentar una discusión más amplia donde tienen cabida las ideas

⁷ Según Wayne Cornelius y Ann Craig, las actitudes y los comportamientos de masas entran al proceso de formación de políticas como parámetros percibidos por los gobernantes que ayudan a definir los límites de lo posible políticamente y lo legítimo. Así, tanto en regímenes autoritarios como democráticos, para predecir y explicar políticas es más importante entender cómo los tomadores de decisiones perciben esas actitudes, que saber cuáles son éstas en realidad (Wayne Cornelius y Anne Craig, “The Political Culture in México: Continuitist and Revisionist

nacidas y alimentadas a lo largo de la tesis y donde se presentan propuestas prácticas y teóricas para investigación futura. El trabajo termina retomando aquella pregunta más grande que engloba tanto la tesis propuesta como la preocupación que le dio origen: **¿cómo formar demócratas sin contemplar un horizonte de siglos para ello?**

Interpretations” en Almond y Verba (eds.), The Civic Culture Revisited, Newbury Park, California, Sage Publications, 1989, p.379).

CAPÍTULO UNO

REFERENTES TEÓRICOS

Los hombres de Estado que intentan crear la democracia política frecuentemente se concentran en la creación de un juego de instituciones formales de gobierno democrático y en escribir una Constitución. O se concentran en la formación de un partido político para estimular la participación de las masas. Pero el desarrollo de un gobierno democrático estable y efectivo depende de más cosas que la estructura del gobierno: depende principalmente de las orientaciones que la gente tiene hacia el proceso político –de la cultura política.

Almond y Verba, The Civic Culture

El estudio de los valores está plagado de terminología que distingue conceptos como actitudes, preferencias, valores, intenciones, deseos, necesidades, intereses, utilidades y metas con un entusiasmo que supera la confusión. Esa cacofonía terminológica proviene del deseo de reconocer que hay una estructura en las intenciones o los deseos, que hay juegos de creencias generales que cambian más lento que otras creencias más particulares, aunque ambas estén ligadas.

James G. March y Johan P. Olsen, Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics.

Decía Thomas Hobbes que “a menos que definamos primero los conceptos que utilizaremos, terminaremos donde debimos empezar, en diferencias y preguntas sobre las palabras”¹. Este capítulo se ocupa de definir los conceptos de trabajo de esta tesis, es decir los conceptos que darán sentido al lenguaje que utiliza esta investigación. Para enunciarlos de manera ordenada responderé a las siguientes preguntas: ¿qué es la cultura política?, ¿qué es una cultura política democrática?, ¿qué es una cultura cívica?; ¿qué es una transición a la democracia?, ¿cuándo se le considera completa?, ¿qué lugar tiene la cultura política dentro de las transiciones a la democracia? y, finalmente, ¿qué importancia tienen las instituciones viejas y nuevas en ámbitos de cambio político no revolucionario?

1.1 La cultura política, la cultura política democrática y la cultura cívica

No es exagerado decir que la cultura política es un término atractivo, controversial y superficial en la Ciencia Política que jamás ha logrado ser concepto claro y que, muy al contrario, ha sido acusado con razón de ser “cajón de sastre” que amenaza con absorber todo problema que se aproxime para intentar explicarlo, sin éxito, como fuera el caso en otros tiempos de términos como “ideología” o “carácter nacional”. Es más difícil restaurarle valor y significado si le sumamos los adjetivos de circular y tautológico y si el mayor valor científico que se le da a veces es el de un error estadístico². Pero la maleabilidad de un término como cultura política conlleva no sólo riesgos, sino posibilidades. Stephen Welch sugiere que su atractivo proviene de la “insatisfacción con un recuento de la política que ignore los problemas de los significados y la cultura y con un recuento de la cultura que ignore los problemas de la política y el poder”³. Quizá por ello el estudio de la cultura política vuelve tenazmente, una y otra vez a la Ciencia Política con aquel atractivo que tuvo desde su nacimiento a principios de la década de 1960, cuando en la

¹ Cit. por Quentin Skinner, Reason and Rhetoric in the Philosophy of Hobbes, Cambridge University Press, 1996, p.52.

² Véase sobre esto a Roberto Gutiérrez, “La cultura política en México: teoría y análisis desde la sociología”, en Esteban Krotz (coord.), El estudio de la cultura política en México, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1996 (Pensar la cultura), p.40. El concepto de cultura política es, a pesar de tanta discusión académica sobre él, tan inasible, que quizá se le puede aclarar mejor diciendo lo que no es: cultura política no se refiere a las estructuras formales o informales de interacción política (gobiernos, partidos políticos o grupos de presión), no se refiere al patrón de interacción entre actores políticos (quién influye en quién, quién vota por quién) y tampoco a lo que pasa efectivamente en el mundo de la política. Es, en términos muy amplios y simples, lo que la gente cree acerca de lo que pasa en ese mundo. Aquí se utiliza el término “enfoque” y no “teoría” porque la cultura política no tiene la consistencia de una teoría y es más bien un juego de variables que pueden usarse para construir teorías.

³ The Concept of Political Culture, Nueva York, St. Martin's Press, 1993, p.165.

obra The Civic Culture, de Almond y Verba, ofreció una imbatible combinación –al menos entonces- de las nuevas corrientes de la Psicología social, la Antropología social, la Sociología política, la política comparada y los nuevos desarrollos estadísticos para dar cuenta de la dimensión subjetiva en las relaciones de poder. Según Lucian Pye, la Ciencia Política ortodoxa adoptó el enfoque de la cultura política sobre todo a raíz del impulso que dio la Antropología a la teoría de la modernización con conceptos como “personalidad”, “socialización” y “cultura”⁴.

La Sociología del siglo XIX y sobre todo la obra de Max Weber habían reconocido la importancia de las variables subjetivas en los fenómenos sociales y políticos, y desde la década de 1930 la Ciencia Política había ido más allá de las reglas formales y legales del Estado en su estudio sobre sistemas políticos. Pero en realidad la llamada “revolución behaviorista” fue la responsable de abrir las puertas al estudio de comportamientos electorales y prácticas de partidos políticos y grupos de interés, al tiempo que servía para desarrollar teorías de sistemas y versiones de la microeconomía para el análisis político⁵. A partir del “behaviorismo” (o conductismo) la “cultura política” serviría como herramienta heurística para acortar la brecha entre el nivel microanalítico de interpretaciones psicológicas del comportamiento individual y el nivel macroanalítico de las variables de sociología política; es decir, entre las actitudes y motivaciones individuales y el desempeño del sistema político.

⁴ “Culture as Destiny”, en Detlef Pollack *et.al.* (eds.), Political Culture in Post-Communist Europe. Attitudes in New Democracies, Burlington, Ashgate, 2003, p.7. Michael Walzer hizo una famosa división de la “teoría” de la cultura política en dos niveles: “gruesa” y “delgada”, con el objeto de aclarar los aspectos de la cultura que son difíciles de cambiar -cultura gruesa- de los que responden a los tiempos y al aprendizaje histórico –cultura delgada. Una célebre reformulación de esta división fue la “Teoría cultural” de Aaron Wildavsky y los estudios de Ronald Inglehart. Véase una de las obras más recientes en esta corriente: Terry Nichols Clark y Vincent Hoffmann-Martinot (eds.), The New Political Culture, Westview Press, 1998 y véase un estudio reciente muy detallado de la distinción entre cultura gruesa y delgada en Willian Mishler y Detlef Pollack, “On Culture, Thick and Thin: Toward a Neo-Cultural Analysis”, en Detlef Pollack *et.al.*, *op.cit.*, pp. 237-243. A propósito de esta división, este trabajo se adhiere a la definición de cultura que ofrece Thomas Bridges: “La cultura encierra perspectivas generales, sistemas de clasificación, conceptos de virtud y estándares que rigen el comportamiento humano y el entendimiento de uno mismo. Es lo que asegura la adhesión o el compromiso con las normas o el concepto de la vida buena, para lo que no sólo es necesaria cierta educación y socialización, sino un proceso continuo de adhesión con diferentes formas institucionales y discursivas en diferentes tipos de comunidades” (The Culture of Citizenship. Investing Postmodern Civic Culture, New York State University, 1994, p.20). No está de más señalar que en este trabajo la palabra cultura no se usa en un sentido normativo que sugiera civilización o alta cultura. Para quien tenga mayor interés en esta distinción vale la pena consultar el artículo de Edward Said sobre “cultura”: “The Clash of Definitions”, en Hwa Yol Jung (ed.), Comparative Political Culture in the Age of Globalization. An Introductory Anthology, New York, Oxford, Boulder; Lexington Books, 2002, p.373

⁵ El “behaviorismo” (o conductismo) quiso trascender las limitaciones del paradigma legal-institucional de la Ciencia Política para estudiar nuevos sujetos y sus comportamientos como: la élite política, el electorado y luego actitudes y comportamiento masivos más allá del ámbito electoral. Esta corriente aspiraba a estudiar la política de forma científica con una metodología cuantitativa principalmente basada en encuestas y luego en análisis estadístico que parecía hacer dicha aspiración realizable. (véase *ibid.*, pp. 3 y 6).

El supuesto principal de la cultura política es que en cualquier sistema político hay un ámbito subjetivo de la política que da relevancia social a los actos individuales frente al sistema, de manera que las actitudes, los sentimientos y los conocimientos que dan forma al comportamiento político no son fortuitos, sino que representan patrones coherentes. Otro supuesto es que a pesar de la diversidad de orientaciones políticas entre los individuos, en cada comunidad política hay una cultura política distintiva. Respecto al origen de la cultura política, se supone que es producto de la historia colectiva de un sistema político y de las historias individuales de los individuos que en el presente forman ese sistema; así, está arraigada en experiencias tanto privadas como públicas⁶. Este trabajo toma la definición pionera de Almond y Verba como definición de trabajo de cultura política:

Cultura política se refiere a las orientaciones específicamente políticas con relación al sistema político y sus distintas partes y a actitudes relacionadas con el papel del individuo en el sistema [...] cuando hablamos de la cultura política de una sociedad nos referimos a cómo su población ha interiorizado el sistema político mediante conocimientos, sentimientos y evaluaciones⁷.

Según su primera línea, The Civic Culture es el estudio de la “cultura política de una democracia y de los procesos y estructuras sociales que la sostienen” y su objetivo, similar pero no igual, es “describir metódicamente la mezcla de actitudes que apoyan un sistema democrático estable”⁸. Era un análisis comparativo de Estados Unidos, Gran Bretaña, Italia, Alemania y México basado en encuestas hechas a muestras de aproximadamente 1000 personas en cada país. Era una obra pionera precisamente por proponer un esquema teórico que con la ayuda de métodos estadísticos y de encuesta permitía saltar barreras disciplinarias de varias Ciencias Sociales interesadas en lo subjetivo de los acontecimientos políticos, para establecer patrones de interacción entre actitudes, relaciones sociodemográficas y variables de comportamiento político⁹. Almond y Verba partían de un concepto que por primera vez no tenía que ver con las tradiciones románticas particulares de cada sociedad, sino con pautas de comportamiento que serían igualmente estudiadas y medidas para observar un problema para el que las herramientas cuantitativas no se habían

⁶ Sidney Verba, “Introduction. Political Culture and Political Development”, en Lucian W. Pye y Sidney Verba (eds.), Political Culture and Political Development, Princeton University Press, 1965, pp. 7 y s.

⁷ Gabriel Almond y Sidney Verba, The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Princeton University Press, 1963, p.10.

⁸ Almond y Verba, op.cit., p.3. Almond y Verba escribían motivados por una doble preocupación: 1) la explosión mundial de participación política no sólo en democracias sino en totalitarismos (de donde deducían que la participación política per se no es necesariamente buena) y 2) la adopción de la democracia en los países en modernización, pero de forma superficial y precaria -“en papel”-, sin adoptar los componentes culturales más sutiles.

⁹ Gabriel Almond, “The Intellectual History of the Civic Culture Concept”, en Gabriel Almond y Sydney Verba (eds.), The Civic Culture Revisited, op.cit., p. 22.

utilizado antes: la estabilidad política¹⁰. Los autores querían descubrir un antídoto contra las grandes catástrofes históricas que sufrió el mundo occidental en la primera mitad del siglo XX estudiando la relación entre estabilidad democrática y cultura política que clásicos como Tocqueville habían tratado, pero con el rigor y la certidumbre de las herramientas cuantitativas¹¹:

Si queremos entender los problemas de la difusión de la cultura democrática, debemos especificar el contenido de lo que tiene que difundirse, desarrollar medidas apropiadas para ello, descubrir su incidencia cuantitativa y distribución demográfica en países experimentados en la democracia. Con tal conocimiento podemos especular inteligentemente “cuánto de qué” debe haber en un país antes de que las instituciones democráticas echen raíces en actitudes y expectativas congruentes¹².

La estabilidad política era pues el meollo del problema en The Civic Culture y a cause de esa preocupación obtuvo sus críticas más duras. La más célebre es que aunque Almond y Verba afirmaban que un aspecto crucial para lograr la estabilidad política era el grado de “congruencia entre cultura política y estructura política”¹³, nunca indicaron una relación causal clara entre ambas a pesar de que era obvio que asumían por lo menos una correlación al decir que la estabilidad política (el leitmotiv de su trabajo) se logra cuando ambas se corresponden y que en Gran Bretaña y Estados Unidos (sus modelos de cultura cívica y estabilidad democrática) se habían desarrollado de manera congruente y conjunta. Esta omisión les valió la crítica de asumir una posición complaciente respecto al tipo de cultura política de las viejas democracias occidentales y al mismo tiempo renuente a aceptar que detrás de su estudio hay un modelo –i.e. el de esas democracias¹⁴-, con lo que sus explicaciones resultan arbitrarias o más bien

¹⁰ “En torno al concepto de cultura política: dificultades y recursos”, en Pilar del Castillo e Ismael Crespo (eds.), Cultura Política. Enfoques teóricos y análisis empíricos, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1997 (colección Ciencia Política, 1), p. 18.

¹¹ Gabriel Almond, art.cit., p.16.

¹² Almond y Verba, op.cit., pp.9 y 10

¹³ ibid., pp. 13-19. Según Brian Barry, Almond y Verba sugerían que la cultura política causa la estructura, y que entonces estaban equivocados porque las experiencias democráticas satisfactorias también producen de forma aprendida y racional una cultura cívica. Almond respondió sagazmente a esa crítica que para ellos la cultura política era variable dependiente e independiente respecto a la estructura. Desde un punto de vista muy interesante, Stephen Welch dice que es comprensible la circularidad en el proyecto sociológico de la cultura política (o su dificultad para señalar una causalidad) porque supone que la estructura de la ciudadanía democrática está compuesta por interdependencias entre variables sociológicas, pero para él es obvio que tal suposición exige investigaciones profundas y particulares hacen casi imposible un proyecto comparativo (op.cit., p.60).

¹⁴ Quizá la idea de evaluar cinco culturas políticas contra un estándar sería ejemplo de un enfoque teórico usado democráticamente, pero el hecho de que este estándar se fijara a partir de la experiencia de Estados Unidos y Gran Bretaña era, en el mejor de los casos, un ejercicio de optimismo, y en el peor, de complacencia eurocéntrica, mientras que en todo caso era un obstáculo para ver que hay otras formas de participación política valiosa para una democracia además de las presentes en aquellos países. Véase más sobre la crítica de etnocentrismo y teleología en The Civic... en Roberto Gutiérrez, “La cultura política en México. Teoría y análisis desde la sociología” en Esteban Krotz (coord.), op.cit., p.52. En defensa de Almond y Verba debe decirse, sin embargo, que en las décadas de 1950 y 1960 el eurocentrismo y la visión modernizadora del mundo no eran políticamente incorrectos; la preocupación por la amenaza del comunismo y la necesidad de explicar fenómenos como el fascismo obligaban a los teóricos de la

despreocupadas teórica y prácticamente, ya que no explican por qué en unos casos hay congruencia y en otros no -aparte del recuento histórico muy particular del caso de Estados Unidos y Gran Bretaña casi desde tiempos del absolutismo¹⁵. Pero el modelo de cultura política que Almond y Verba encontraron en esos dos países no era el de la cultura política democrática participativa, sino lo que llamaron “cultura cívica”; una mezcla entre la cultura política parroquial y la participativa que evolucionó como un “regalo de Occidente”¹⁶. La pregunta inevitable que surge a partir de una lectura así es: ¿cómo puede un juego de actitudes tan sutil e intrincado en hechos históricos –un regalo de la evolución- trasplantarse fuera de su ámbito original?

Para Almond y Verba una cultura política democrática es aquella cuyos miembros están orientados hacia el sistema político como todo, no sólo como sujetos de ley; son miembros de grupos primarios en su comunidad, pero también activistas políticos; tienen perspectivas racionales (no emocionales) sobre la política y están bien informados para tomar decisiones¹⁷. La cultura cívica era algo distinto; era la cultura política democrática *más* otra cosa: lealtad, actitud positiva frente al sistema, congruencia valorativa entre el sistema y la cultura política y algunas actitudes pasivas. Hoy los autores republicanos que estudian el tema de la virtud cívica se indignarían ante tal descripción de la cultura que debe acompañar a una democracia, pero Almond y Verba escribían en un tiempo en que cualquier extravagancia analítica se justificaba por el objetivo de explicar la estabilidad democrática en una época propensa a totalitarismos, aunque supusiera una ciudadanía más apática y complaciente de lo que un ideal cívico-republicano aceptaría. Ellos no tenían empacho en afirmar que es irreal exigir al ciudadano de hoy cumplir con el tipo de cultura política democrática clásico y, acto seguido, colocaban la etiqueta “cívica” a un tipo de cultura política basada, en pocas palabras, en que las élites y los

democracia a ser muy claros en sus términos. Hasta entonces los intentos de las Ciencias Sociales por descifrar fórmulas para que “el resto del mundo” alcanzara a las democracias occidentales con una ciudadanía acorde a las instituciones democráticas no iban más allá de “sacar lecciones” o, para decirlo de manera simple, copiar las condiciones sociales y económicas que enmarcaron el desarrollo de la democracia en los países modelo. Así pues, en su tiempo, el mérito de *The Civic...* fue promover un enfoque menos abstracto y lírico para temas como la identidad o carácter nacional a los que se culpaba por la degeneración de las democracias. La crítica posmoderna vendría después a enriquecer este enfoque considerablemente. Para un estudio de las corrientes de investigación de la cultura política relacionadas con la crítica posmoderna véase Welch, *op.cit.*, p.136.

¹⁵ Véase Carole Pateman, “The Civic Culture. A Philosophic Critique”, en Almond y Verba (eds.), *op.cit.*, p.67.

¹⁶ *op.cit.*, p.9.

¹⁷ *op.cit.*, p.31. Esto es lo que ellos nombraban el modelo “racional-activista” de la cultura política. Almond y Verba clasificaron las culturas políticas existentes en sus casos a partir de 3 tipos ideales (o puros) de cultura política que en la realidad podrían mezclarse: 1) súbdita, 2) parroquial y 3) participativa.

ciudadanos crean que los últimos son poderosos, aunque no lo sean ni lo intenten ser¹⁸. Así explicaban y justificaban la cultura cívica:

...la necesidad de poder en la élite requiere que el ciudadano ordinario sea relativamente pasivo, que no se involucre demasiado en política y que tenga una actitud de deferencia hacia la élite... debe desempeñar papeles contradictorios: ser activo, pero pasivo; involucrado, pero no tanto; influyente, pero con deferencia... la inactividad del hombre ordinario y su incapacidad para influir en decisiones ayudan a dar el poder que las élites necesitan para tomar decisiones. Pero el poder de las élites también debe mantenerse a raya. Así, el ciudadano de cultura cívica tiene una reserva de influencia... tiene el potencial para actuar si es necesario. No es el ciudadano activo, sino el ciudadano *potencialmente* activo. Pero si un mecanismo de equilibrio ha de funcionar las élites deben creer en el mito democrático de que los individuos deben participar en política y que son influyentes. Si es así, sus decisiones mantienen el balance entre poder y responsabilidad. La cultura cívica parece ser particularmente apropiada para un sistema político democrático; no es la única cultura política democrática, pero parece ser la más congruente con una democracia estable¹⁹.

A raíz de esta definición de una cultura cívica muchos académicos acusaron a The Civic... de celebrar el statu quo de la política mundial y, como diría Carole Pateman, de olvidar decir qué es democrático en la cultura cívica²⁰. Pero, aparte de las críticas, si no se puede seguir el mismo

¹⁸ En cierta forma, el hecho de que incluyeran a México en su estudio clasificándolo como una democracia revela la preocupación predominante de los autores por explicar la estabilidad de un régimen, más que la democracia. Clasificar a México como una democracia impidió a Almond y Verba hacer preguntas que habrían explicado mejor el nivel de competencia y participación (para México y otros países donde esta se ejerce de formas distintas al voto), la estabilidad del régimen, los obstáculos a la democratización genuina y los efectos sociales de la participación política en un sistema autoritario que goza de legitimidad. Esta es una observación que originalmente hicieron Wayne Cornelius y Anne Craig, quienes notaron además que la preocupación por la estabilidad democrática impidió a los autores de The Civic... estudiar formas de comportamiento político disidente y los actos en general que confrontan al individuo con el régimen –protestas, movimientos políticos antisistema, etc. (“Political Culture in México: Continuist and Revisionist Interpretations”, en Gabriel Almond y Sydney Verba (eds.), The Civic Culture Revisited, *op.cit.*, p.339). Para estos autores, un mejor estudio de las condiciones de socialización política en los cinco diferentes países habría revelado que el nivel de competencia política depende del estándar con el que se mida.

¹⁹ The Civic Culture, p. 471.

²⁰ Verba se justificaría así ante los demócratas radicales: “La supervivencia de las democracias en el mundo desarrollado era problemática y el potencial para democracias viables en el mundo en desarrollo lo era aun más. La ciencia social de ese tiempo todavía trataba de resolver el rompecabezas del mundo anterior a la Segunda Guerra Mundial que reemplazó democracias por totalitarismos [...] Desde la perspectiva de la supervivencia de las democracias esto implicaba que las democracias estarían más seguras si los ciudadanos menos educados eran menos activos que los más educados” (“On Revisiting The Civic Culture. A Personal Postscript”, en Gabriel Almond y Sidney Verba (eds.), The Civic Culture Revisited, p. 408). De cualquier forma, para Pateman es erróneo situar a Almond y Verba dentro de la “teoría clásica de la democracia” sin notar que ellos pertenecen a una tradición liberal para la que el ciudadano vive principalmente una vida privada y entra a la política sólo en ocasiones especiales como elecciones –una tradición que prefiere la apatía en aras del bienestar del sistema y que por tanto es muy diferente a la tradición participativa. Vale la pena citar un fragmento de su feroz argumento: “Hay una relación que no se confronta entre las diferencias sociales que están bajo el patrón de la cultura cívica y la igualdad política formal: se presenta como una coincidencia afortunada y Gran Bretaña y Estados Unidos como países felices porque tienen juntas a la cultura cívica democrática y las instituciones políticas democráticas. Pero la cultura cívica está dividida en niveles socioeconómicos y sexo, así que debe preguntarse ¿qué hay de democrático en la cultura cívica? La respuesta sólo puede ser: fuera del sufragio universal, muy poco. La cultura cívica es una cultura política democrática que revierte el foco original de la democracia al retener el supuesto de que la democracia puede excluir a mitad de la humanidad [...] desde la teoría liberal de Locke con su foco en la propiedad privada; hasta las referencias de James Mill al virtuosismo y la sabiduría de las clases medias e incluso hasta los “ciudadanos cívicos” de este estudio que son los hombres de clase media y alta supuestamente mejor preparados para tomar decisiones y participar en la política. [...]

desarrollo que siguieron a lo largo de siglos Estados Unidos y Gran Bretaña en su camino a la democracia y a sus culturas políticas, la pregunta es *¿cómo crear una cultura cívica?* Y si se lleva la pregunta más lejos –hacia nuestro continente-, como dice Joan Botella: “¿qué pasa cuando la cultura política de una sociedad ofrece un saldo negativo en términos de la posibilidad de crear y consolidar un sistema político democrático?, ¿Hay que resignarse a que en algunas sociedades los ciudadanos «no estamos preparados para la democracia»?”²¹

A pesar de que Almond y Verba decían que la cultura política podía transmitirse mediante un complejo proceso que incluía la socialización en muchas instituciones (familia, compañeros, escuela, lugar de trabajo y sistema político), al abordar el problema de cómo crear una cultura cívica veían sólo dos opciones: 1) desarrollo político gradual o 2) fusión de nuevas y viejas actividades políticas. Pero ellos reconocían que precisamente lo que les faltaba a las nuevas democracias era tiempo para un desarrollo gradual, ante lo cual la única solución, desde su punto de vista, era la educación:

Si nuestro estudio nos ha enseñado algo es que no hay una fórmula simple para el desarrollo de una cultura política que conduzca a preservar la democracia, como sea, el sustituto más obvio sería la educación (el determinante más importante de las actividades políticas y el más manipulable). Una ventaja es que una vez que se educa a una generación ésta la pasa a las siguientes. La educación entrena a los individuos en las habilidades de la participación política, en hallar la información, contactar a los medios, conocer la estructura formal del gobierno y la importancia de las instituciones política. Pero sólo algunos de los componentes pueden dejarse a la educación²².

Así pues, la propuesta de educación cívica ha sido la única salida del conservadurismo de The Civic Culture y, en general, del enfoque de la cultura política que suele defender la hipótesis de que la cultura política sólo se modifica lentamente y a largo plazo²³, lo que teóricamente no sólo reduce su valor explicativo (por endurecerla más y más como variable hasta el punto de hacerla

The Civic Culture y otras teorías empíricas de la democracia responden a la crítica con argumentos científicos, pero lo que están haciendo es ofrecer la misma respuesta, aunque sea más sofisticada, al problema de cómo el liberalismo puede conciliar el sufragio universal sin cambiar las diferencias sociales o el rol político predominante de la clase media masculina.” (art.cit., pp.78 y s.). El punto de vista de Pateman ilustra un tipo de crítica social, histórica e intelectual relevante en torno al enfoque de la cultura política, así como las preguntas que se esconden detrás de la polémica de The Civic Culture. Para ella los argumentos de Almond y Verba y de liberales radicales que consideran irreal para los tiempos actuales la participación republicana –inclúyase a Constant, Dahl y Walzer- son circulares y viciosos.

²¹ art.cit., p.23.

²² Almond y Verba, op.cit., pp. 502 y s.

²³ Lucian Pye, por ejemplo, reconoció que esa afirmación acerca de la durabilidad de las culturas era responsable por el declive de la popularidad del enfoque de la cultura política en las décadas de 1970 y 1980 (“Culture as Destiny” en Detlef Pollack, et.al. (eds.), op.cit., p.9). Por otro lado, Almond decía en 1989 que la cultura política tenía un valor explicativo a menos que los estudios de los intentos de moldear la cultura política en regímenes comunistas demostraran lo contrario; la hipótesis implícita era que la cultura política no puede cambiarse deliberadamente. Almond ofreció como evidencia los estudios de Archie Brown sobre sociedades comunistas, que demostraban que no se habían podido cambiar los “viejos valores” (art.cit., p.30).

parecer una constante), sino que en la práctica condena a varias sociedades a la inmovilidad²⁴. El mismo Almond creyó probar su teoría de la durabilidad de la cultura política –esto es, de su resistencia al cambio- al investigar el caso ruso y mostrar que no hubo cambio sustancial de la cultura política por más esfuerzos del régimen comunista por moldearla a sus valores²⁵. Estos estudios contrastan, sin embargo, con la evidencia de otros casos que muestran que la educación ha tenido efectos sobre la participación ciudadana y el comportamiento político²⁶.

En realidad, la literatura sobre la cultura política se ha preocupado demasiado por definir una cultura política democrática –o cívica- y en todos los casos las definiciones han partido de la observación del comportamiento y las actitudes políticas en las viejas democracias, entre las cuales casi siempre se encuentra un alto grado de información política, interés en los asuntos políticos, confianza interpersonal, capacidad de participación política y tolerancia al pluralismo, y sobre todo, una larga experiencia con la democracia como forma de gobierno. Sin embargo, hay que preguntar cómo esas democracias desarrollaron esa combinación de valores. Mucho tiempo y

²⁴ Benno Ennker afirma que las preguntas sobre la cultura política de los países en democratización frecuentemente se responden desde una perspectiva histórica que concede pocas opciones a la democracia y que puede caer fácilmente en el determinismo identificando el carácter nacional de un pueblo con perspectivas teleológicas de la Historia. Véase su estudio sobre la cultura política de Rusia “Historical and Current Obstacles for Building a Democratic Culture in Russia: Approaches to the Study of History and Political Culture”, en Vladimir Goutorov, Alexander Koryushkin y Gerd Meyer (eds.), Political Culture and Political Change in Post-Communist Societies, St. Petersburg University Press, 1997. Por otro lado, hay que decir que todavía en la revisión del enfoque que hizo Verba en 1965, basado en su estudio del intento de re-aculturación y democratización cultural en Alemania en la posguerra, parecía muy difícil cambiar una cultura política por manipulación consciente, pero se proponía que era posible cambiar creencias fundamentales de adultos. En Alemania, como consecuencia de la derrota y de las políticas de ocupación, se había exigido a los alemanes hacer a un lado viejas tradiciones que generalmente afianzan la estabilidad política, obligando a los alemanes a tomar el riesgo de desarrollar su democracia en medio de una revolución cultural. En palabras del propio Verba: “Rara vez una nación ha abrazado un intento tan consciente para cambiar y remodelar la política y las actitudes políticas en una dirección democrática. Mucho de este cambio inició con la presencia de las potencias ocupantes, pero continuó siendo la preocupación de los propios alemanes, particularmente los educadores. El juego de actitudes de la cultura cívica no es algo que pueda enseñarse fácilmente. Son hábitos que deben crearse por medio de la experiencia en el ámbito político y en relaciones análogas fuera de este. ¿Significa esto que los esfuerzos por crear ciudadanos son inútiles? No necesariamente. Sólo que requieren tiempo. Uno debe experimentar con la política democrática antes de que las actitudes democráticas se arraiguen” (“Germany: The Remaking of Political Culture”, en Lucien Pye y Sydney Verba, Political Culture and Political Development, Princeton University Press, 1965, pp.132 y 141). El ejemplo de Alemania mostró que la educación cívica podía moldear actitudes políticas aún en etapas adultas y fue un motor para la literatura sobre cultura política. Como dice Almond, ese caso es hasta hoy el más aterrizado empíricamente y cuantitativamente sofisticado (“Foreword”, en Michael Thompson y Richard J. Ellis, op.cit., p.ix). Pero también habría que reconocer las circunstancias excepcionales de Alemania en la posguerra antes de aventurarse a cualquier generalización.

²⁵ Cfr. Benno Ennker, art.cit., p.49.

²⁶ Véase el artículo de Archie Brown, “Political Culture and Democratization: The Russian Case in Comparative Perspective”, en Detlef Pollack et.al., op.cit., pp.19 y ss. Brown dice que “...hay evidencia que sugiere que la cultura política es un producto de la experiencia política a largo plazo y no de desarrollos recientes. [...] Contra eso, algunos estudios de la democratización en Europa sugieren que las evaluaciones de la democracia siguen de cerca la

mucha tinta se han gastado en discutir la relación estructura-cultura política, para llegar casi siempre a conclusiones circulares. Mientras tanto, la discusión sobre la cultura política de las nuevas democracias ha sido, si no injusta, al menos insuficientemente abordada. Una y otra vez se comparan las culturas políticas de las nuevas democracias contra una cultura política democrática modelo y los resultados suelen ser análisis históricos minuciosos que encuentran vicios antidemocráticos arraigados poco menos que imposibles de cambiar. El mayor problema es que se olvida que una consecuencia necesaria de la lentitud de aquellas viejas democracias en desarrollar sus culturas políticas democráticas –dirían Almond y Verba que “no les faltaba tiempo” [sic!]- es que durante sus larguísimas transiciones sus instituciones más o menos democráticas convivieron también con valores no democráticos²⁷. Sin ánimo ni espacio por ahora para abordar hipótesis sobre las condiciones históricas y geopolíticas que imponen premura sobre el desarrollo de culturas políticas democráticas –o cívicas, para los especialmente preocupados por la estabilidad- en las nuevas democracias, la pregunta que anima este trabajo y a la que volveré con profundidad hacia el final es: ¿cómo se puede formar demócratas en un ámbito de cambio y de urgencia?

Desde The Civic Culture, muchos autores han reformado las hipótesis principales del enfoque de la cultura política. Se ha criticado a The Civic Culture desde su concepto hasta la metodología de sus encuestas²⁸, pero a cuarenta años de su publicación esta obra sigue siendo el referente esencial para los estudiosos de la cultura política. La cultura política renació como categoría y tema de estudio en la década de 1990 gracias a estudios innovadores y rigurosos en el terreno teórico de académicos que retomaron este enfoque maltratada por críticas y marginado de la Ciencia Política, pero también gracias a grandes acontecimientos internacionales como la caída del comunismo, el renacimiento de la política étnica y la ola de democratización, que reanimaron

experiencia con las instituciones democráticas” (p.20). Véase sobre el problema de la evidencia en ambos sentidos a Charles Lockhart, “Political Culture and Political Change”, quien reseña críticas de Eckstein y Rogowski al respecto.

²⁷ Por supuesto que Almond y Verba consideraban que las culturas políticas no son homogéneas en un país y que siempre hay rasgos mezclados de una y otra. Sin embargo, lo que se les criticó fue que el parámetro de cultura política modelo contra el cual contrastaron la cultura política de las nuevas democracias es uno que en el caso de las viejas tomó años –incluso quizá siglos- en desarrollarse.

²⁸ Michael Thompson y Richard Ellis, “Introduction”, en Michael Thompson y Richard Ellis, Culture Matters. Essays in Honor of Aaron Wildavsky, Boulder, Westview Press, 1997. En reconocimiento de algunas críticas, Verba hizo considerablemente más flexible su concepto de cultura política. Por ejemplo, en Political Culture and Political Development, dice junto con Lucian Pye que “las actitudes políticas de la cultura cívica son parte un conjunto de valores culturales no necesariamente integrado, a veces discontinuos a incongruentes sin ser necesariamente destabilizadores para el sistema y con una lógica interna propia no siempre coincidente con el diseño normativo

la cultura política como variable independiente para grandes preguntas de la política comparada y las relaciones internacionales²⁹. Hasta la fecha, sin embargo, no puede decirse que se haya demostrado la eficacia de la cultura política como enfoque de explicación e investigación científicas. Algunos han propuesto abandonarla como tema de la Ciencia Política³⁰; otros, mezclarla con otras disciplinas con la esperanza de darle mejores fundamentos. El “nuevo institucionalismo”, por ejemplo, integró la cultura política en un marco teórico más coherente; más recientemente, las críticas posmodernas han aclarado que la ciudadanía liberal no se desarrolla naturalmente, sino que requiere educación y formación³¹ y que quizá el régimen liberal democrático es único en requerir un proceso de educación y persuasión para tener una ciudadanía adecuada. En todo caso, el enfoque de la cultura política se ha enriquecido con el debate académico, ha llegado a conclusiones beneficiosas³² y finalmente persiste porque sus preguntas centrales -¿cómo se forman las creencias políticas individuales?, ¿cuáles son las más importantes y cómo afectan a los sistemas políticos?- no han encontrado respuesta definitiva.

para las democracias estables” (cit. Por Francisco Lera, “Enfoques en el estudio de la cultura política”, en Del Castillo y Crespo (eds.), op.cit., p.55).

²⁹ “Foreword”, en Thompson y Ellis, op.cit., p.xi. Por ejemplo, Ronald Inglehart predijo desde 1970 que el desarrollo de la cultura política en sociedades industriales avanzadas traería cambios en los sistemas de partidos y el comportamiento electoral, construyendo una teoría de socialización y de cambio de valores para explicarlo. Siguiendo a Inglehart, otros académicos han explorado desarrollos teóricos similares. Aun con estas innovaciones las tradiciones sociológicas del tipo de *The Civic...* han seguido alentando trabajos ricos en hallazgos, como los estudios de la cultura política canadiense y estadounidense de Lipset y Huntington, los estudios de la cultura política asiática de Pye y los estudios de Larry Diamond sobre cultura política en procesos de democratización.

³⁰ Especialmente para los teóricos de la elección racional el enfoque de la cultura política carece de sentido y justificación. Para ellos la estructura y el comportamiento políticos pueden explicarse por el cálculo racional de intereses a corto plazo de los actores políticos; desdeñan la cultura política porque esta es una variable explicativa sólo si es agregada -en sentido estricto los individuos no tienen cultura política (Francisco Lera, art.cit., p.51). Aron Wildavsky y Harry Eckstein han protestado contra la elección racional que rechaza explicar las preferencias y aun así domina la investigación cultural reciente (Wildavsky, “Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation”, *The American Political Science Review*, 81(1987), pp. 3-22 y Eckstein, “Social Science as Cultural Science. Rational Choice as Metaphysics”, en Thompson y Ellis (eds.), op.cit., passim).

³¹ En un brillante estudio de la tradición del estudio de la cultura política democrática liberal, Thomas Bridges es uno de los pocos autores que habla de la *utilidad* de la cultura cívica: proveer recursos culturales para hacer inteligible a los ciudadanos los valores, las capacidades morales y el punto de vista que requiere la ciudadanía liberal. Bridges critica la cultura cívica occidental como modelo para exportar, y también dentro de las mismas democracias occidentales por estar inextricablemente ligado a conceptos ilustrados de la naturaleza y la razón que no son “naturales”, sino aprendidos (véase op.cit., pp. 8-11). Como una democracia liberal supone una asociación de individuos libres e iguales, los miembros de comunidades particulares -etnia, clase, religión- deben aprender a verse a sí mismos y a otros y a actuar como individuos como libres e iguales, pasando de una identidad comunitaria a una cívica. Para Bridges una ciudadanía liberal democrática *exige* desarrollar la capacidad para cultivar, distinguir y ejercer ambas identidades en un equilibrio difícil. Así pues, la tarea retórica de cualquier democracia liberal es persuadir a sus ciudadanos de que ese equilibrio no sólo es deseable y posible, sino obligatorio (ibid., pp.34-36).

³² Según Lera (art.cit., p.58) las conclusiones son: 1) abandonar tipologías basadas en modelos de estabilidad, así como la rigidez normativa que imponía total coherencia a la cultura política de un país; 2) revisar la causalidad entre actitudes, comportamientos y estructuras y, 3) introducir más dinamismo para explicar el cambio cultural.

1.2 La literatura sobre transiciones a la democracia

Es importante definir qué se entiende aquí por transición a la democracia porque es en tal contexto que se desarrolla nuestro caso y porque esperamos que una buena parte de las respuestas de los entrevistados utilicen los términos de las “necesidades de una transición”. Hay un sinfín de materiales para surtirse de definiciones. Desde que Huntington describió la “tercera ola de las democracias” en la década de 1980, ha crecido una literatura que analiza las transiciones a la democracia e intenta descifrar los pasos que la hacen más segura. Según Mauricio Merino, aunque no hay acuerdo total entre los “transitólogos”, hay rasgos comunes en un alto porcentaje de los casos estudiados, el primero de los cuales es la referencia a pactos explícitos o implícitos entre la élite del viejo régimen y los líderes del nuevo régimen democrático para establecer reglas del juego para el tránsito institucional y garantías básicas para el funcionamiento de la nueva democracia. El segundo es la ruptura más o menos abrupta entre un régimen y otro, que significa la pérdida de poder de las élites del viejo régimen y la erosión de las viejas instituciones. Esta da lugar al tercer rasgo del modelo clásico de transición: la construcción de nuevas instituciones³³. Ciertamente, la mayoría de los estudios sobre transiciones se centra en definir fases de negociación entre élites³⁴, pero ¿qué es exactamente una transición y cuándo está completa?

Aunque el término que aquí nos interesa es el de transición –el periodo en que se negocian las reglas de participación y competencia pluralista del nuevo régimen- en mayor medida que el de consolidación, por el horizonte temporal del caso, es preciso distinguir ambos. Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell y Samuel Valenzuela lo han hecho concisamente: mientras en la consolidación todos los actores políticos importantes dan por sentado que los procedimientos democráticos dictan la renovación del gobierno, los gobiernos electos de las transiciones todavía operan en un ambiente en que la continuidad democrática es incierta³⁵. La delimitación entre los

³³ La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp.15 y s.

³⁴ Un ejemplo es la división que hicieron O’Donnell y Schmitter de las transiciones en tres fases: 1) un período de *división* interna del gobierno autoritario en facciones que buscan legitimarse de formas distintas, 2) *liberalización* que inicia cuando la facción negociadora gana, se aminora la represión y el gobierno se hace más vulnerables ante una oposición con oportunidades de reactivación, 3) *juego estratégico* cuando los gobiernos negocian con la oposición moderada y se considera a las masas en tanto que sus agendas afectan las negociaciones (Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies, Johns Hopkins University Press, 1986)

³⁵ Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell y Samuel J. Valenzuela (eds.), Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective, Indiana, University of Notre Dame Press, 1992, p. 3. En otro trabajo clásico de la literatura sobre transiciones a la democracia, Juan J. Linz y Alfred Stepan fueron más lejos en el rigor para distinguir transiciones y consolidaciones democráticas. Estos autores señalaron 7 variables independientes a tomarse en cuenta para analizar procesos de transición. Las dos primeras son macro-variables: 1)

términos suele ser arbitraria, sin embargo, y mientras que estos autores consideran que cuando una transición termina “se consolida”, otros distinguen entre transiciones terminadas y democracias consolidadas (i.e. una transición completa no significa una democracia consolidada) y otros aun, como Adam Przeworski, abogan por definiciones “mínimas” de democracia que eviten los enredos de la “transitología” y se limiten a evaluar si un régimen es democrático o no con base en criterios simples —en su caso, electorales.

Casi podría decirse que las definiciones de una transición a la democracia varían tanto como las definiciones de democracia misma. Así, hay definiciones “mínimas” como las que han propuesto Schumpeter o Przeworski -para quien, por ejemplo, una democracia es “un régimen en el que los puestos de gobierno se ocupan como consecuencia de elecciones competidas”³⁶- o amplias, como la de Larry Diamond para quien la democracia significa no sólo un régimen cuyos poderes Legislativo y Ejecutivo son civiles y se renuevan mediante elecciones multipartidistas, regulares y competitivas, sino que además de esta dimensión electoral somete a todos sus gobernantes al escrutinio público, cuenta con responsabilidad vertical y horizontal, canales de expresión para el pluralismo político y cívico entre elecciones, Estado de derecho para asegurar el pluralismo y las libertades, además de otros componentes aun más específicos³⁷. Ahora bien, es importante señalar que Diamond concibe su extensa definición como un tipo ideal:

...no hay y nunca ha habido en el mundo moderno de los Estados nacionales una democracia perfecta, en la que todos los ciudadanos tengan aproximadamente iguales recursos políticos y en la que el gobierno responda completamente a todos los ciudadanos. Por esto Robert Dahl ha llamado poliarquía a la forma de democracia alcanzada hasta hoy. [...] La democracia debe verse como un fenómeno en desarrollo. Aun cuando un país está por encima del umbral de la democracia electoral (o incluso liberal), las instituciones democráticas pueden mejorar y profundizarse o podrían necesitar consolidarse; la competencia política siempre puede ser más justa y más abierta, [etc.]³⁸.

Quizá una de las formulaciones más ejemplares y claras de una transición, como proceso que conduce a la democracia (concebida ampliamente a fin de evitar “la falacia electoralista que asume que las elecciones libres son una condición no sólo necesaria, sino suficiente para la

calidad del Estado y 2) tipo de régimen anterior (totalitario, pos-totalitario, autoritario y sultanista). Las siguientes dos están centradas en actores: 3) la base de liderazgo del régimen anterior y 4) quién inicia y quién controla la transición. La últimas tres son contextuales: 5) influencia internacional, 6) economía política de la legitimidad y coerción y 7) la creación de una nueva constitución (Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press 1996, pp. xiv y s).

³⁶Véase Adam Przeworski, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, “What Makes Democracies Endure?”, Journal of Democracy, 1(1996), pp.50 y s.

³⁷ La lista es de verdad muy larga hasta para citarse aquí, pero véase en “Defining and Developing Democracy”, en Robert Dahl, Ian Shapiro y José A. Cheibub, The Democracy Sourcebook, Cambridge, The MIT Press, 2003, p.36.

³⁸ art.cit., p. 38.

democracia”), y con una conclusión discernible, es la de Juan J. Linz y Alfred Stepan, que aquí se toma como definición de trabajo de transición para el resto de la tesis. Es un punto de referencia conveniente porque estos autores se han centrado en las transiciones y consolidaciones como procesos separados y entendidos bajo una concepción amplia de democracia y podemos esperar que los actores a entrevistarse respondan respecto a nuestro caso términos similares. Así pues:

Una transición democrática está completa cuando se ha alcanzado suficiente acuerdo sobre los procedimientos políticos para producir un gobierno electo, cuando un gobierno llega al poder siendo resultado del voto libre y popular, cuando este gobierno de facto tiene la autoridad para generar nuevas políticas, cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial generados por la nueva democracia no tienen que compartir el poder con otros cuerpos de jure”³⁹.

Y ¿qué lugar tiene la cultura política dentro de las transiciones a la democracia? En pocas y francas palabras, la cultura política casi no figura dentro de la literatura de las transiciones a la democracia sino como categoría residual. Para la mayoría de los “transitólogos”, lo primero necesario para que un régimen autoritario comience una transición es la liberalización (aunque muchos llaman la atención sobre la diferencia entre liberalización y democratización)⁴⁰. Otros autores como Mainwaring dirían que lo primero que se necesita son demócratas: para él la democracia no es un resultado accidental o plato de segunda mesa, sino que sólo tiene éxito donde los *líderes* la ven como un punto de acuerdo esencial. Como ejemplo, Mainwaring señala que al menos en Latinoamérica la democracia no ha tenido éxito a menos que las élites se comprometieran con ella como primera opción, y que el hecho de que no todas las partes puedan cumplir su plena voluntad y tengan que recurrir a segundas opciones en las mesas de negociación

³⁹ op.cit., p.3. Por otro lado, su definición de transición consolidada combina dimensiones de comportamiento, actitud y constitucionales en las que la democracia no debe recibir cuestionamientos o retos considerables como forma de gobierno. Además, para considerar una democracia consolidada, Linz y Stepan dicen que debe haber condiciones favorables en cinco arenas: una sociedad civil activa y libre, una sociedad política relativamente autónoma y valorada; un estado de derecho que asegure las libertades de los ciudadanos y una vida asociativa libre, una burocracia utilizable por el nuevo gobierno democrático y una sociedad económica institucionalizada. Ninguna de las arenas puede funcionar independientemente sin apoyo de las otras (op.cit., pp. 7-15).

⁴⁰ La liberalización conlleva una mezcla de cambios de política como menos censura, más espacio para actividades autónomas, la introducción de algunas salvaguardias legales para los individuos frente al Estado, liberación de prisioneros políticos, medidas para mejorar la distribución del ingreso o mayor tolerancia de la oposición. La democratización incluye liberalización pero es más amplia; requiere la competencia por el derecho de controlar el gobierno, lo que a su vez exige elecciones libres y competitivas (Linz y Stepan, op.cit., p. 3). Según Adam Przeworski, liberalización se refiere a una apertura que resulta en la ampliación de la base social del régimen sin cambiar su estructura y no es un proyecto posible a menos que tenga conocimiento cierto y total de las preferencias de los demás y de la probabilidad de una represión exitosa (“The Games of Transition”, en Issues in Democratic..., p.115 y s). Este autor analiza la democratización desde la perspectiva de teoría de juegos a partir del siguiente dilema: para traer la democracia las fuerzas autoritarias deben unirse contra el autoritarismo, pero para ser victoriosas en ella deben competir unas contra otras. Así, la lucha por la democracia siempre tiene lugar en dos frentes: contra el régimen autoritario por la democracia y contra los aliados por el mejor lugar bajo la democracia. Para Przeworski las fuerzas conflictivas negociarán el sistema institucional que proteja mejor sus intereses y valores que las alternativas disponibles.

de las transiciones no significa que la democracia sea una segunda opción (i.e. porque en principio están de acuerdo en que las reglas de la democracia es que deben ceder). Algunos actores poderosos tienen actitudes instrumentales hacia la democracia aun en democracias establecidas, pero la democracia sin legitimidad tiende a ser inestable, pues todos los sistemas políticos experimentan períodos en que la efectividad y eficacia son bajas y esto es más dañino en etapas de cambio político, cuando la nostalgia tiende a fortalecerse⁴¹. Así, para Mainwaring el compromiso de las elites políticas y de los partidos con la democracia es una condición necesaria para el éxito de la democracia a corto plazo, aunque no es una condición suficiente para una democracia estable. Desde su punto de vista, el compromiso de las elites (personajes políticos y partidos) y los arreglos institucionales que resultan de este hacen la democracia posible a pesar de obstáculos. Son especialmente importantes las instituciones que manejan los conflictos y las que representan y moderan los intereses políticos porque habrá momentos en que la moderación no dependa sólo de las élites⁴². Este es un ejemplo de la importancia de la cultura política para los “transitólogos” como Dahl y Mainwaring; la cultura política interesante es la de la élite porque se supone que esa es la que moldea las instituciones de la democracia y esa es la mejor garantía de una democracia en transición para contener conflictos o regresos al autoritarismo. Pero si las masas rara vez son actores en los recuentos de la transición y la cultura política que interesa a los transitólogos es la de la élite y no la de la gente común, ¿cómo debe leerse el intento de una élite por moldear la cultura política de una población durante una transición? ¿Debemos creer que de verdad la cultura política de las masas es siempre un asunto lejano de las preocupaciones de las cúpulas políticas protagonistas de una transición?

De verdad no es exagerado decir que el sujeto más importante dentro de la literatura sobre las transiciones a la democracia son las élites. Tres autores renombrados en esta, Larry Diamond, Juan Linz y Seymour Martin Lipset escriben que: “la razón mayor del desarrollo democrático en la India fue que las élites alcanzaron a las masas para avivar la conciencia política, desarrollar prácticas democráticas y movilizar la participación en política electoral y otras organizaciones”⁴³. Ellos señalan que en el mundo moderno los líderes del gobierno y los partidos políticos ya no

⁴¹ Véase a Juan Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1987.

⁴² Paradójicamente, aunque la literatura de la democratización se centra más en actores que en estructuras, muchos autores de esta literatura describen el deber de los líderes en términos de creación, diseño y reforma de instituciones. Un ejemplo casi humorístico podría ser esta cita de Diamond, Linz y Lipset: “Los líderes deben poner atención a muchas tareas: construir instituciones, reformar instituciones y a veces dismantelar instituciones.” (art.cit., p.55).

pueden movilizar suficiente apoyo, por lo que se requiere participación de la sociedad civil y los medios de comunicación para estimular la participación, educar al público y movilizarlos para lograr reformas económicas, políticas y sociales. También consideran que una vida asociativa activa ayuda a una democracia y que la ausencia de grupos de interés o asociaciones civiles (o el control de éstas por un Estado corporativista) obstruyen el desarrollo de la democracia⁴⁴. Concluyen que la democracia es más probable donde hay menos pobreza y desigualdad y los niveles de ingreso y educación son generalmente altos; donde las normas culturales valoran la tolerancia, la negociación, el acuerdo y donde los ciudadanos se unen en organizaciones para hacer valer sus intereses, donde el pluralismo étnico es limitado y los grupos nacionales no se amenazan unos a otros, donde las prerrogativas militares están limitadas y los lazos regionales e internacionales de un país dependen de que sea democrático. Diamond, Linz y Lipset señalan atinadamente que ningún país que se haya democratizado lo hizo bajo condiciones totalmente favorables y que en última instancia, la condición más importante de todas para el éxito de una transición es que haya demócratas: “líderes políticos que por los motivos que sean se comprometan a avanzar sus intereses de acuerdo con reglas escritas que institucionalizan la incertidumbre”⁴⁵. De nuevo, si parece que los autores hablan de ciudadanos demócratas, una lectura cuidadosa muestra que aquellos quedaban englobados en las “normas culturales” y que en esta última condición en realidad se refieren a una pequeña fracción de la sociedad: líderes políticos que se adhieren a reglas democráticas.

Así pues, según los autores más célebres de la literatura sobre la democratización, el compromiso con la democracia ayuda a crear instituciones para un gobierno efectivo y genera una legitimidad que ayuda a las democracias a soportar desempeños no tan buenos. Sin embargo, no deja de parecer peligroso inferir demasiado de los contornos de la cultura política de una élite –suponiendo que se pueda identificar- en un tiempo particular, si tenemos en cuenta que las actitudes políticas individuales son mucho más cambiantes que la cultura política en general. Y a pesar de que la cultura política de “las élites” es dudosa como variable explicativa en recuentos sobre transiciones, es casi la única forma en que la cultura política entra en esta literatura; la

⁴³ “What makes for Democracy?” en Juan J. Linz, Larry Diamond y Seymour Martin Lipset, Politics in Developing Countries, Boulder y Londres, Lynne Rienner, 1995, p.20.

⁴⁴ Sin embargo, contra la literatura que se apresura a asumir relaciones virtuosas entre sociedad civil y democracia, esta autora quisiera apuntar que el beneficio que las organizaciones sociedad civil reportan a la democracia depende del grado en el que son de verdad civiles y democráticas en su espíritu y estructura internos.

⁴⁵ art.cit., p.53

cultura política en general queda como variable residual “de cajón” a la que se pueden atribuir ciertas cosas no explicadas por otras variables más claras (véase la enumeración de condiciones propuesta por Diamond, Linz y Lipset arriba). Cuando las masas entran en esa literatura, lo hacen de manera organizada y con intereses fijos bajo la denominación “sociedad civil”. La literatura sobre transiciones ha estado hasta ahora concentrada en elaborar tipologías en las que los actores sociales tienen poca cabida⁴⁶. Así, cuando Przewroski, Dahl y Mainwaring discuten la necesidad de demócratas para que la democracia eche raíces, no hablan de los demócratas de “abajo”, y sobre todo, no dicen nada de cómo formarlos. Dan por supuesto que al comenzar una transición hay suficientes demócratas “de arriba”, sin decir mucho sobre los valores del resto de la población, aparte de quedar implícitos en el virtuosismo que atribuyen a la “sociedad civil”.

Pero para ser justos debe decirse que dentro de la literatura sobre transiciones a la democracia unos autores son más estrictos que otros en cuanto al grado en que creen que debe haber correspondencia entre los valores de los políticos de la gente y los del régimen. Hay quienes creen que no es necesario tener demócratas para iniciar una democracia. O’Donnell, por ejemplo, cree que sería conveniente tener una mayoría de demócratas, pero que la existencia de una mayoría fuerte y consciente es una consecuencia de la democracia practicada por un buen período, *no una causa que la preceda* o explique su emergencia⁴⁷ (he aquí de nuevo la pregunta de la relación causal entre cultura política y estructura política). En principio, para O’Donnell, basta que la población tenga una posición anti-autoritaria, esto es que aunque no entienda o no esté familiarizada con los mecanismos de la democracia política o siga prácticas autoritarias en

⁴⁶ Scott Mainwaring y Donald Share han estudiado especialmente las “transiciones desde arriba” (casos de España y Brasil), que requieren 1) que el régimen autoritario esté bien establecido y cuente con apoyo popular, 2) que el gobierno pueda controlar amenazas subversivas, 3) la oposición democrática debe aceptar algunos límites y reglas puestas por el régimen, 4) la movilización masiva debe ser limitada, 5) el liderazgo debe ser talentoso -el caso de Suárez en España es el más citado. Todas estas condiciones están interrelacionadas. Según estos autores, las transiciones desde arriba suponen un control casi total por parte de las elites autoritarias; la liberalización y la democratización son decisiones hechas por el régimen y las presiones externas o movilización popular y oposición doméstica, aunque importantes, son factores secundarios en dar forma al proceso. Un elemento importante de control en las transiciones desde arriba es el tiempo del cambio político. Al regular el ritmo de las reformas las elites procuran conservar el control y hacen cambios graduales. Una de las características de este tipo de transiciones es que el liderazgo sigue gozando apoyo popular y las elecciones presentan la oportunidad de retener el poder o al menos ser una fuerza electoral seria. Una de las consecuencias del alto nivel de control es la continuidad en muchas áreas; muchos retienen posiciones de poder y las estructuras políticas e instituciones como legislaturas, constituciones y poderes judiciales no sufren grandes cambios. Pero hay límites a la continuidad; en cuanto las elecciones se convierten en el mecanismo para elegir a los líderes de manera legítima las élites deben tomar en cuenta las demandas populares y la opinión pública y aún si el régimen inicia la transición con apoyo popular considerable, tendrá que adaptar su estilo y políticas al nuevo ambiente. (Transitions from Above: Democratization in Brazil and Spain, Indiana, University of Notre Dame, 1984, pp. 32-45).

⁴⁷ “Transitions, Continuities, and Paradoxes”, en Issues in Democratic..., p.19.

muchas esferas de su vida, esté convencida de preferirla sobre el régimen autoritario. Pero la posición de O'Donnell es engañosa; según él, una mayoría anti-autoritaria en la población, aunque no sea estrictamente democrática es la fuente de recursos para los actores democráticos (identificados con los líderes políticos protagonistas de la transición)⁴⁸. La otra fuente de recursos es el prestigio del discurso democrático y la intención de los líderes políticos en cada caso. Según O'Donnell, la existencia de un liderazgo hábil y un segmento importante del estrato político que sea hábil y receptivo a nuevas prácticas y discursos aumenta la probabilidad de la democracia, sobre todo si ese liderazgo crea instituciones que medien entre los intereses y conflictos movilizados en un período, lo que es fundamental para asegurar algo más que una democratización precaria. Desde su perspectiva, la creación del IFE podría verse como un paso en la consolidación de la democracia, porque es una nueva institución que toma la tarea de difundir el prestigio del discurso democrático y definir reglas para la competencia política⁴⁹.

Así pues, desde la perspectiva de la democratización, desarrollar una ciudadanía democrática sería principalmente un recurso para evitar un regreso al autoritarismo, pero no un recurso para echar a andar o asegurar la marcha de una transición⁵⁰. La literatura de las transiciones habla mucho más de la necesidad de desarrollar “legitimidad democrática” -la creencia de élites y masas de que a pesar de fallas y limitaciones las instituciones políticas existentes son mejores que las demás- que de una cultura política democrática para la estabilidad de las nuevas democracias. Pero hay un vínculo entre ambas, como perciben algunos autores: “La legitimidad democrática deriva, cuando es más estable y segura, de un compromiso valorativo intrínseco enraizado en la cultura política en todos los niveles de la sociedad, y también es formado –particularmente en los años tempranos de una democracia- por el desempeño del régimen democrático económica y políticamente (por el mantenimiento del orden civil, la seguridad personal, el arbitrio de

⁴⁸ En oposición a Przeworski –quien propone que la incertidumbre es la característica central que distingue a la democracia- O'Donnell ha dicho que la democracia provee más certidumbre de lo que se piensa y que sólo la democratización la que es incierta porque la naturaleza misma del régimen está bajo redefinición. Con tal aclaración Mainwaring ataca la creencia de que los actores en una transición tienen actitud neutral ante el tipo de régimen.

⁴⁹ Por ejemplo, este autor notaba para el caso de Brasil, en que una dificultad para la consolidación era la memoria del régimen autoritario poco negativa, lo que aminora el grado de la posición antiautoritaria que es el recurso básico que apoya las estrategias de los actores democráticos. Las restricciones de política y los fracasos que son usuales en situaciones complicadas como estas transiciones, junto con crisis sociales y económicas normalmente causan una caída en el entusiasmo y apoyo que acompaña a sus primeros momentos: el desencanto (art.cit., p.35.).

⁵⁰ Otros autores que consideran la formación de una ciudadanía democrática como parte de un paquete necesario para que una transición sea exitosa están Arend Lijphart y Carlos H. Waismann “Institutional Design and Democratization”, en Arend Lijphart y Carlos H. Waisman, Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America, Boulder y Oxford, Westview Press, 1996, p. 2.

conflictos y un mínimo de predictibilidad al tomar decisiones)”⁵¹. En la literatura de la democratización se entiende generalmente que aunque no es necesario que la legitimidad sea universal en los primeros momentos de la transición, eventualmente debe surgir algún consenso sobre ella para evitar que surja una oposición desleal. Linz, Lipset y Diamond hacen notar que en contraste con otros regímenes, las democracias dependen para su supervivencia casi exclusivamente de una legitimidad que nunca puede darse por sentada y que tiene que renovarse en cada generación por medio del desempeño de la democracia⁵². Entre otras cosas, esa legitimidad debe sobrevivir la vulnerabilidad del régimen a la corrupción, cuyo efecto es más corrosivo en la democracia que en el autoritarismo porque bajo condiciones de libertad es más visible y parece reducir el proceso político a una lucha por el poder (en vez de ser un debate de políticas) generando respuestas cínicas y/o apáticas en el electorado. Para estos autores los regímenes sin legitimidad son frágiles porque dependen mucho de su desempeño económico y social, lo que ha sido frecuentemente causa de colapso para los regímenes democráticos en el mundo en desarrollo dada su tendencia a experimentar una interacción de poca legitimidad y poca efectividad⁵³. Pero estos autores tampoco trazan un vínculo determinista entre el desempeño económico y la supervivencia de la democracia porque a pesar de todo las democracias están relativamente protegidas de los avatares socioeconómicos porque las elecciones permiten reemplazar al gobierno en un lapso determinado por vía constitucional –otra razón por la cual es tan central para esta literatura la negociación de reglas electorales.

Hasta este punto es claro que la literatura de las transiciones a la democracia ha identificado el liderazgo político (con sus opciones y predilecciones, faccionalismos, pactos e interacciones), y la creación de nuevas instituciones, como las variables clave en los procesos de transición en las recurrentes luchas por redefinir las reglas del sistema en los primeros años de la democracia. Algunos autores llegan a decir incluso que la consolidación de una democracia es esencialmente

⁵¹ Diamond, Linz y Lipset, art.cit., p.10.

⁵² *ibid.*, p.57.

⁵³ Pensando en el caso mexicano, Ruth Berins Collier dice que la literatura de la democratización tiende a restar importancia al grado en que se busca la democracia para alcanzar metas económicas, no políticas –“la democratización no es solamente el proceso de negociación y regateo en que los grupos acuerdan regirse por una estructura de incertidumbre institucionalizada [refiriéndose a Przeworski]” (The Contradictory Alliance. State-Labor Relations in Mexico, Berkeley, University of California, 1992, p.159). Sin embargo, Scott Mainwaring ha dicho que para otros muchos casos en Latinoamérica es sorprendente que el período en que la región experimentó los peores trastornos económicos desde su independencia también el de mayor democracia –1980-, así que, aunque el punto de Collier es importante, no puede afirmarse que la primera meta de las transiciones en el mundo en desarrollo sea necesariamente la mejora económica sobre la política.

un ejercicio artesanal de liderazgo y estrategia⁵⁴. Obras tan influyentes como La Poliarquía de Robert Dahl basan sus análisis de la democratización en un juego entre élites que se dividen en cuanto a la dureza de sus posiciones frente a la democratización –entendida como ampliación de competencia y pluralismo- y sus capacidades de ganar o perder si esta se logra⁵⁵.

Compartiendo y difiriendo en un par de cuestiones cruciales con esta literatura concluimos de su análisis que si no podemos esperar que la ciudadanía democrática sea una causa de la democratización, tampoco podemos esperar sea consecuencia únicamente de un “compromiso valorativo” de generación espontánea entre los líderes democráticos en los primeros años del régimen, sino más bien de un aprendizaje construido cotidianamente por medio de la experiencia de los ciudadanos con las instituciones políticas democráticas.

Se ha dicho arriba que el objetivo de la presente tesis es investigar de quién y a partir de qué premisas –i.e. con qué contenido normativo- asignó la tarea de educación cívica al IFE. Pero esta tesis tiene siempre un objetivo más amplio y que atraviesa el tratamiento de cada título y subtítulo: discutir la posibilidad de formar demócratas en una transición como la de México por medio de la educación cívica. Para ambos objetivos la revisión realizada de la literatura sobre transiciones subraya la presencia de estrategias de los actores frente a los escenarios complejos e indeterminados de una transición. Vista en general, la literatura sobre democratización parece un conjunto de esfuerzos taxonómicos, pero no muy riguroso como teoría⁵⁶. Pareciera que para ofrecer un recuento balanceado de una transición y acercarse a una explicación, uno podría referirse al peso relativo de factores tan diversos que finalmente la selección de variables explicativas depende de la disciplina académica: los historiadores o sociólogos se centrarán en las

⁵⁴ Autores como Ruth Berins Collier han reaccionado ante esta corriente y han realzando la importancia de actores colectivos, como movimientos laborales. Véase Paths Toward Democracy. The Working Class and Elites in Western Europe and South America, Cambridge University Press, 1999, (Cambridge Studies in Comparative Politics).

⁵⁵ Véase La poliarquía: participación y oposición, trad. Julia Moreno San Martín, Madrid, Tecnos, 1989.

⁵⁶ Según Valerie Bunce, “cuando uno mira de cerca de la transitología desde el punto de vista de Europa oriental, uno se sorprende, primero, por el hecho de que esta es una literatura rica en descripción pero relativamente pobre en hipótesis comprobables... un segundo problema es que lo que ofrece la literatura de transiciones no es una teoría de democratización –una serie de “si..., entonces” que puedan probarse- sino una aproximación al análisis de la democratización –eso es, una afirmación de qué debe analizarse y cómo. Todo lo que nos da esta literatura es un consejo: debemos ver las interacciones estratégicas entre elites y tratar la democratización como un proceso altamente contingente e incierto [pero] no explica por qué algunos estados autoritarios se democratizan y otros no, por qué el proceso de democratización varía entre Estados o por qué algunas democracias echan raíces y otras no. En su enfoque las élites son centrales y los públicos periféricos, pero podemos cuestionar este énfasis ya que 1) en Europa del Este los públicos fueron actores importantes para terminar con la hegemonía comunista; 2) la negociación entre élites –especialmente antes de los hechos- es un proceso difícil de trazar, y 3) es muy difícil –otra vez, antes de los hechos- determinar los intereses de la élite y sus recursos...” (“Should Transitologists Be Grounded?”, Slavic Review, 1(1995), pp.122 y ss.).

estructuras y variables de largo plazo, los institucionalistas atribuirán mayor peso a reglas adoptadas para regular la interacción entre actores, y los economistas y politólogos se enfocarán en las opciones, decisiones, racionalidad y poder de los actores. Siguiendo a Valerie Bunce, sin embargo, lo dicho hasta ahora referente a la literatura sobre democratización basta para tener un enfoque plural que al menos nos guíe para analizar las condiciones que sugirieron a ciertos líderes la conveniencia de dar la tarea de educación cívica a una institución electoral.

Aunque el liderazgo suele considerarse categoría residual para los análisis de Ciencia Política porque es difícil formular argumentos rigurosos y no tautológicos sobre este, su importancia es innegable en términos de su impacto en la política. A veces se niega la relevancia del liderazgo en las democracias cuando se afirma que su perfil importa poco si debe supeditarse a los resultados mayoritarios y a instituciones, pero en momentos de indefinición como las transiciones, las instituciones y las condiciones que aseguran que la voluntad de las mayorías sea escuchada suelen estar muy inseguras⁵⁷. En esos momentos las ideologías, percepciones y valores que reflejan los líderes en las mesas de negociación cobran gran importancia. Este trabajo busca explorar las razones, los diagnósticos y una decisión del liderazgo político en un momento de la transición, pero con algunas precauciones. Primero, Mainwaring recomienda medida y cuidado en este tipo de análisis: “la democratización no es necesariamente producto de las élites que la inician, que generalmente buscan una liberalización limitada a alguna forma de régimen en el que retengan el poder. Hay pocos demócratas verdaderos entre los que inician la liberalización, aún si esos líderes son menos autoritarios que sus predecesores”⁵⁸. Segundo, es importante no ignorar que las estructuras sociales y los legados tradicionales e históricos circunscriben y limitan las opciones disponibles a las élites en un momento y lugar dados (la tendencia a subestimar el impacto de la gente común y ver la política como un asunto de élites ha sido predominante en el estudio de las transiciones en Latinoamérica). Tercero, vale la pena tener en cuenta las observaciones del institucionalismo a propósito del diseño de instituciones nuevas en ámbitos de cambio. A esto se aboca el siguiente apartado.

⁵⁷ Después de todo, una democracia es más que un sistema de mayorías –si no lo fuera, algunas decisiones podrían vulnerar las reglas de la democracia. Es un sistema con ciertas salvaguardas institucionales.

⁵⁸ Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues, The Hellen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1989, p.6.

1.3 El institucionalismo

Para los objetivos de este trabajo es relevante saber cómo ciertas instituciones (del pasado y del presente en el caso que aquí se estudia) delinearon unas opciones mejor que otras para asignar la tarea de educación cívica a un nuevo organismo político aprovechando sus características. Esto obliga a separarse un poco de los actores para acercarse a las circunstancias históricas del caso.

Lo que hoy llamamos institucionalismo ha sido parte del estudio de la política desde sus inicios; sin embargo, se distinguió como tema en las Ciencias Sociales hasta el siglo XIX. El siglo XX pareciera haber estado dominado por el institucionalismo; en su primera mitad la modernización se entendía principalmente como un proceso de institucionalización y todavía en la actualidad la Sociología y la Ciencia Política identifican la fortaleza de un régimen político con la fortaleza y estabilidad de sus instituciones. Pero en las décadas de 1950 y 1960 la Ciencia Política en Estados Unidos se alejó del carácter normativo del institucionalismo y, en busca de mayor empirismo, desarrolló teorías con supuestos individualistas, como el behaviorismo (o conductismo) y la elección racional, o bien teorías sistémicas que reducían el análisis de los procesos políticos a una caja negra con salidas y entradas asumiendo que economía y sociedad determinan la política⁵⁹. No obstante, las instituciones seguían escondidas en esos enfoques, bajo los nombres de “no decisiones” o “efectos de agenda”, por ejemplo, de modo que aunque el concepto de institución fue sustituido en varias formas por visiones no institucionales de la política, nunca desapareció totalmente⁶⁰.

Históricamente el institucionalismo ha mostrado la política como un asunto de creación de identidades, valores culturales y educación de ciudadanos, y ha considerado una causalidad doble

⁵⁹ La elección racional convirtió el comportamiento político en una función de cálculos y motivaciones económicas a partir del individualismo metodológico. El paso siguiente es agregar comportamientos de los actores individuales. Para la mayoría de las perspectivas de elección racional las instituciones son agregados de intereses y sólo afectan el comportamiento individual porque establecen parámetros, pero no tienen un papel muy importante al modelar las preferencias de los participantes —esto es decir que son exógenas. Por ejemplo, Anthony Downs asumió que los actores políticos eran maximizadores racionales de utilidad y que las plataformas y políticas no eran fines de la política, sino medios de reelección. En contraste, un institucionalista consideraría que las decisiones de la gente dependen de la naturaleza de la institución en que opera. Los institucionalistas han dicho a los teóricos de elección racional que las preferencias y los valores de los actores políticos no son exógenos a las instituciones políticas sino que se desarrollan dentro de ellas y que creer que las preferencias son claras, consistentes y estables conduce a predicciones erróneas (James G. March y Johan P. Olsen, Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics, New York, The Free Press, 1989, p.40).

⁶⁰ Según March y Olsen, pioneros del nuevo institucionalismo, los actores políticos están animados por deberes y funciones institucionales tanto como por (o en vez de) intereses calculados; la política está organizada alrededor de la construcción e interpretación de significados tanto como por (o en vez de) la acción de decidir, y es más que una arena de competencia entre intereses rivales (p.159). En breve, para ellos una perspectiva de la política como

entre política, economía y sociedad⁶¹. El institucionalismo rechaza que las instituciones políticas sean sólo soluciones de equilibrio para los conflictos de intereses individuales y afirma en cambio que estas contienen historia que excede a su momento de creación. Viejo o nuevo, la premisa central del institucionalismo es que las instituciones -expresadas en reglas formales o informales, así como en usos y costumbres que organizan la vida política- importan y tienen un papel independiente, aunque sea afectado por el contexto social de la política y los motivos de los actores individuales⁶². Según Guy Peters, hay un acuerdo entre todas las variantes del institucionalismo en que: 1) una institución es una característica estructural de la sociedad que trasciende a los individuos con interacciones predecibles basadas en relaciones entre actores, 2) las instituciones son estables en el tiempo, 3) las instituciones afectan el comportamiento individual y constriñen el comportamiento de sus miembros y 4) hay valores compartidos entre los miembros de una institución que dan incentivos y modelan preferencias⁶³. Esta literatura pregunta por los arreglos institucionales que funcionarían mejor dadas las características y metas de un sistema de un gobierno—por el “buen gobierno”—, lo que significa que es a menudo normativa⁶⁴. Pero en concreto, ¿para qué se supone que sirven las instituciones?

A diferencia de una organización, una institución incorpora valores particulares (más que sólo servirlos instrumentalmente) y por ello tiene el potencial para afirmar o transformar prácticas

comunidad de reglas, normas e instituciones es más atractiva y más real que una perspectiva que la considera como la suma de interacciones de individuos o eventos.

⁶¹ Autores clásicos del institucionalismo en la Ciencia Política son Seymour Martin Lipset, Stein Rokkan y Samuel Huntington. En Economía el institucionalismo ha tomado un cariz distinto con la contribución de Douglas North, que lo revivió con modelos de elección racional para las instituciones políticas y sociales en Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Cambridge University Press, 1990). Para North, nuestra comprensión del comportamiento humano está incompleta si sólo lo vemos definido por la maximización de riquezas, pero también si sólo vemos determinado por reglas formales, porque ignoraríamos la relación entre desempeño y constreñimientos formales e informales. Para North esos constreñimientos son instituciones; límites a la capacidad de actores para generar cambios políticos. Su teoría ha logrado gran aceptación en la Ciencia Política al preservar los supuestos centrales de la Economía neoclásica: preferencias estables, elección racional de los individuos y equilibrios comparables. Según North, el grado en que los resultados del cambio institucional reflejan las intenciones de los diseñadores refleja el grado en que los modelos (matrices de decisión y estrategias) de aquellos son ciertos (p.104). Esta teoría se ha desarrollado centralmente en torno a las teorías de agente/ principal y de costos de transacción.

⁶² Aunque parece una premisa fácil e indiscutible, la realidad es que se ha debatido mucho en las últimas décadas frente al reto del conductismo y la elección racional para los que las instituciones no son mucho más que equilibrios de juegos repetidos. Véase una teoría de equilibrio general para las instituciones en David L. Weimer, “Institutional Design: Overview” en David L. Weimer (ed.), Institutional Design, Boston/Londres, Kluwer, 1995, p.5.

⁶³ Institutional Theory in Political Science. The “New Institutionalism”, Londres y Nueva York, Pinter, 1999, p.9. ⁶³ Véase la distinción que hace este autor entre seis variantes de institucionalismo. Aquí vale la pena citar su caracterización del institucionalismo histórico: legalista, estructuralista (la estructura determina el comportamiento), formalista (supone que si una institución tiene una función X tendrá un desempeño Y), etnocéntrica (no podría funcionar en países que no tuvieran estructuras institucionales iguales), comparativa y general (estudia sistemas).

⁶⁴ Ibid., p.10.

sociales y concepciones de uno mismo. La literatura institucionalista supone que las instituciones son parte sustancial de las relaciones sociopolíticas; que los valores básicos sobre el comportamiento político se forman por su interdependencia con las instituciones y a la vez, que las instituciones políticas influyen y se condicionan unas a otras. Desde el punto de vista del institucionalismo, por ejemplo, la cultura política es una institución y se forma y reforma por interacción con otras instituciones. Sobre todo, las instituciones son fuente de orden y estabilidad. Pero las instituciones también cambian.

Tanto dentro del ámbito político como dentro del académico la indefinición respecto a la posibilidad de cambiar las instituciones se pierde frecuentemente en una retórica incesante. Por un lado, en México políticos de todos los rangos y colores llevan años hablando de la necesidad de una “reforma del Estado”, sin explicar exactamente a qué se refieren; por el otro, dentro de la literatura del institucionalismo los autores se han dividido por años en cuanto a cómo, cuánto y qué tan rápido cambian las instituciones en contextos no revolucionarios⁶⁵. Según David Weimer, “como el diseño institucional no es sino cambio institucional con propósito, un entendimiento profundo del diseño requiere una solución conceptual al enigma del cambio dentro de la estabilidad”⁶⁶. El enigma no ha sido resuelto. Los autores más estructuralistas miran con

⁶⁵ Según Stephen Linder y Guy Peters, tanto el estudio del diseño institucional como la práctica de diseñar instituciones es complicado porque mezcla dos tradiciones antitéticas que ellos llaman la tradición de decisiones y la de diálogo. La primera se apoya en herramientas analíticas y en criterios económicos para determinar la mejor “opción objetiva”, mientras que la segunda se apoya en criterios políticos y de valores y cada una está representada en la perspectiva de la elección racional y en la de la teoría crítica, respectivamente (“The Two Traditions of Institutional Designing: Dialogue Versus Decision?”, en Guy Peters, The New Institutionalism, Londres, Cassells, 1998, p.134 y 135). Otra distinción común entre los enfoques sobre el cambio institucional es la de la lógica de lo apropiado (para la cual la comunidad política supone una identidad común y habla lenguaje de derechos y deberes asociados con el desempeño de papeles), y la lógica de lo racional. Para March y Olsen es claro que casi siempre actuamos conforme a la primera –lo apropiado– y justificamos con la segunda –lo racional. Ahora bien, para las teorías de elección racional los fenómenos políticos están determinados por factores exógenos, ya sea la distribución de preferencias o intereses entre actores políticos, la distribución de recursos de poder o las restricciones que imponen las reglas formales, mientras que el institucionalismo ve las instituciones como algo más autónomo y determinado por la economía y sociedad; el líder puede educar, estimular y cambiar perspectivas, redefinir significados. Barbara Geddes es un buen ejemplo de la adaptación que ha hecho el nuevo institucionalismo de las herramientas de la elección racional; su intento de explicar el cambio institucional empieza con los supuestos de que aquellos que hacen los cambios buscan su propio interés sobre todo lo demás –que ella supone que es avanzar en sus carreras políticas personales–, lo que los predispone a favorecer ciertos arreglos institucionales y oponerse a otros de tal forma que sus posiciones dependen del interés social que representen para obtener votos y la situación de su partido frente a otros (“Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America”, en Arend Lijphart y Carlos H. Waismann, op.cit., pp.18 y s.). Así, en un extremo de la discusión sobre el cambio institucional las instituciones se vuelven sinónimos de prácticas y significados culturales y entonces quedan fuera del alcance de los diseñadores; en el otro son maleables por actores racionales con intenciones interpretables. Para los propósitos de esta investigación, conviene situarse a la mitad, considerando que las instituciones no son inmutables, pero tampoco son totalmente plásticas para los políticos.

⁶⁶ Art.cit., p.6.

escepticismo la posibilidad de cambiar las instituciones a partir de intentos conscientes, pero en general los institucionalistas cautos siempre advierten que la capacidad humana para entender estructuras y procesos sociales y cambiarlos es limitada y que los intentos de imponer reformas pueden traer cambios institucionales peores a los problemas que intentaban resolver. Así, la mayoría se sitúa en el punto medio de “dejar que evolucionen”. En todo caso, en nuevos regímenes los intentos de sustituir unas instituciones por otras traen a menudo procesos contradictorios que reducen las restricciones de actores no institucionales al tiempo que crean otras y los resultados están a menudo más influidos por legados de viejas prácticas –rezagos, inercias- y por la situación en que se funda el nuevo, que por los “grandes programas”. Para los autores más estructuralistas los “legados” son una variable clave ya que el nuevo orden político y social está determinado por las precondiciones que el viejo régimen dejó. Los nuevos actores y élites toman forma por su experiencia en el pasado colectivo y están inspirados en patrones institucionales que recuerdan y adoptan de su acervo de historia nacional. Pero hay que recordar que las transformaciones dependen también de los agentes; actores y reglas de procedimiento que legitiman y guían la acción después de la quiebra del viejo régimen según van emergiendo de la misma. Lo que importa según Elster, Offe y Preuss es la capacidad de ajustar los legados del pasado a los requisitos del presente⁶⁷. Una solución útil a este debate sobre la capacidad de modelar instituciones diría que el análisis de un caso debe comenzar por explicar el fin que se busca con la institución y los criterios con los que ha de juzgarse. Este trabajo toma tal enfoque.

Así pues, las intenciones de los políticos que en un momento dado crean reglas formales dan coherencia a la evolución entre las instituciones de antes y las que se quiere crear para mañana, pero entender el cambio de instituciones políticas exige reconocer que sus intenciones son parte de sistemas de valores, metas y actitudes que dan dirección al cambio institucional. Aquí nos interesa ver cuáles eran esas metas, de qué condiciones de la cultura política y de la transición partían los políticos, cuáles eran sus intenciones al incluir esa tarea de educación cívica dadas aquellas circunstancias y, por último, qué tan pertinente fue encargar esta tarea al IFE.

⁶⁷ op.cit., p.308. Para Elster, Offe y Preuss los legados son por definición determinantes presentes que vienen del pasado como herencias de recursos, mentalidades o tradiciones. La forma en que afectan los acontecimientos presentes tiene poco que ver con una causalidad intencionada, pero generan límites y oportunidades de acción que son relativamente inmunes a la acción planeada. Así las instituciones se fundan, adoptan, sancionan y son sujetos de diseño y alteración; no se originan anónimamente del pasado, sino pueden explicarse en términos de actores que han adoptado una serie de reglas y las han hecho funcionar con la intención de tener unos resultados particulares, aunque estos no estén nunca asegurados por depender de condiciones generales de orden y estabilidad (op.cit., p.293).

A diferencia de la literatura sobre transiciones, la del diseño institucional se vale de símbolos y no sólo de maquinaciones racionales más o menos discernibles en mesas de negociación. Por ejemplo, el institucionalismo entiende que la retórica democrática que envuelve muchas decisiones en una transición no sólo sirve como ideología para manipular votantes, sino que puede ser reflejo de las creencias de los diseñadores: a veces los nuevos políticos creen en la posibilidad de hacer una diferencia. La recurrencia de intentos reorganizadores está ligada a esa creencia. El cambio o diseño institucional a menudo involucra retóricas legitimadoras, a veces mucho más que simbólicas porque involucran cambios en el orden político que intentan mejorar el gobierno, reducir el conflicto social y proveer estabilidad. Según Peters y Linder, una vez que se entiende que el carácter de las instituciones también es moral y no sólo instrumental, la elección racional se vuelve frágil y es importante analizar propósitos y contextos. Esta es la visión del institucionalismo más reciente, que considera que las instituciones se gobiernan más por la lógica de lo apropiado (de buscar legitimidad), que de lo instrumental⁶⁸. Como dicen March y Olsen, “si vemos la política como construcción de un sentido de identidad común que permita tomar decisiones, aceptamos el papel de las instituciones como agentes en la construcción de intereses políticos y creencias. Son una fuente de coherencia en la identidad política”⁶⁹. Desde ese punto de vista, una reorganización institucional como la que representó la creación y el diseño del IFE podría entenderse como un esfuerzo que intentaba mucho más que educar al público en normas culturales precisas; quizá su meta era mucho más amplia y a la vez más dirigida al tiempo particular (como cambiar el clima de opinión respecto a las elecciones o al gobierno en turno y su voluntad de cambio, etc).

A diferencia de otros sistemas políticos, la democracia requiere instituciones integradoras que generen aceptación de las reglas del juego. Los institucionalistas consideran que donde las instituciones democráticas han echado raíces, aunque sea superficialmente, crean incentivos que estructuran comportamientos de las élites políticas y conducen a resultados similares a los que ocurrirían en contextos democráticos y que una de las actividades mayores de las instituciones políticas democráticas es convertir a los individuos en ciudadanos; es decir, familiarizarlos con las virtudes y reglas de comportamiento apropiado en la democracia. Así se entiende con mayor facilidad el énfasis en los rituales que rodean los procesos de debate y la santidad del voto. Pero

⁶⁸ Art.cit., p.145.

⁶⁹ March y Olsen, op.cit., p.165.

no es claro cómo se puede diseñar instituciones políticas que en nuevas democracias creen valores democráticos sin convertir a los ciudadanos en súbditos indoctrinados⁷⁰.

En conclusión, aquí supondremos, según la definición de David Weimer, que el diseño institucional es la creación de reglas e incentivos que constituyen procedimientos dirigidos a alcanzar metas particulares⁷¹. Supondremos también, siguiendo a Linder y Peters, que el diseño institucional en momentos de cambio está principalmente guiado por la lógica de lo apropiado. Así pues, los intentos de diseño institucional requieren esfuerzos conscientes para cambiar los elementos culturales e ideales de la institución en la misma medida que los estructurales. Por último, seguiremos a Dieter Nohlen en su afirmación de que los cambios que no sólo reforman instituciones políticas sino que se originan en ellas pueden influir en la cultura política y que, especialmente en relación con las cuestiones electorales, las reformas que buscan crear condiciones para ejercer el sufragio universal efectivo siempre tratan en primer lugar de dar a las elecciones su potencial de “legitimidad por procedimiento”, un asunto que históricamente es muy importante para el establecimiento de la democracia en Latinoamérica⁷².

⁷⁰ *ibid.*, p.155.

⁷¹ Véase *art.cit.*, p. 8.

⁷² “Electoral Systems and Electoral Reform in Latin America”, en Lijphart y Waisman, *op.cit.*, p.44. Barbara Geddes congeniaría con Dieter Nohlen. Según esta autora, a diferencia de Europa del Este, los países de Latinoamérica tuvieron durante sus transiciones mucho más influencia de su legado institucional preautoritario en su elección de nuevas instituciones y por tanto un cambio institucional menos marcado (*art.cit.*, p.30).

CAPÍTULO DOS

LA TEORÍA LLEVADA AL CASO DE ESTUDIO

En esta situación se centra el conflicto: el régimen político de México tiene una vocación democrática pero es autoritario en su funcionamiento. La socialización política de los niños se hace a través de pautas autoritarias; están socializados para el presente y para el futuro previsible. Cómo modificar estas actitudes y orientarlas hacia la democracia, hacia el cumplimiento de la vocación del sistema, es algo que queda para la imaginación de los gobernantes.

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

El país no tiene en su historia política ejercicio efectivo de la democracia [...] En la práctica, cientos de años sirvieron para reafirmar las características antidemocráticas de México. Como resultado, México abre hoy un capítulo nuevo y decisivo en su vida política, sin haber desarrollado las instituciones y prácticas necesarias para el ejercicio de la democracia. No obstante, para convertirse en una sociedad exitosa en el siglo veintiuno, México no tiene más alternativa que lanzarse al océano de la democracia y aprender a nadar ahí. ¡No hay duda de que la democracia mexicana promete ser difícil! [...] Aun las guerrillas dicen que su meta es la democracia, culpan los problemas de México en la falta de democracia y se involucran en un debate sobre cómo definir y construir la democracia mexicana. El énfasis del PRI en elecciones regulares aun cuando no determinaban quién iba a gobernar incorporaron la “democracia” como principio legitimador. En la derecha el PAN ha enfatizado la legalidad electoral desde su fundación en 1939. Muchos grupos izquierdistas hoy también declaran su compromiso con la democracia, aunque algunos no la empezaron a mencionar sino a partir de la década de 1980.

Daniel C. Levy y Kathleen Bruhn, Mexico. The Struggle for Democratic Development, Berkeley, Los Angeles y Londres; University of California Press, 2001, pp. xvii y 66.

Se ha visto atrás que la escuela de la cultura política, desde sus inicios hasta sus formulaciones más recientes, considera que la cultura política es una variable difícil de moldear y que en cualquier caso cambia muy lentamente. Sin embargo, la razón principal por la que la literatura sobre la cultura política persiste a pesar de críticas como concepto y como variable y de incontables reformulaciones teóricas es que su supuesto central sigue siendo relevante: hay una correlación entre lo que la gente piensa de (y de acuerdo con lo cual participa en) un régimen político y sus posibilidades de éxito. Esto es importante para las democracias y especialmente para las jóvenes, en las que hoy la educación cívica intenta cumplir un papel acelerador del cambio en los valores políticos de sus sociedades para afianzar lo más pronto posible las instituciones políticas democráticas en un mundo que ya no acepta la legitimidad de otras. El presente capítulo tiene la finalidad de situar la discusión teórica del previo en el ámbito histórico del caso, para dar sentido a los siguientes dos capítulos que presentarán la investigación empírica. Este capítulo parte de lo más general a lo más específico, comenzando por señalar las adaptaciones específicas que deben considerarse para el caso de la educación cívica –o la formación de una cultura política democrática- en una nueva democracia, definiendo luego las características de la cultura política mexicana como se presenta en 1988, y terminando con un recuento de la transición a la democracia en México. Todos estos pasos desarrollan los supuestos de la tesis, que son la base de las hipótesis de este trabajo que aparecen en el capítulo tres.

2.1 La educación cívica vs. indoctrinamiento y la educación cívica en nuevas democracias vs. la evolución de la cultura política democrática en las viejas

En la introducción de este trabajo se hicieron dos gruesas comparaciones del caso que estudia aquí con el adoctrinamiento de los regímenes comunistas y con el desarrollo de las culturas políticas democráticas en las viejas democracias. Tales comparaciones han servido en primer lugar para subrayar que la educación política por parte del Estado está lejos de ser una actividad incuestionable per se, y en segundo lugar, para subrayar que en la actualidad las nuevas democracias –en general las surgidas después de las guerras mundiales, pero en mayor medida las nacidas en la década de 1980- tienen que lidiar con un imperativo de urgencia para desarrollar una cultura política consustancial a sus nuevas instituciones políticas. Ahora, sin embargo, es preciso marcar la distancia adecuada entre el caso que aquí se estudia y esas comparaciones.

El papel educador del Estado en general siempre podría cuestionarse en sí mismo porque en el fondo esto era lo que en regímenes comunistas se criticó como adoctrinamiento para moldear los valores de una población de manera que apoyaran al régimen político. Pero sería grave omitir la diferencia crucial de grado y naturaleza entre la educación política de un totalitarismo y la educación cívica de una democracia: los gobiernos totalitarios educaban a sus sociedades en una cultura esencialmente participativa¹ y de adhesión al Estado y a sus ideales, de manera que la tolerancia, la exigencia de rendición de cuentas a los gobiernos, el libre acceso a la información política y la valoración del pluralismo quedaban fuera de sus programas. En contraste, la educación cívica difunde los valores políticos que específicamente fortalecen a la democracia: aprecio por las libertades, la tolerancia, y los derechos y obligaciones políticos.

Por otro lado, se ha sugerido atrás –a partir de los cuestionamientos de Guy Hermet- que la urgencia con la que las nuevas democracias tienen que desarrollar sus valores democráticos contrasta enormemente con el paso lento que gozaron para ello los países modelo de cultura política democrática –Gran Bretaña y Estados Unidos. En Las fronteras de la democracia, Hermet se ha ocupado de señalar los orígenes viejos y poco democráticos de las ciudadanía democráticas europeas; por ejemplo, por medio de la conscripción, o del simultáneo armamento del Estado y desarme de las poblaciones². Hermet ha descrito cómo se ha desarrollado la democracia en los casos paradigmáticos de Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia. Sobre Gran Bretaña, el arquetipo perfecto del régimen representativo, elabora la afirmación de que la lógica censataria era un arma crucial para retrasar el sufragio universal en el largo combate conducido por los parlamentaristas, de manera que si este desembocó en una apertura mayor del número de canales de participación electoral después de 1918 no representó hasta entonces sino un procedimiento de rechazo legitimado y pacífico de esa participación, una manera para que la aristocracia nobiliaria y la burguesía substituyeran simultáneamente al Rey y al pueblo. Sin

¹ Véase sobre las características de los totalitarismos en contraste con otros regímenes a Juan J. Linz, “An Authoritarian Regime: Spain” en E. Allardt e Y. Littunen (eds.), Cleavages, Ideologies and Party Systems: Contributions to Comparative Political Sociology, Helsinki, Transactions of the Westermack Society, 1964.

² Eso sucedió principalmente en países de fuerte tradición militar. La socialización política mediante la conscripción sería así uno de los principales vectores del arreglo “democrático”, al igual que la propedéutica electoral y partidaria, la socialización por la enseñanza obligatoria o la unificación cultural forzada por la represión de los particularismos lingüísticos. En Europa continental todos esos instrumentos de integración política estuvieron en manos del Estado. Sobre Francia en particular, Hermet se pregunta por lo que pesó más sobre la conciencia política de los ciudadanos: el “curso forzado” otorgado a partir de 1791 a la lengua francesa al precio de la marginalización de millones de campesinos no francófonos o la función de la conscripción como molde unificador de la ciudadanía masculina (Trad. Enrique Lombera Pallares, México, FCE, 1989, p.179).

embargo, no olvida señalar que desde la década de 1840 el movimiento cartista impulsó desde la clase obrera la ampliación del sufragio.

Mientras en Inglaterra la industrialización generó la presión de nuevas clases por derechos políticos, en Francia el problema agrario marcó otro rumbo que enfrentó a campesinos, burguesía y nobleza por conseguir el dominio agrícola. En Francia la restricción del sufragio duró menos porque sus élites observaban que la barrera censataria era inadecuada para la vida política de un país marcado por insurrecciones periódicas de las masas parisinas³. El ejemplo estadounidense, por otro lado, muestra una sociedad sin aristocracia nobiliaria, de modalidad federalista y sin la dimensión opositora de la izquierda europea. Como Inglaterra, su ampliación democrática no constituyó una revolución social y aunque hasta la guerra de secesión la exclusión censataria parecería menos masiva que en Europa, siempre ofreció nuevos artificios legales para limitar la universalización del voto (pruebas de alfabetización, imposición de derechos de inscripción). Frente a estos ejemplos paradigmáticos, Hermet afirma que “si el culto rendido a la tenacidad política del pueblo confiere hoy su certificado democrático a la ampliación de la ciudadanía, esa presión reivindicadora no representa probablemente, por lo menos hasta la primera guerra mundial, el factor más importante de ese progreso en los países anglosajones”⁴.

Por otro lado, para Charles Tilly la causa de la democratización europea son los procesos políticos de contención –hacer demandas concertadas basándose en intereses mutuos- como la que se observó en Inglaterra en el ciclo de reformas con la alianza entre clases que alargaba o reducía el censo electoral según sus intereses, o en Francia en procesos revolucionarios. Para Tilly la creación de una ciudadanía dependió de los cambios en otras tres arenas: la desigualdad categórica, las redes de confianza y las políticas públicas, y aunque en Francia e Inglaterra fue condición necesaria de la democratización y la facilitó, no puede considerársele suficiente. Para Tilly, como para Hermet, la democracia nació contingentemente de la lucha política a mediano plazo, y no de costumbres sociales ancestrales o innovaciones de corto plazo. Para él no debe

³ Esto no quiere decir que el rumbo de Francia a la ciudadanía haya sido conducido sólo por las insurrecciones masivas –por lo menos en lo que toca a la ampliación del sufragio. La historia de Francia posrevolucionaria y de Estados Unidos en sus primeros años mostró muy modestos logros republicanos en comparación con los contenidos ideales republicanos de sus revoluciones, ninguna de las cuales rompió con la tradición de la ciudadanía como institución limitada y discriminatoria. Esta tradición sobrevivió por lo menos otro siglo mientras poetas, pintores, historiadores y políticos se encargaban de crear imágenes que dibujaban una realidad más inclusiva. Riesenberga afirma que, sin embargo, desde fines de la Edad Media hasta Sieyès, los teóricos políticos habían disminuido el valor de la virtud cívica a favor de una sujeción obediente y leal. Véase más sobre esto en Citizenship in the Western Tradition, Chapel Hill y Londres, The University of North Carolina Press, 1992, pp. 266 y ss.).

⁴ op.cit., p. 60.

buscarse, según las experiencias en Gran Bretaña y Francia, un juego de circunstancias o series de eventos que aquí y allá sean fórmula para la democracia, ni andar a la caza de actores con intenciones democráticas que buscan un momento y forma óptimos para ponerlas en práctica. Así pues, desde otra perspectiva, pero con una intención similar a la de Hermet, Tilly rechaza los recuentos que describen la democratización en Europa como un proceso ancestral, ordenado y definitivo. Para él es claro que el espíritu democrático se desarrolló igualmente a partir de interacciones poco cívicas como asediar a los recolectores de impuestos, reprobar y denigrar en actos públicos los escándalos a la moral, o crear milicias locales con capitanes electos, que a partir de interacciones más contemporáneas como celebrar juntas masivas, manifestarse u organizar huelgas⁵.

No hay que olvidar tampoco que a las viejas democracias occidentales les tomó la mitad del siglo XIX y casi la mitad del siglo XX llegar al sufragio universal y eliminar las prácticas corruptas de sus elecciones. Inglaterra, prototipo de la democracia, inventó el sistema de compra de votos en dinero o en especie, junto con agentes electorales capacitados para hacerlo y el clientelismo de los terratenientes. Definitivamente, para indagar el desarrollo de las culturas políticas democráticas en esos países hay que buscar interacciones más complejas que sólo el desarrollo de procedimientos democráticos como las elecciones.

Desde una posición muy distinta –comprensible por el tiempo y la escuela a la que pertenecen- Almond y Verba ven el desarrollo de la cultura cívica en Gran Bretaña como la conjunción de desarrollos en un círculo virtuoso casi extraordinario. Según ellos, la cultura política democrática británica es producto de una serie de encuentros entre la modernización y el tradicionalismo lo suficientemente duros para causar efectos significativos, pero no tan duros ni concentrados como para desintegrar o polarizar a la sociedad. Vale la pena citar su recuento:

En parte por su seguridad insular, Gran Bretaña llegó a la era de la unificación nacional y del absolutismo con la capacidad de tolerar un mayor grado de autonomía aristocrática, local y corporativa que Europa continental. Un primer paso hacia la secularización fue la separación de la Iglesia de Roma y los comienzos de la tolerancia de diversidad religiosa. Un segundo paso fue la

⁵ *Contention & Democracy in Europe 1650-2000*, Cambridge University Press, 2004, p. 29. Tilly apunta que la democracia no tiene una sola historia que se repita más o menos con las mismas condiciones y secuencias en cada país que se democratiza. Para Tilly, quizá muchos caminos llevan a la democracia porque los mecanismos cruciales de esta se activan en muchas combinaciones y órdenes. Lo mismo podría pasar en el plano de la cultura política. Aquí propongo que quizá la cultura política queda generalmente como categoría residual poco estudiada o bien escondida bajo la “sociedad civil” en los recuentos históricos que hace la literatura sobre transiciones porque dicha literatura sí propone secuencias en las cuales la cultura política –con su carácter de variable de cambio a largo plazo- no puede encajar fácilmente. Es decir, ver el lugar que se da a la cultura política en una transición es mezclar en lo teórico dos estudios que conciben el cambio político de manera diferente.

emergencia de una clase mercantil dinámica y segura de sí misma que se involucró con la aristocracia en el comercio. Los aristócratas independientes con poder local en el campo y los mercaderes ricos y seguros transformaron la tradición de los feudos a la tradición parlamentaria y permitieron a Gran Bretaña pasar por el absolutismo sin destruir su pluralismo. Gran Bretaña entró así a la revolución industrial con una cultura política entre sus élites que le hizo posible asimilar los grandes cambios en la estructura social de los siglos XVIII y XIX sin grandes discontinuidades. Los aristócratas vieron la posibilidad de una coalición con mercaderes para establecer de forma segura los principios de la supremacía parlamentaria y la representación. Las fuerzas monárquicas y aristocráticas tradicionales asimilaron suficiente de esa cultura cívica para competir con otras tendencias seculares por apoyo popular [...] Lo que emergió fue una tercera cultura, ni tradicional ni moderna, sino con algo de ambas; una cultura pluralista basada en la comunicación y la persuasión, de consenso y diversidad, que permitía el cambio pero lo moderaba. Esta era la cultura cívica. Con esta cultura cívica consolidada, las clases trabajadoras podían entrar a la política y, en un proceso de prueba y error, encontrar el lenguaje para expresar sus demandas y los medios para hacerlas efectivas. En esa cultura de diversidad y consenso, racionalismo y tradicionalismo, se desarrolló la estructura de la democracia británica...⁶

Como puede verificarse en este párrafo, Almond y Verba omitieron señalar una dirección causal entre el desarrollo de las estructuras democráticas y de la cultura cívica (véase supra, Capítulo uno); todo lo que sugieren es un desarrollo paralelo y retroalimentado. También puede notarse que mencionaban condiciones económicas, políticas y sociales combinándolas sin explicar cómo interactuaron exactamente para dar origen a una cultura política democrática.

Presentar aquí un relato histórico más detallado sobre el desarrollo de la cultura política democrática en las viejas democracias es una empresa que para los fines de este trabajo resultaría ociosa. Hay tantas versiones de ese desarrollo como perspectivas disciplinarias entre los historiadores, sociólogos y politólogos que se han interesado en el tema y como casos de posible estudio –razones por las que aquí decidí tomar sólo tres ejemplos y dos autores. De todas formas, lo que sí es crucial resaltar sobre este tema salta a la vista ahora: las nuevas democracias, como México, están rodeadas de condiciones socioeconómicas y exigencias políticas a nivel nacional e internacional que difieren sustancialmente de las que rodearon a las viejas democracias en sus dos o tres siglos de “transición”. Sería poco útil, en caso de que pudiera hacerse decisivamente, proponer secuencias claras de acontecimientos o fórmulas para crear demócratas según los ejemplos de las viejas democracias; basta decir que un juego tan intrincado de factores es irrepetible y que es necesario reformular la pregunta para las condiciones propias de las nuevas.

Como ya decían en 1959 Almond y Verba -y como testifica el intento del IFE-, las nuevas democracias no tienen tiempo para dejar que sus culturas políticas se desarrollen a través de prácticas e interacciones sociales y la educación cívica se presenta como la mejor alternativa para

⁶ op.cit., pp.7 y s.

acelerar la adopción de valores que parecen cruciales –por lo menos a los estudiosos de la cultura política- para sostenerlas⁷. Si lleváramos más lejos la comparación entre los desarrollos históricos de las viejas democracias y las nuevas sería fácil –y casi inevitable- incurrir en uno de los errores más criticados a The Civic Culture, que es comparar realidades fundamentalmente distintas bajo un patrón euro-céntrico. Más que ahondar en esa comparación histórica, o en otras, el objetivo de este trabajo es tomar el estudio de un intento en la historia de México por acortar la brecha entre el régimen legal –democrático, representativo-, y el real –autoritario y clientelista- para reformular una pregunta sobre una base contemporánea y más justa para las nuevas democracias: **¿cómo formar demócratas sin contemplar un horizonte de siglos para ello?**

La pregunta que responderé en el Capítulo Tres es: **¿qué importancia y qué dimensiones daban a la educación cívica los líderes que la asignaron al IFE?** Como la mera respuesta no conduciría muy lejos a este trabajo, está a la mano para fortalecerla la experiencia de lo que el IFE ha hecho efectivamente desde 1989 hasta 2004. El Capítulo Cuatro preguntará entonces: **¿qué tan relevante ha sido en la práctica del IFE la educación cívica y cuál ha sido su contenido?** En breve, la tarea de este trabajo en adelante es verificar cómo se aparta y contrasta la educación cívica que provee el IFE de la idea original por la que le fue asignada. Pero antes de poder responder estas preguntas es necesario establecer algunos antecedentes históricos que deben situarnos en el punto del que partieron las decisiones y tareas por las que este trabajo pregunta. Lo primero es saber cómo se veía la cultura política de los mexicanos hacia el final del régimen autoritario explorando algunos diagnósticos hechos entonces para tener una idea de por qué tendría sentido situar la educación cívica como una tarea constitucional asignada a una institución electoral. Además, para entender por qué esta institución electoral se perfiló como una agencia óptima para recibir esta tarea será necesario comprender cuál era la naturaleza de la transición mexicana a fines de la década de 1980.

2.2 La cultura política en México a fines del decenio de 1980

Hay un sinfín de materiales a los cuales podría recurrirse para narrar la historia del estudio de la cultura política en México, pero el objetivo de esta sección es más bien mostrar ejemplos de algunos estudios reconocidos que han formado la percepción general sobre la cultura política que

⁷ Los autores de The Civic Culture resumen su enfoque modernizador, y en cierto modo etnocentrista, con la afirmación de que las “nuevas naciones” están buscando completar en pocos años el desarrollo de la cultura cívica que tomó siglos completar en Occidente y concluyen que el “sustituto del tiempo será la educación” (*ibid.*, p.501).

tenían los mexicanos antes de la transición. Entre la variedad de trabajos disponibles, aquí se revisan aquellos que han abordado el estudio de la cultura política a nivel nacional y desde la perspectiva de la Ciencia Política o la Sociología, más que otras disciplinas⁸.

El punto de partida obligado es otra vez The Civic Culture, un parte aguas en el estudio de la cultura política en México que antes de su publicación estaba dominado –en sus versiones más serias- por ensayos interpretativos de nuestra historia. Almond y Verba llevaron la discusión al terreno empírico. Los resultados de México, con una muestra de mil siete personas, fueron que dos tercios de los mexicanos no atribuían efecto alguno al gobierno, tampoco esperaban ser escuchados por el gobierno y no veían conexiones entre éste y su vida diaria. De los que sí le atribuían algún efecto a la participación política y al gobierno, los consideraban generalmente nocivos⁹. Sin embargo, los mexicanos se mostraban orgullosos de su país y de su sistema político. La brecha entre la percepción subjetiva y el comportamiento político asombró a los autores: “es una combinación de grandes aspiraciones con un desempeño pobre y poca o ninguna experiencia”¹⁰. La hipótesis de Almond y Verba para explicar esta contradicción era: primero, que el sistema de partido predominante no estimulaba la discusión de la política; segundo, que la Revolución Mexicana fue una inducción repentina de los individuos al sistema que provocó el desarrollo de un sentido subjetivo de competencia que, sin embargo, no se basó en la experiencia, y, tercero, el carisma de la institución presidencial¹¹. El mexicano estaba positivamente orientado hacia su nación y su sistema político como símbolos de los ideales revolucionarios, pero tenía bajas expectativas del desempeño del gobierno. Almond y Verba concluían de su análisis sobre

⁸ Para ver una variedad de artículos de perspectivas distintas, véase Esteban Krotz (coord.), op.cit.

⁹ op.cit., pp.83-86.

¹⁰ Para Almond y Verba hay tres tipos de cultura política: 1) la parroquial (más afectiva que cognoscitiva, sin papeles políticos especializados, ni expectativas de cambio político atribuibles a la acción del sistema político, es aquella en la que las agencias de gobierno central no afectan las conciencias de los hombres comunes y las orientaciones de estos están ligadas a concepciones religiosas y económicas casi tribales); 2) la súbdita (en la que existen orientaciones a un sistema político diferenciado de la sociedad, pero más hacia sus entradas que a sus salidas, reconociendo su autoridad y evaluándola en términos de legitimidad y en la que los hombres comunes se conciben como poco importantes como participantes en el sistema, de modo que la relación del individuo frente al sistema es pasiva), y 3) la participativa (cuyos miembros están orientados hacia el sistema como todo, pero también a sus procesos de entrada y salida y suelen desempeñar un papel activo en la comunidad política). Los autores asumían que estos eran tipos ideales que en la realidad no son totalmente homogéneos en una población—recordemos que su modelo de cultura cívica mezcla el tipo participativo con el súbdito (ibid., pp. 17-32). El diagnóstico de Almond y Verba para México en 1960 era tenía una cultura política con características súbditas y participativas, desequilibrada y contradictoria y propensa a la inestabilidad. Los mexicanos decían que la autoridad era corrupta y arbitraria, pero tenían una elevada autoestima sobre su competencia personal, aparejada a inexperiencia política. Así mismo, tenían aspiraciones cívicas, pero éstas no se reflejaban en sus acciones (ibid., p. 414-428). Así, la cultura política mexicana se caracterizaba por una discrepancia entre percepción y comportamiento y por una mezcla de aspiración y cinismo.

¹¹ ibid., p.92.

México que la Revolución era un símbolo unificador crucial para el desarrollo de la cultura política mexicana porque había creado un sentido de identidad nacional y de compromiso con el sistema político que penetraba casi todos los estratos sociales¹².

A pesar de la calidad del estudio de Almond y Verba, en su investigación faltaban varios elementos muy importantes para un estudio riguroso de la cultura política en México. Wayne Cornelius y Ann Craig señalaron que uno de los más graves era la excepción de zonas rurales en su muestra, lo cual producía un sesgo étnico y de clase en su investigación¹³, pero también criticaron su selección de México como una “nueva” democracia -o un régimen autoritario con aspiraciones de democratización altas. Si se sigue la clasificación pionera de Juan J. Linz, es razonable acordar, como la mayoría de los investigadores sobre la historia política de México, que en 1960 este país todavía encajaba –y que encajó por varios lustros más- en el modelo de autoritarismo¹⁴. En todo caso, encajaba mejor ahí que en la definición de democracia de Almond

¹² ibid., p.485. Desde su punto de vista, la creación de una cultura cívica requiere de símbolos unificadores y un sistema de afectos como el que la Revolución proveyó en México, pero también requiere acción, lo que aquí faltaba.

¹³ “Political Culture in Mexico: Continuation and a Revisionist Interpretation” en Almond y Verba (eds.), The Civic Culture Revisited, op.cit. Para estos autores el análisis de Almond y Verba sobre la cultura política se basa en preguntas poco apropiadas para medir la información política en la situación mexicana es dudosa y su análisis es inadecuado por la omisión de aspectos regionales y de los efectos de las clases sociales. Estas omisiones parecen más graves si se recuerdan otros estudios, ya sean entre naciones, como los de Seymour Martin Lipset, o estudios sobre México como el de Rafael Segovia, La politización del niño mexicano (México, El Colegio de México, 1975). Segovia infiere que cuando cambia el status del padre, los niños hablan más de política, hecho que atribuye mayor interés político e información en casas de mejor nivel económico. También muestra las desigualdades entre regiones urbanas y rurales que se reflejan en la cantidad y calidad de información que recibían los niños mexicanos. Por otro lado, Arnaldo Córdova ha dicho que “la historia de México es la historia de sus regiones, que forman polos de desarrollo, concentraciones de poder y focos de cultura muy diferenciados y desiguales” (“A la sombra de la Revolución: Ideología y cultura política”, Nexos, 1988, núm.25, p.29), y Pablo González Casanova, que “México está dividido en dos: el que tiene y participa y en que no tiene y no participa. [...] Los mexicanos marginales no son sujetos políticos ni en la información, ni en la organización, ni en la acción” (La Democracia en México, México, Era, 1988, pp.97 y 103). The Civic Culture también omitió formas de movilización e interacción política de los mexicanos con su gobierno que, de haberse considerado, posiblemente habrían cambiado la percepción de su participación política, aunque hubieran complicado las generalizaciones teóricas (Cornelius y Craig, op.cit., p.339).

¹⁴ Linz define un régimen autoritario como aquel con pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada (sino una mentalidad distintiva); sin movilización política extensiva o intensiva (excepto en ciertos puntos de su desarrollo, especialmente su fundación) y en el que un líder (o un grupo pequeño) ejerce el poder dentro de límites predecibles, aunque no perfectamente definidos (art.cit., p.255). La propia afirmación de Almond y Verba: “si el mito de la democracia choca con la realidad se convierte en cinismo político” (siendo el cinismo político una de las características de la personalidad autoritaria), contradice su clasificación. Se han estudiado muchos indicadores de cinismo político el trato con el gobierno y la evaluación de este en la sociedad mexicana, y no sólo la del siglo XX. Un libro estupendo sobre la moral cívica en el México del siglo XIX es Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afares y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana : tratado de moral pública de Fernando Escalante (El Colegio de México, 1992) en el que se describen los rasgos esenciales del comportamiento político de los mexicanos de aquel siglo. Los mexicanos, dice Escalante, no tuvieron “educación civil”, pero no eran apáticos; sólo hacían política de un modo diferente. La realidad no se conformaba con el modelo cívico. El orden era un sistema de lealtades particulares: clientelistas, señoriales, corporativas; un orden para un Estado incapaz de ofrecer protección. Por esta razón es importante tomar en cuenta el

y Verba: “la democracia es un sistema político en el cual los ciudadanos ordinarios ejercitan su poder sobre las élites y es legítimo... se espera que el hombre ordinario participe activamente en el gobierno para saber las decisiones que se toman y para hacer saber sus opiniones en un ambiente que acepta la participación abierta y moderada”¹⁵.

En 1965, Robert Scott confirmó el diagnóstico de Almond y Verba diciendo que con su lejanía del totalitarismo o de esquemas ideológicos rígidos, México era un caso extraordinario de muchos años de interacción relativamente estable entre los diversos factores que afectaban el progreso de una cultura política del modelo parroquial al súbdito y hacia el participante. Todavía inmerso en la literatura sobre modernización, Scott trataba de resolver el enigma de por qué el sistema político no había tenido un desarrollo paralelo a la modernización económica en México, bajo el supuesto de que era anormal que no se hubiera convertido en una democracia¹⁶. Scott explicaba que el proceso de toma de decisiones podía seguir perteneciendo a unos cuantos por la confluencia de dos factores: primero, un gobierno cuyo desempeño y autoridad eran vastos en alcance, volumen y efectividad para asegurar la estabilidad política necesaria para el crecimiento económico y, segundo, el bajo nivel de interés y participación popular en el gobierno. Para Scott era claro que después de la Revolución la necesidad de una autoridad central que controlara las tendencias disruptivas de una población desarticulada y la presencia de estructuras políticas difusas informales pero efectivas entre la ciudadanía predominantemente súbdita y el gobierno detuvieron el desarrollo de una sociedad plural y el paso a un sistema político participativo. Para él, el mexicano “tenía una idea de la sociedad y del sistema político con un rango amplio de actitudes conflictivas y mutuamente incompatibles, siendo inculcadas estas contradicciones en la socialización básica, la política y el reclutamiento político: actitudes parroquiales, luego súbditas y luego participativas”¹⁷.

nivel rural en los estudios de cultura política del siglo XX, pues especialmente ahí se conserva parte esa tradición de acción política descrita por Escalante. En ese sentido dice González Casanova del siglo XX: “...el régimen presidencialista y central sirvió para acabar con los caudillos, con los feudos regionales, para controlar a los caciques locales... Habría sido insensato aplicar al pie de la letra la teoría clásica de la democracia y la economía.” (op.cit., p.86). Valdría la pena preguntar si ese régimen acabó con ellos.

¹⁵ op.cit., p.175.

¹⁶ Robert Scott, “Mexico: The Established Revolution”, en Lucian Pye y Sidney Verba, Political Culture and Political Development, op.cit., pp.330-333.

¹⁷ Art.cit., p. 349. Según Scott, la observación y la experiencia en el sistema político sugieren a los ciudadanos más politizados que el sistema político de México no permite mucha participación -saben que la política se hace en el centro y las elecciones hacen poco más que ratificarla y que usualmente el ciudadano está ligado a las estructuras operativas del sistema parte de alguna organización en los sectores del PRI o alguna otra organización semioficial ligada a la presidencia-, de modo que a pesar de que se identifican con la élite, participar no es de gran importancia.

Siguiendo la metodología del estudio de Almond y Verba, pero corrigiendo algunos errores criticados para el caso de México y con un objetivo diferente, Rafael Segovia publicó en 1975 un estudio basado en una encuesta levantada a niños mexicanos para dar cuenta de los rasgos de la cultura política transmitida a ellos por medio de sus padres, la escuela, los amigos, los medios de comunicación -las agencias de socialización en general. Segovia clasificó al régimen político mexicano como autoritario y examinó el grado en que la cultura política de niños de distintos ámbitos sociales se ajustaba o apartaba de la cultura política que convenía al régimen para afianzar su sostenimiento en los valores de su población¹⁸. Según Segovia, "...en México, el Estado pretende tener un papel regulador decisivo en el proceso educativo y, más allá de la educación, en el proceso socializador [y] en la formación de la cultura política de los futuros ciudadanos"¹⁹. Concluía que la Revolución y la institución presidencial eran casi universalmente aceptadas, los héroes eran comunes y la visión general del sistema político nacional era ampliamente compartida", pero que "las diferencias surgen tan pronto como se empiezan a desglosar juegos de actitudes" por ejemplo, con respecto al desempeño de un Presidente en particular o con respecto a las ambiciones que tenían los niños como actores dentro del sistema. El Estado actuaba, según Segovia, en sentidos opuestos respecto a esas diferencias: "por un lado autoriza y hasta cierto punto avala las distancias que se abren entre los niños; por otro lucha por darles un sustrato común. La base es la nación. (...) El nacionalismo de los niños es el pedestal legitimador más fuerte sobre el que se asienta el Estado [y] el cemento que une a estos bloques es el autoritarismo. Ni el tecnócrata, ni el futuro hombre-masa, ni los elitistas, ni quienes esperan todo del Estado, niegan el autoritarismo"²⁰. Segovia confirmó a Almond y Verba: "Podrían distinguirse tres perfiles: el del ciudadano participante, el sujeto y el parroquial o enajenado" y afirmaba que cada patrón podría encontrarse en diferentes subculturas y clases sociales²¹:

Las categorías creadas por G. Almond y S. Verba encuentran una correspondencia casi exacta en las subculturas políticas de México. Pero (esas categorías) han sido pensadas para los sistemas democráticos, industriales y abiertos: sólo en una generalización explican las subculturas los sistemas autoritarios, parcialmente industrializados y cerrados. Un futuro ciudadano mexicano, alguien que aún no alcanza los deberes y derechos marcados por la Constitución, puede ser un

¹⁸ Notaba, por ejemplo, que los grupos capaces de pedir y pagar educación distinta a la estatal tenían una cultura política que no coincidía a veces ni parcialmente con la cultura política ideal del Estado, lo que se entendía porque "la conservación de un régimen autoritario pedía la exención de la aplicación de las normas generales a grupos cuya resistencia podría convertirse en un elemento disruptivo general del sistema" (op.cit., p.142).

¹⁹ loc.cit.

²⁰ ibid., p.152.

²¹ Véase op.cit., p.146 para consultar ejemplos de los "estereotipos" de niños de distintas extracciones sociales que confirman la presencia de los tres perfiles en México.

futuro ciudadano participante comparable con un niño norteamericano, inglés o alemán. Sin embargo, la forma como imagina y desea participar reviste formas radicalmente diferentes²². Por otra parte, en 1965 y 1988 Pablo González Casanova interpretó en La democracia en México el carácter del mito revolucionario que promovía la adhesión de los mexicanos al sistema sin alentarlos a participar realmente: los estereotipos de la Revolución ocultaban las características paternalistas y autoritarias del gobernante y no podía haber democracia donde la gente era impotente frente a las presiones económicas y debía resignarse ante las formas tradicionales de poder²³. Una lucha real, exhortaba González Casanova, debía acabar con el colonialismo interno, conquistar los derechos políticos y la libertad política de la población marginal, organizar el campo y las regiones indígenas. A cuarenta años de la vehemente denuncia de este autor, esos obstáculos no se han derribado, pero el valor de La democracia en México dentro del estudio de la cultura política en México fue explicar la apatía y el conformismo observados en franjas importantes de la sociedad mexicana no como resultado de carencias ancestrales o faltas intrínsecas del mexicano ante la autoridad, sino como efecto de la lógica de una estructura política que “[hacia] de la no participación una condición de estabilidad”²⁴.

Según Roberto Gutiérrez, a fines de la década de 1970 una mayor pluralidad social y política alentó la investigación acerca de las causas y las motivaciones que estaban en el fondo de una mayor participación: el surgimiento de nuevos partidos, transformaciones de los que ya existían, las reformas electorales con sus efectos en la forma de entender y practicar la política partidista, la proliferación de movimientos, el papel más responsable y vigoroso de la opinión pública, la actitud cada vez más activa y militante de los grupos empresariales y del clero. Al recurrir a explicaciones causales donde las experiencias formativas afectaban actitudes, los académicos de esta época se deslindaron poco a poco de tradiciones académicas para las que el problema de la cultura se entendía de manera psicológica e histórica como una diferenciación respecto a lo extranjero –comparando la cultura política mexicana a la europea, o rastreando antecedentes en la identidad indígena. Ejemplos célebres habrían sido Perfil del hombre y la cultura en México, de

²² op.cit., p.152 y s.

²³ González Casanova, op.cit., p.213. Adrian Bantjes dice que los mexicanos sí desarrollaron un sentido fuerte de orgullo nacional en la Revolución Mexicana. Pablo González Casanova concluyó también que después de la Revolución México tenía una cultura política más homogénea (“The Eight Sacrament: Nationalism and Revolutionary Political Culture in Mexico”, en Wil Pansters (ed.), Citizens of the Pyramd. Essays on Mexican Political Culture, Thela Publishers, Amsterdam, 1997, p.138.

²⁴ Rogelio Hernández Rodríguez, “What to do with PRI? Carlos Salinas and the Reofrm of the Ruling Party”, en Wil Pansters (ed.), op.cit., p.211).

Samuel Ramos y El laberinto de la soledad, de Octavio Paz. De esa literatura quedaron lugares comunes sobre “el mexicano” que hablan de la resignación al autoritarismo, la irresponsabilidad y la corrupción, pero de poco rigor analítico al intentar comprender el comportamiento político²⁵. He aquí un ejemplo menos afamado pero más reciente:

Parece ser que ciertas figuras e imágenes tradicionales coinciden con otras de corte moderno, de tal manera que la presencia e imagen e un Estado fuerte e integrador (el Estado colonial, el Estado porfirista) continúan en el Estado interventor posrevolucionario. No cabe duda que la representación del poder concentrado (el Tlatoani, el virrey) se prosigue en el institucionalizado (Presidente); lo mismo sucede con la imagen paternalista y proteccionista del poder²⁶.

Ya para 1981 Pablo González Casanova decía que la cultura política mexicana expresaba a un pueblo “orgullosa y mutilado” y llamaba “cantinflismo teórico e ideológico” a la mezcla de valores de la ideología revolucionaria que la sustentaba:

Combina la cultura del poder, la simpatía ideológica y la tolerancia: mezcla concesión y consumo, legalidad y soberanía con estructuras de trampa, corrupción y represión a las que se añaden las viejas y nuevas estructuras de marginación y manipulación de la información. Hay un sistema de conveniencia sobre lo ilegal en todos los ámbitos [...] Campesinos y pobres en la ideología oficial son el fin supremo de la Revolución y el objetivo final que la hace permanente²⁷.

En 1987 el trabajo de Alberto Narro y Luis Hernández Cómo somos los mexicanos, por ejemplo, resultó de una encuesta aplicada a 1837 personas sobre los valores de los mexicanos que llegó a conclusiones no muy claras como que el interés de los mexicanos por la política era general pero que sólo una minoría se interesaba por participar activamente, sin explicar por qué²⁸.

En realidad, en las décadas de 1970 y 1980 hubo poco estudios de corte empírico²⁹ sobre el carácter de la cultura política en México, mientras que abundaron ensayos históricos,

²⁴ Cit. Por Roberto Gutiérrez, “La cultura política en México. Teoría y análisis desde la sociología” en Esteban Krotz (coord.), op.cit., p.53.

²⁵ Art.cit., p.48 .

²⁶ Andrea Revueltas, “Sistema de dominio y cultura política en México”, en Jacqueline Peschard (coord.), Congreso Nacional de Ciencia Política. Cultura Política, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAM, IFE; 1996., pp.40-42. Véase también a Claudio Lomnitz, “La construcción de la ciudadanía en México”, Metapolítica, 2000, num. 15, pp.128-149.

²⁷ Art.cit. A pesar de la costumbre de identificar la “ideología revolucionaria” con la cultura política mexicana, debe hacerse justicia al desarrollo de los conceptos de cultura política e ideología. La ideología es una valoración para la acción, mientras que la cultura política es lo que la gente conoce, cree y la forma en que se comporta respecto de la política. La cultura política en México podía contener elementos de la “ideología revolucionaria”, pero podía manufacturarse como aquella. Véase Arnaldo Córdova, “Ideología y cultura política”, Nexos, mayo 1988, no.125 y, La ideología de la Revolución Mexicana: la formación del nuevo régimen, México, Era, 1973.

²⁸ Roberto Gutiérrez, art.cit.

²⁹ En general se considera que las herramientas privilegiadas de los estudios empíricos de cultura política son las encuestas, pero no conviene glorificarlas como método. Aunque ofrecen una fotografía general del fenómeno, no pueden profundizar en los porqués del mismo. Se ha demostrado que las encuestas están lejos de ser herramientas objetivas para el análisis de la cultura política por el problema de interpretación de valores que pueden expresarse diferentemente dependiendo incluso de factores tan diversos como el momento en que se realiza una encuesta. Por ejemplo, en un estudio sobre la cultura política en Rusia Benno Ennker dice que el estado general de incertidumbre

antropológicos y etnográficos que tomaban algunos de los resultados de Almond y Verba como punto de partida, pero se concentraban en temas distintos³⁰. Sin embargo, a partir de la década de 1980 creció el interés por estudiar la cultura política en México al ser claro que también los mexicanos se interesaban más por discutir la política. Especialmente de cara a las elecciones de 1988, este mayor interés, según Soledad Loaeza, no sólo se debía a la coyuntura política del momento, sino a los desarrollos de dos décadas anteriores: “desde Almond y Verba la experiencia política mexicana se ha enriquecido con fenómenos decisivos como el movimiento estudiantil, la prosperidad económica, el reformismo de los años sesenta y la situación inflacionaria y recesiva de 1982 que resonaron sobre todo [y en esto coincide con otros politólogos] en las clases medias”³¹. Después de las elecciones de 1988 hay un claro aumento de interés en la cultura política de los mexicanos. Por ejemplo, Esteban Krotz dice que “diversas movilizaciones populares, principalmente del ámbito urbano [...] y las elecciones presidenciales de 1988 se convirtieron en impulso decisivo para que uno de los ejes centrales del debate político e intelectual del país fuera la cultura política”³².

Recientemente, la obra de Jorge Domínguez y James McCann, Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices³³, centrada en momentos de la transición democrática –elecciones de 1988, 1991 y 1994– buscó unir la escuela de la democratización con la de la cultura política. Los autores encontraron que a partir de las reformas de 1977 la democratización en México es

en 1990 era tal que 80% de los entrevistados admitía que “las cosas que creían nuestros padres creían están destruidas”, mientras que 70% creía que “en el desorden actual es difícil decir lo que uno puede o debe creer”. Sólo teniendo como antecedente el nivel de incertidumbre que revelan estas respuestas podía interpretarse el 51% que respondió sí a la pregunta: “¿Usted cree que un líder fuerte puede hacer más por el país que todas las leyes y debates parlamentarios?”, que tomada de forma aislada revelaría desconfianza hacia las instituciones democráticas (“Historical and Current Obstacles for Building a Democratic Culture in Russia: Approaches to the Study of History and Political Culture”, en Vladimír Goutorov, Alexander Koryushkin y Gerd Meyer (eds.), Political Culture and Political Change in Post-Communist Societies, St. Petersburg University Press, 1997, p.53). Archie Brown, advierte por ello que “a pesar de la corriente de la Ciencia Política contemporánea que valora la explicación simple sobre todo lo demás, debe evitarse confinar los métodos del estudio de la cultura política a las encuestas” (“Political Culture and Democratization: The Russian Case in Comparative Perspective”, en Detlef Pollack *et al.*, *op.cit.*, p. 22).

³⁰ Véase un estudio sobre estos trabajos –que incluyen autores como Esteban Krotz, Victoria Novelo, Roger Bartra, José Antonio Crespo, Lomnitz, Guillermo de la Peña, Roberto Gutiérrez, Pablo Vargas, Héctor Tejera, Jorge Alonso, Raúl Nieto y Susan Street– en Roberto Varela, “Los estudios recientes sobre cultura política en la antropología social mexicana”, en Esteban Krotz (coord.), *op.cit.*

³¹ “Cambios en la cultura política mexicana: el surgimiento de una derecha moderna (1970-1988), Revista Mexicana de Sociología, n.3, 1989, p.222. Loaeza afirma que “La historia electoral mexicana de los años ochenta sugiere que el conformismo y la no participación han dejado de ser las características del comportamiento de sectores clave de la sociedad mexicana, fundamentalmente grupos empresariales de clase alta, clases medias y grupos urbanos de clase baja, para los que la participación electoral adquirió nuevo impulso y significado (p.223).

³² “Aproximaciones a la cultura política mexicana como fenómeno y como tema de estudio”, en Esteban Krotz (coord.), *op.cit.*, p.14.

producto de un proceso de cambio lento en las instituciones y las creencias. Según ellos, la fundación del Partido Revolucionario Institucional en 1929 fue la primera institucionalización de la Revolución, que planteó la necesidad de un Estado fuerte para compensar las desventajas de un México poco industrializado y muy heterogéneo. El Estado, representado por el liderazgo presidencial, se erigió como árbitro supremo cuyas decisiones serían incuestionables. Desde entonces la ideología revolucionaria constituyó un verdadero lenguaje político que permitió la comunicación entre amplios sectores del pueblo y entre éste y el gobierno³⁴. El mito de la Revolución como proceso inacabado e institucionalizado en el PRI fue el marco que legitimó al régimen por muchos años, sumado a la práctica de la cooptación³⁵.

Para Domínguez y McCann, a partir de la década de 1980 se observaban en México actitudes políticas más nacionalizadas que en 1959 (el estudio de Almond y Verba); es decir, las diferencias entre los mexicanos por sexo, género, región o clase se habían atenuado y la demanda por democratización había aumentado, presionando a las élites³⁶. Estos autores se basan en encuestas de *Gallup* realizadas en 1986, 1988 y 1991 y en estudios de cultura política de esos años. Su conclusión es que el apoyo al autoritarismo pudo haberse debilitado probablemente por el auge de la educación primaria, por una tendencia a la nacionalización de la política que acercaba a hombres y mujeres a influencias cosmopolitas por medio de la televisión y por la reciprocidad potencial entre actitudes y procesos políticos una vez que la política se volvió más competitiva y los mexicanos más atentos a ella, más participativos y menos dependientes de líderes: “Para 1990 el interés político de los mexicanos es mucho más homogéneo; los mexicanos gustan menos de líderes fuertes y confían más en la ley”³⁷. Pero no todo cambió; el orgullo de los mexicanos por su país y sus instituciones políticas se manifestó tan fuerte como en 1959. Para los

³³ Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, p.6.

³⁴ Véase una exposición amplia y variada de estos temas en Rafael Segovia, *Lapidaria política*, México, FCE, 1996.

³⁵ Véase sobre esto también a González Casanova, “La cultura política de México”, *Nexos*, 45 (1981).

³⁶ Al intentar explicar la complejidad del voto de los mexicanos Domínguez y McCann se sorprendían ante las estrategias de los votantes: “Los votantes anti-PR I quieren terminar con el gobierno del partido a tal grado que suprimen sus referencias ideológicas para apoyar al partido de oposición que tiene más posibilidades de derrotarlo”. Esta oposición estratégica se manifestó en 1988 y 1991, según ellos. Sin embargo, Rafael Segovia afirma que el voto de protesta aumentó incluso desde 1973, pues no puede creerse que el voto por los otros pequeños partidos de entonces mostrara una orientación partidista clara (*Lapidaria...*, p.59).

³⁷ *op.cit.*, p.209. El factor al que atribuyen más peso es a la ampliación de la educación primaria que redujo el analfabetismo de 40 a 10% de 1960 a 1988. También a que “la prosperidad de la década de 1960 generó actitudes participativas y algunos grupos adquirieron mayor seguridad para actuar junto frente a la autoridad. La participación y expansión de las clases medias, y el fenómeno de la opinión pública se integraron a una estructura de largo plazo”.

autores de Democratizing Mexico las conclusiones de Almond y Verba todavía tenían validez, pero afirmaban que para 1996 México estaba listo para la democracia.

Así pues, a fines de la década de 1980 la conclusión de Almond y Verba sobre la cultura política seguía vigente, con la salvedad de que los mexicanos mostraban mayor interés por la política y su participación política había aumentado a raíz de la ampliación de las clases medias y del pluralismo a raíz de las catástrofes económicas y naturales de esa década³⁸. Seguía siendo, en lo general, una cultura política inconsistente, imposible de encajonar en una sola categoría de actitudes, valores y acciones políticas; igualmente impregnada de nacionalismo, que de la aspiración de convertirse en ciudadanos; centrada en la exigencia de un Estado paternalista y proveedor de bienestar económico³⁹, en la consideración de que son influyentes en sus autoridades, que aunque son corruptas e ineficientes, eran legítimas en tanto representan los ideales revolucionarios de mejoramiento social –una cultura política de una doble racionalidad.

2.3 La transición a la democracia en México

Hay un acuerdo entre académicos mexicanos y especialistas extranjeros en la historia política mexicana respecto de que el régimen que emergió de la Revolución mexicana puede caracterizarse como un régimen autoritario que sigue con bastante fidelidad la descripción de Juan J. Linz (véase supra). De igual modo, hay un acuerdo en que este régimen sufrió transformaciones considerables en una dirección democrática en las últimas dos décadas del siglo XX. Pero no hay un acuerdo sobre cuándo comenzó la transición a la democracia, ni sobre cómo podría tipificarse. Algunos la clasifican como una transición “prolongada” (Luis Medina Peña, Reynaldo Ortega); otros, como “transición votada” (Mauricio Merino). Simplificando la literatura disponible podría decirse que los estudios sobre la transición a la democracia en México se dividen según el tipo de variable independiente preferida: económica (las reformas económicas

³⁸ En la década de 1990 sí hubo una explosión de interés académico por el tema de la cultura política durante la transición a la democracia. Dos obras que vale la pena citar al respecto son Alejandro Moreno, Democracia, actitudes políticas y conducta electoral, México, FCE, 2003 y Manuel Durand Ponte, Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001, México, Siglo Veintiuno, 2004.

³⁹ Juan Manuel Ramírez Sáiz dijo recientemente que hay rasgos estructurales de la cultura política dominante mucho más arraigados que el corporativismo, la pasividad política o el abstencionismo que dificultan la transición: el recurso al tráfico de influencias, la utilización de la apertura política y los cambios políticos para mejorar personalmente, las prácticas ilegales y corruptas, y el escaso conocimiento de los cambios institucionales por parte de actores sociales y políticos logrados, al lado de su escasa utilización (“Instituido e instituyente: los actores de la innovación política en México”, en Juan Manuel Ramírez Sáiz y Jorge Regalado Santillán (coords.), Cambio político y participación ciudadana en México, Guadalajara, y Universidad de Guadalajara, 2003, (Sociedad civil, 1)).

estructurales causaron la apertura electoral), política (la causa fue la negociación entre partidos y el gobierno sobre cuestiones electorales) o social (los agentes del cambio fueron los movimientos prodemocráticos gremiales y/o de la sociedad civil). Un recuento breve, balanceado y sin pretensiones de innovación sobre la transición tomaría razonablemente algo de las tres posturas; no obstante, por el carácter de este trabajo, aquí se hará uno apoyado mayormente en la segunda⁴⁰. Propongo como guía general de este recuento seguir la idea de Mauricio Merino:

...en lugar de ser una transición pactada, la mexicana ha sido una transición votada; no ha habido – como sí lo hubo en otros casos- una ruptura con el régimen anterior, sino que el cambio se ha basado en la apertura gradual y continua. Por último, en vez de una transformación de las reglas del juego, lo que ha ocurrido ha sido la recuperación de las instituciones ya existentes, más que el diseño de nuevas. [...] No hubo un pacto fundacional que abriera la puerta a la democratización, ni un conflicto de origen que obligara a los actores políticos a celebrar acuerdos decisivos. Lo que hubo fue un proceso gradual de pequeñas negociaciones limitadas al terreno electoral. Los cambios han ocurrido, desde el inicio, en el terreno electoral y en el sistema de partidos⁴¹.

2.3.1 Los antecedentes de la transición. Por muchos años, el régimen político mexicano aseguró la estabilidad política gracias a un conjunto de instituciones políticas que limitaban la competencia, incorporando a la vez a grupos amplios y permitiendo un pluralismo limitado dentro de la élite. El desarrollo económico estable que vivió México por dos décadas fortaleció la estabilidad política porque proveía recursos que el Estado, líder autoproclamado del progreso económico, distribuía en cumplimiento de las tareas de la Revolución mexicana: aumentar la riqueza de la nación y justicia social. Para ello el Estado requería un aparato administrativo y legal eficiente y una autoridad efectiva para imponerse en todo el territorio, de modo que centralizó el poder basándose en redes regionales y haciendo uso de reglas y mecanismos informales.

Este régimen institucionalizó la Revolución en una organización institucional corporativa⁴² cuyo protagonista fue el Partido Revolucionario Institucional (primero Partido Nacional

⁴⁰ La perspectiva para ver la transición mexicana siempre puede debatirse, por ello advierto que el tratamiento de algunos temas abajo podría ser escueto para algunos episodios, pero intento siempre señalar fuentes y referencias a las que se puede acudir para explicaciones más amplias que aquí no cabrían por razones de espacio y coherencia.

⁴¹ *op.cit.*, pp.15 y 17.

⁴² Aquí se considera el corporativismo como lo definió Philippe Schmitter; en general, como un configuración para representar intereses, compatible con distintos tipos de régimen político. En particular, como “un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado y a las que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos” (“¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en Schmitter, Philippe C. y Gerhard Lembruch (comps.), *Neocorporativismo*, México, Alianza Editorial, 1997, p.24). Gerhard

Revolucionario y luego Partido de la Revolución Mexicana) creado para relajar los conflictos políticos entre la élite, conciliar intereses y canalizar pacíficamente la competencia. Pero “institucionalizar la Revolución” era no sólo una tarea organizativa, sino ideológica; el régimen se apropió de las reivindicaciones populares más urgentes, igual que de todo principio progresista, popular y nacionalista, y desacreditaría a cualquier otra fuerza que quisiera tomarlos como estandarte. Los “principios revolucionarios” eran ambiguos –cuando no incoherentes-, pero podrían resumirse como: la búsqueda de la reforma agraria, la nacionalización de los sectores estratégicos de la economía (en el marco de una economía capitalista, pero proteccionista, cabe señalar), el compromiso con el mejoramiento social sobre todo de las clases populares, y la sustitución de importaciones como medio para industrializar el país y darle autonomía⁴³. Esta “ideología revolucionaria” –que por su carácter laxo Linz preferiría llamar “mentalidad”- permitió al Estado erigirse como promotor del desarrollo y distribuidor de beneficios y ganar legitimidad histórica y lealtad en la población⁴⁴. La combinación de valores revolucionarios con el papel desarrollista del Estado sirvió de base para fundar relaciones clientelares con distintos sectores de la sociedad vía el intercambio de recursos, subsidios y representación legislativa por apoyo político. El Estado organizó, incorporó y subordinó a los sectores populares creando una

Lembruch, pensando en el corporativismo liberal de democracias constitucionales con economías capitalistas desarrolladas diría que “el corporativismo es más que un patrón peculiar de articulación de intereses; es un patrón institucionalizado de formación de políticas, en el que grandes organizaciones de intereses cooperan entre sí y con autoridades públicas no sólo en la articulación (o hasta intermediación) de intereses, sino en la asignación autoritaria de valores y en la implementación de tales políticas”. En el caso mexicano, como dice Rogelio Hernández, el corporativismo ofrecía mecanismos para el control político de las masas, pero también para su representación y mediación: “cuando el PRI organizó las corporaciones se volvió un foro de negociación entre sectores y, en el grado que esos sectores eran las organizaciones más importantes entonces, podemos entender por qué el PRI proclamaba representar a toda la sociedad y no sólo a una parte de ella. Esa era la forma en que la sociedad podía expresar sus demandas, alcanzar al partido y materializar sus posiciones en el gobierno. La disputa por puestos era una lucha por esferas de poder; como dijo Lázaro Cárdenas una vez, era el medio que permitía a las masas llegar al poder” (“The Partido Revolucionario Institucional”, en Mónica Serrano (ed.), Governing Mexico. Political Parties and Elections, Institute of Latinamerican Studies, University of London, 1998, p.74).

⁴³ Las contradicciones entre los principios populistas, social-liberales, autonomistas que darían forma en consecutivas reformulaciones a la “ideología revolucionaria” eran innegables. En general, esa ideología se había fundado en el reformismo social y económico de la Revolución, que decía querer aniquilar el Estado oligárquico y señorial para instaurar en su lugar un gobierno para el pueblo, pero sobre todo para las masas trabajadoras. La ideología de la Revolución tuvo varias vías de acción de importancia variable: la educación, el crecimiento económico del país, la política exterior, etc. El poder del Estado fue su principal soporte, promotor y legitimador, de modo que incluso desde posiciones encontradas y enemigas, los grupos gobernantes militaban por los ideales y el programa de la Revolución. Especialmente durante el cardenismo, la organización de las masas trabajadoras fue el conducto para que la ideología revolucionaria se convirtiera en patrimonio popular: la institucionalización de la Presidencia, la circulación de cuadros de la élite política, la alianza entre el Estado de la Revolución y las masas trabajadoras organizadas, la existencia del ejido y del sector público en la economía.

capa de trabajadores beneficiarios de subsidios, políticas sociales y prestaciones. En palabras de González Casanova, “la ideología de la Revolución mexicana llegó a convertirse en un verdadero lenguaje político nacional que permitía una amplísima comunicación entre los grandes sectores del pueblo y entre estos y el gobierno”⁴⁵. Por otro lado, la centralización del poder político en México hizo al Presidente el dirigente del PRI, jefe de la élite política y árbitro final de la competencia de intereses y de las regiones⁴⁶. Bajo tal esquema podía esperarse que la élite política se acostumbrara a pensar en términos de clientelas y no de ciudadanos.

Ahora bien, a diferencia con otros Estados autoritarios, México basó su estructura jurídica e institucional en gobiernos civiles –el ejército fue subordinado definitivamente desde los momentos de iniciación del régimen-, con la obligación de celebrar elecciones periódicas (la no reelección era otro principio revolucionario) y con un sistema de partidos manipulado, pero que siempre dejó espacio institucional cierto pluralismo reservado. Obviamente, las elecciones podían ser regulares porque eran predecibles y seguras para el régimen, pero al permitir a sus oponentes una voz limitada en el sistema, el régimen los invitaba a preferir canales legales sobre otros y se legitimaba⁴⁷. De cualquier forma, en el marco de procesos electorales centralizados, desde 1946 se abrieron espacios a la oposición, por medio de distintas fórmulas electorales para propiciar la presencia de más partidos en el escenario político con la idea de que una oposición modesta legitimaría la hegemonía priísta. Sin embargo, desde 1988 las reformas electorales serían pactadas y orientadas a poner en igualdad de circunstancias a los partidos en la arena electoral y

⁴⁴ Como dice Manuel A. Guerrero: “el pasado era reconstruido a partir de una narrativa que otorgaba sentido a una serie de hechos históricos cuya expresión más acabada era la construcción de un Estado moderno producto de una revolución social.” (México: la paradoja de su democracia, México, Universidad Iberoamericana, 2004, p.87).

⁴⁵ art.cit.

⁴⁶ Cornelius y Craig coinciden con estudios sobre México realizados entre 1965 y 1980 que mostraban que “la centralización de la autoridad y la toma de decisiones está personificada por la institución clave de la estructura política mexicana: el Presidente”. La imagen del Presidente como figura política de autoridad, estaba profundamente arraigada en la cultura política mexicana -como también mostraba Segovia en su obra La politización del niño mexicano (véase supra). Sobre las facultades formales, las extra-constitucionales y las características en general que definen el presidencialismo mexicano, véase a María Amparo Casar, “Las bases político institucionales del poder presidencial en México”, Política y Gobierno, 1996, núm. 1, pp. 61-92. Según esta autora, el régimen presidencial según estaba definido en la Constitución no presentaba características excepcionales, pero en México el ejecutivo había penetrado las instituciones establecidas constitucionalmente con el propósito de limitar su poder, gracias a un partido hegemónico que estructuró un sistema de incentivos a partir del cual todas las demás instituciones se subordinaban a la jerarquía máxima del Presidente (pp. 82 y ss).

⁴⁷ Por supuesto que los disidentes no siempre tomaban la vía electoral, pero el régimen tenía entonces muchas formas de incorporarlos o apaciguarlos antes usar la represión, ya fuera por medio de la cooptación o la negociación. Véase con más detalle las características de este control político que aseguró la estabilidad del país en José Luis Reyna, Control político, estabilidad y desarrollo en México, El Colegio de México, 1976, passim.

evitar acciones ilegítimas en la búsqueda del voto; en breve, para hacer aceptables las elecciones bajo normas democráticas. Veamos con detenimiento este desarrollo.

De 1930 a 1970 el sistema de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) funcionó convirtiendo la demanda por importaciones en demanda doméstica para productos mexicanos, pero México no logró con ese sistema un nivel que le permitiera ponerse al nivel de la competencia internacional, recurrir a las exportaciones como fuente de demanda, crear tantos empleos como eran necesarios, o reducir los niveles de pobreza y desigualdad. A pesar de ello, en ese período México logró crecimiento económico anual promedio de 6%; los empresarios se beneficiaron, la clase media creció, las expectativas de vida y educación subieron y la inflación se mantuvo baja. El PRI gozó de apoyo verdadero, amplio y fuerte⁴⁸. Sin embargo, las evaluaciones positivas del sistema político empezaron a decaer al tiempo que crecieron las amenazas internas e internacionales al crecimiento económico y que se ensanchó una clase media sin representación política⁴⁹. Dos gobiernos consecutivos –los de Luis Echeverría y José López Portillo- fracasaron en reformar el ISI⁵⁰ y sus esfuerzos en una dirección económica y en otra dejaron un legado de deuda pública y una moneda frágil. Al inicio del gobierno de Miguel De la Madrid los empresarios eran más activos en la política, los tecnócratas habían llegado al poder⁵¹ y el Estado empezaba a retirarse del liderazgo económico. En este escenario surgieron demandas sociales más fuertes por dar paso a la democracia.

⁴⁸ Daniel C. Levy y Kathleen Bruhn, México : the struggle for democratic development, University of California at Berkeley, 2001, pp. 155 y ss. Aunque el PRI era una herramienta clave para el funcionamiento del sistema político como instrumento de mediación social en el aparato corporativo, como vehículo de movilización popular y apoyo legislativo, no era un determinante de todas las instituciones del país. Rogelio Hernández ha demostrado que, contrariamente a muchas suposiciones, el PRI no formaba los cuadros de líderes en la élite política ni a los que tenían posiciones clave en el gobierno. Habiendo estudiado las carreras de 182 políticos –incluyendo los presidentes- de 1946 a 1994, encontró que el 58.7% tenía sólo carreras administrativas sin contacto con el PRI o representación popular; sólo dos personas tenían experiencia electoral y ninguno tenía una carrera en el partido (art.cit., p.72).

⁴⁹ La tasa promedio anual de crecimiento en el periodo 1970-1982 había sido de 6.3%, apenas inferior al 6.6% correspondiente a la etapa de desarrollo estabilizador. Pero la tasa de inflación promedio anual de 22% contrastó con el 4.3% de la etapa anterior (Luis Medina Peña, Hacia el nuevo Estado, México, FCE, 1994, p.235).

⁵⁰ Una variedad de autores mexicanos habla del agotamiento del modelo ISI, pero Nora Lustig afirma que no hubo tal agotamiento, sino que fue la negligencia de varios gobiernos que tuvieron la oportunidad de realizar una reforma fiscal y de cambiar las condiciones del endeudamiento de México y de la petrolización lo que acabó con las posibilidades del modelo. Véase México: Hacia la reconstrucción de una economía, México, FCE, 1994, *passim*.

⁵¹ Al respecto de los “tecnócratas” que se citan a menudo como sustituto del liderazgo “tradicional” del PRI y causa de sus escisiones en la década de 1980, Rogelio Hernández ha mostrado que los “tradicionales” habían hecho sus carreras, igual que los “tecnócratas”, fuera del PRI y fuera de puestos de representación electoral y que la verdadera diferencia entre ambos grupos era que los “tecnócratas” utilizaban un tipo de racionalidad instrumental mucho menos arraigada en la experiencia política y que en sus calificaciones académicas, sin considerar aspectos subjetivos que desdeñaban como “políticos” (The Partido..., pp. 77 y ss.). Ahora bien, Hernández está de acuerdo en que este

2.3.2 El punto de partida desde la década de 1970. En el caso de México es probable que la transición haya comenzado desde la circunscrita liberalización del régimen en la década de 1970, cuando el Estado tenía todavía control del proceso político pero necesitaba responder a nuevas demandas ampliando la base de la estructura política y abriendo nuevos espacios para la participación -sobre todo después de la represión del movimiento estudiantil en 1968 que puso en duda la legitimidad de un régimen que se autoproclamaba revolucionario y progresista⁵². Según González Casanova, después de 1968 “El Estado perdió su hegemonía ideológica a un grado sin precedentes. Los símbolos de la Revolución Mexicana se usaron para justificar la represión y acabaron vacíos de contenido”⁵³. El presidente Echeverría concedió mayor libertad a la crítica intelectual y a los medios, toleró grupos de izquierda, se acercó a los universitarios y apoyó a movimientos sindicales independientes. Además, una reforma política en 1973 a la Constitución, a reglamentos del PRI y a las leyes electorales buscó canalizar los conflictos por la vía de los partidos políticos.

En esos años el régimen autoritario estaba aún en condiciones de marcar el ritmo y la dirección de la apertura. También López Portillo buscó incorporar a los grupos disidentes por vía institucional con una legislación electoral menos restrictiva que abriera paso a “las minorías” (nunca se dejó de pensar que las mayorías seguían representadas en el PRI), entendiéndolo por ello a la clase media. Después de 1976, cuando el PAN no presentó candidato para la elección presidencial, dejando como único candidato al del PRI, el gobierno tuvo que idear incentivos y castigos para que la oposición presentara candidatos. Un año después, la reforma electoral de 1977 fue comenzada la liberalización política que redefinió la relación del régimen con la sociedad y permitió la organización de nuevos grupos y sectores que habían crecido en las últimas décadas fuera del marco corporativista⁵⁴. A partir de esa reforma el régimen fue dejando a los partidos y a los procesos electorales la faena de representar a la sociedad en la política. La reforma de 1977

grupo que tomó el poder durante el gobierno de De la Madrid entendió poco la política y desdeñó la colaboración con la élite política más allá de su grupo, lo que provocó ruptura entre los miembros de la élite y quiebra de lealtades.

⁵² Desde 1962 se introdujo el sistema mixto para la elección de diputados federales, llamándolos “diputados de partido” para los partidos que obtuvieran más del 2.5% de los votos en elecciones nacionales (Merino, *op.cit.*, p.21).

⁵³ cit. por Manuel Alejandro Guerrero, *op.cit.*, p.44.

⁵⁴ Cabe señalar que el pilar corporativo del régimen se opuso a la reforma de 1977 por considerar que haría más difícil su acceso a puestos de elección. También los gobernadores protestaron una intromisión a sus zonas de influencia (véase Todd Eisenstadt, Cortejando a la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales, trad. Pedro González Caver, El Colegio de México, 2004, p.81).

alentó la creación de partidos de oposición e inauguró una época de competencia electoral que restó virulencia a la oposición antisistema y debilitó poco a poco la hegemonía del PRI⁵⁵.

2.3.3 La década de 1980. La estrategia económica de desarrollo basado en los insumos y recursos obtenidos del petróleo entró en crisis luego de un desplome de precios del petróleo en 1981 que provocó un déficit desastroso en las finanzas del país, deterioro de los salarios, contracción del PIB e inflación de tres dígitos. Una vez más, el discurso revolucionario perdió credibilidad ante el deterioro de las condiciones de vida de la gran mayoría de la población. La alianza del Estado con las clases bajas se erosionó ante gobiernos que no tenían recursos para mejorar la calidad de vida de los sectores bajo el abrigo corporativo. Además, la nacionalización de la banca realizada en 1982 puso a los empresarios contra el régimen, quienes hábilmente incorporaron a otros grupos civiles en sus protestas⁵⁶.

Así, a partir de 1982 no sólo las crisis económicas sino los giros en el modelo económico contribuyeron a la destrucción de alianzas y mitos del régimen. El gobierno de Miguel de la Madrid habló desde su inicio de reformas “realistas” que significaban restringir los beneficios sociales para los sectores populares, privatizar o liquidar empresas públicas y paraestatales y recortar subsidios. Desde entonces el Estado fue cediendo su papel de protagonista en la economía al mercado a actores privados, lo que afectó directamente las relaciones corporativas y en general los sistemas de intercambio de apoyo electoral y legitimidad por cargos y beneficios. Conforme el presupuesto del Estado se contrajo y los sindicatos dejaron de entregar apoyo, también se redujo su capacidad para negociar beneficios y su valor electoral, de modo que se volvió más fácil desdeñarlos en siguientes planeaciones presupuestales⁵⁷. Romper con el modelo de crecimiento económico tendría obvias repercusiones políticas; el sector privado había disfrutado un mercado cautivo, protecciones arancelarias, subsidios fiscales y barreras a la

⁵⁵ Para tener una idea de los efectos del ciclo de reformas inaugurado en 1977 conviene presentar algunos datos:

	Crecimiento del padrón	Crecimiento del PRI	Crecimiento de la oposición
1946-1961	291%	266%	10%
1964-1976	91%	65%	77%
1976-1985	36%	-10%	186%

Fuente: Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991, p.163.

⁵⁶ Esas organizaciones eran principalmente el Comité Coordinador Empresarial (CCE), la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco). Después las grandes empresas serían recuperadas por el régimen, pero no las pequeñas y medianas, también afectadas por las dos administraciones anteriores, que se incorporaron al PAN y comenzaron un movimiento electoral pragmático que generó fuertes demandas por reformas más amplias en los años siguientes.

⁵⁷ Levy y Bruhn, *op.cit.*, p.76.

inversión extranjera, mientras que el sector obrero había tenido protección de derechos laborales y repartición de cuotas de poder en las legislaturas estatales⁵⁸.

Una reforma política era una de las pocas cosas que el régimen podía ofrecer para apaciguar el descontento mientras recomponía la economía. En 1983 Miguel de la Madrid impulsó una reforma al artículo 115 constitucional para que los municipios recibieran directamente recursos federales y estatales, vigorizando su hacienda y autonomía política, y para llevar la representación proporcional al nivel local. Sin embargo, en un ambiente de crisis económica estas reformas recrudecieron las demandas, en vez de apaciguarlas, dando oportunidad a los partidos de transformar el voto de protesta en un voto en su favor. La irritación de las clases medias se hizo patente en el crecimiento del voto por el PAN desde 1983 al grado que por primera vez el gobierno tuvo que reconocer sus triunfos en cuatro capitales estatales (Chihuahua, Durango, San Luis Potosí y Hermosillo⁵⁹ y en Ciudad Juárez.

Además, los sismos ocurridos en la Ciudad de México el 19 de septiembre de 1985 mostraron que la brecha entre el gobierno y la población –incluso la capitalina, siempre favorecida en comparación con la provinciana- era inmensa. El terror y desasosiego por la destrucción en la capital provocaron una intensa movilización popular que al principio no pretendía sino auxiliar a las víctimas, pero que pronto se organizó en brigadas y asociaciones vecinales que exigían al gobierno participar de los costos de reconstrucción y rendir cuentas por obras públicas derrumbadas. Esta movilización breve pero intensa impulsó una ciudadanía más contestataria y activa que nunca –para los estándares de México- que pronto se expresaría mediante el voto.

Sólo a partir de una nueva crisis económica en 1986-87 con inflación de tres dígitos, el gobierno buscó reducir realmente su dependencia de los ingresos petroleros diversificando exportaciones e impulsando la competitividad de las manufacturas nacionales. Esto requirió reformas más radicales como fueron la negociación de la deuda y la entrada de México al GATT. Después de una gradual recuperación económica, una reforma electoral en 1987 redujo el efecto pluralista de la reforma de 1977 y pretendió hacer al PRI más competitivo. Estaba dirigida contra

⁵⁸ Hasta fines de la década de 1980 el PRI fue la fuerza hegemónica en el sistema de partidos y la elección de representantes para las cámaras se guió, entre otros factores, por la asignación de cuotas en la distribución de candidaturas a sus sectores obrero, campesino y popular, bajo un principio de representación corporativa. Más sobre las asignaciones de candidaturas, las diferencias entre el peso que cada sector les daba y el número de asientos obtenidos por casa sector entre 1979 y 1988 puede verse en Guadalupe Pacheco y Juan Reyes del Campillo, "La estructura sectorial del PRI y las elecciones federales de diputados 1979-1988", *Sociológica*, 4 (1989), pp.59-73.

⁵⁹ Eisenstadt, *op.cit.*, p.86.

el PAN, sin esperar amenazas de la izquierda⁶⁰. Pero en un contexto de descontento económico y mayor pluralismo, la regresión de la liberalización por medio de esta reforma no tuvo gran efecto; la arena electoral ya había desarrollado suficiente competencia.

Por otro lado, el PRI sufrió divisiones importantes mientras la presión de grupos de militantes por transformarlo creció ante la mayor competitividad electoral y la promoción de la democracia en el ámbito internacional. Desde que se reconocieron triunfos a la oposición, también la relación entre la Presidencia y los gobiernos estatales se volvió áspera. Además, como dice Luis Medina Peña, “La forma de integración del partido que se correspondía perfectamente con las formas asociativas de la sociedad mexicana, premodernas si se quiere, en las cuales el concepto de ciudadano y de individuo encontraba fuertes resistencias para su implantación, entró definitivamente en crisis a fines de los ochenta”⁶¹. Al tiempo que se hablaba del “fin del populismo” y de la quiebra del “pacto del régimen y las masas”, el PAN avanzaba en el Norte, señalando el ámbito electoral como el mejor canal para expresar el descontento con el sistema. Lo curioso fue que el PRI no se reformó para adaptarse a estas nuevas condiciones, sino que siguió actuando bajo el supuesto de que aún representaba a la mayoría⁶². Lo que se reformaba una y otra vez era el sistema electoral.

Aquí vale la pena enfatizar que, por décadas, la legitimidad del régimen autoritario en México no dependió de las elecciones, sino de su compromiso social y revolucionario de mejorar las condiciones de vida de la población. Las elecciones eran poco relevantes ante este compromiso del régimen que se renovaba en cada administración. Los beneficios del crecimiento

⁶⁰ La reforma de 1987 incrementó el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, pero esta vez abiertos también al PRI (Guerrero, *op.cit.*, p.56 y Medina, *Hacia...*, p.260). El Senado se renovaría por mitades cada tres años (como lo había dispuesto originalmente la Constitución de 1917). La “cláusula de gobernabilidad” reformó el artículo 54 que establecía que ningún partido por sí solo podría obtener más de 350 diputados, de forma que si ningún partido obtenía la mayoría absoluta solo (251 diputados) la minoría más grande obtendría de las listas proporcionales tantos diputados como fuera necesario para completar la mayoría. Entonces surgieron temas para posteriores reformas: el sentido de la elección mayoritaria y proporcional, la gobernabilidad en la Cámara de Diputados, la auto-calificación de las elecciones y la participación del Estado y partidos en las elecciones.

⁶¹ *La transición mexicana*, México, M. A. Porrúa, 1994, p.7.

⁶² Rogelio Hernández, “What to do...”, *art.cit.*, p.211. Hernández explica cómo se frustró el intento de reforma interna del PRI de Carlos Madrazo, que intentó que el PRI fuera un partido de masas no sólo dirigido a sectores incorporados en el partido, sino a ciudadanos en general. Salinas acabó desarrollando una reforma cuyo propósito era ajustar el PRI a su proyecto económico y político, en vez de eliminar sus prácticas internas extemporáneas: “como el partido no había sido creado para ganar el poder sino para mantenerlo, estaba caracterizado por su absoluta subordinación al Presidente de la República y la limitación de sus actividades a los periodos electorales. Esto mantenía sus actividades y líderes dependientes de la voluntad presidencial. El segundo factor dio importancia a las corporaciones en las decisiones internas, ya que las victorias dependían de la capacidad de los sindicatos para controlar procesos electorales”. Obviamente, cuando la competencia electoral se volvió más intensa el PRI tenía la desventaja de asignar candidaturas a líderes de organizaciones que no eran políticos muy capaces (pp.212 y s.).

económico llegaban a la población mediante la estructura corporativa del PRI y el sistema de intercambio beneficios y cuotas legislativas por votos sostenía todo este arreglo. Así pues, las elecciones eran importantes no para elegir partidos, líderes y políticas, sino para ratificar el derecho del régimen a gobernar y para ofrecer esperanza de movilidad política a las élites. A diferencia de cualquier régimen autoritario, el mexicano tenía mucho de la institucionalización y de las formas que se asocian con la democracia y ofrecía espacios limitados de participación, pero cuando la clase media creció fuera de sus brazos corporativos, el régimen utilizó las reformas electorales para controlar las demandas de democratización, apaciguar y dividir la oposición y compensar con legitimidad electoral la declinante legitimidad revolucionaria y los fracasos en su desempeño económico⁶³. Esto no significa que el régimen buscara la democratización; por ello hay que insistir en el carácter ambivalente de las reformas electorales, que a veces abrían espacios y a veces los cerraban, siempre asegurando que el PRI mantuviera la mayoría legislativa y control de los órganos electorales⁶⁴. Consecuentemente, a medida que las elecciones y el ámbito electoral se fueron convirtiendo en el principal objeto de negociación entre gobierno y opositores, se hundieron los cimientos del arreglo económico, social y político que sostenía al régimen.

2.3.4 1988. Luego de 10 años de apertura titubeante, las elecciones de 1988 fueron realmente competitivas, aunque no justas, transparentes, ni equitativas. En palabras de Juan Molinar fueron “el más aciago proceso electoral federal realizado en toda la historia posrevolucionaria de México”⁶⁵. Carlos Salinas de Gortari obtuvo oficialmente un 51.7% de los votos, mientras que la coalición de izquierda, el Frente Democrático Nacional -hijo de una escisión en el PRI⁶⁶- 31%; y

⁶³ Daniel C. Levy y Kathleen Bruhn, “México: Sustained Civilian Rule Without Democracy”, en Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (eds.), Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy, Boulder y Londres, Lynne Rienner, 1995, p.192.

⁶⁴ Así fueron las reformas electorales entre 1946 y 1977: diseñadas y controladas por el régimen, garantizando la sobre-representación del PRI y su mayor acceso a recursos financieros y controlando las instituciones electorales (como se ha dicho arriba, la Comisión Federal Electoral era prácticamente una división de la Secretaría de Gobernación controlada por un consejo con mayoría de miembros del PRI).

⁶⁵ op.cit., p.217. Para Molinar, la tragedia del PRI en 1988 provino de una crisis gestada y madurada antes de la elección (desde la campaña electoral por el gobierno de Chihuahua y la designación del candidato presidencial priista), una crisis del conjunto de reglas formales e informales que sostenían el sistema de partido hegemónico. (op.cit., p.172).

⁶⁶ Según Molinar, esta escisión significó el desgajamiento político de una parte importante del flanco izquierdo priista y un desequilibrio de la estructura corporativa del partido que terminó de agotar el ya gastado discurso de la herencia revolucionaria (op.cit., p.197). Las élites priistas habían dado señales de división en los años anteriores a raíz de las medidas de ajuste económico y la promoción de un perfil de funcionario “tecnócrata”. Entre 1978 y 1988 los movimientos disidentes dentro de la izquierda se habían multiplicado, pero el atractivo de la coalición de 1988 vino de la conjunción de la escisión de la corriente de izquierda priista, la irritación popular y el liderazgo de un

el PAN, 17%. Por primera vez el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y comenzaron las experiencias de gobiernos divididos. El PRI también reconoció su derrota en varias ciudades del país y perdió el monopolio de la Cámara de Senadores. Pero como dice Medina Peña, esto no fue un escenario repentino: “el PRI se enfrentó a un electorado molesto y dispuesto -como en 1940, 1945 y 1952- a mandar un mensaje por la vía electoral y darle una lección al gobierno y al partido”⁶⁷. Era sin embargo, un electorado distinto al de aquellas fechas; formado por el mayor alcance de la educación pública, por generaciones nuevas nacidas en los años sesenta y setenta y que se expresó en unas elecciones que afectaron al sistema político entero. Desde 1988 el avance de la oposición en la Cámara de Diputados obligó por primera vez al régimen a negociar con ella (sobre todo con el PAN, muy dispuesto) para lograr una reforma constitucional⁶⁸, y en el seno del PAN las divisiones entre una facción negociadora y otra maximalista también marcaron la pauta política⁶⁹.

Es comprensible que en medio del escepticismo sobre su derecho a tomar el poder, una de las prioridades de Salinas era legitimar las instituciones que lo habían elegido. A pesar de inaugurar su gobierno y en medio de difíciles medidas económicas con alto costo social, se propuso llevar más lejos la liberalización económica iniciada durante el gobierno anterior; distanciándose del PRI, profundizó el viraje económico para obtener inversión internacional y promover las exportaciones mexicanas por medio de políticas diametralmente opuestas a las de la “familia revolucionaria”⁷⁰. Había una alta inflación, estancamiento económico y un severo deterioro en los

personaje mesiánico, Cuauhtémoc Cárdenas. La corriente descontenta –la *Corriente democrática*- proponía volver a los postulados revolucionarios del PRI de intervención estatal a favor de las masas y abrir el proceso de “destape”, es decir, la designación del candidato presidencial. (cit. por Juan Molinar, *op.cit.*, p.193). El apellido Cárdenas respaldaba esa aspiración de recuperar la dirección revolucionaria y los partidos pequeños (PPS, PARM, PFCRN), sin nada que perder –el nuevo Código Federal Electoral había dado control absoluto de la Comisión Federal Electoral y sus órganos estatales y distritales al PRI y los votos de estos partidos habían dejado de ser indispensables para calificar las elecciones- y un registro que ganar, apoyaron pronto el “frente amplio del nacionalismo revolucionario”.

⁶⁷ *Hacia...*, p.262.

⁶⁸ Según Eisenstadt, una de las promesas al PAN fue que a cambio de aceptar su presidencia y no apoyar los esfuerzos de Cárdenas por desestabilizar al sistema, Salinas dejaría todo dispuesto para la reforma electoral.

⁶⁹ Ganó la facción del diálogo y propició por medio de declaraciones la creación de agendas para ampliar la democratización. Cabe mencionar el “Compromiso Nacional por la legitimidad y la Democracia” de 1988 para dialogar con Salinas (quien respondió con el “Acuerdo Nacional para la Democracia”), que culminó en el inicio formal el 9 de enero de 1989 de la reforma electoral cuando el Presidente solicitó formalmente la realización de audiencias públicas a la Cámara de Diputados para analizar el marco normativo electoral (*ibid.*, p.282).

⁷⁰ Es significativo que hacia mediados de la década de 1980 el sector agropecuario fuera incapaz de proveer la alimentación básica para la población mexicana y con razón, pues durante la vigencia del modelo ISI el campo tuvo la tarea de proveer materias primas y alimentos baratos al resto de la población y a la industria, sin recibir insumos suficientes para su propio desarrollo. Entre 1930 y 1970 la participación de la industria en el PIB creció de 25 a 34%, mientras que la de la agricultura cayó de 21 a 11%. Así pues, una de las reformas económicas de consecuencias políticas más importantes que hizo Salinas fue la que modificó el artículo 27 de la Constitución –que

niveles de bienestar de la población, y el pago de la deuda sangraba las finanzas públicas necesarias para responderle. A principios de 1990 el gobierno de Salinas negoció una reestructuración de la deuda con la banca internacional y a medida que la economía mejoró, hubo repatriación de capitales e inversión extranjera. A fines de la década de 1980 la gravedad de las crisis económicas y el “realismo económico” modificaron la estrategia de diversificación de mercados que México había seguido por treinta años en su comercio exterior.

Como dice Lipset, “las crisis de legitimidad ocurren durante una transición si el status de las principales instituciones está amenazado por cambios estructurales y las exigencias de los principales grupos de la sociedad no tienen cabida en el sistema político”⁷¹. Pero en México el régimen no permitió que esto sucediera fácilmente. Un recurso para que el nuevo gobierno demostrara a los críticos nacionales e internacionales su carácter prodemocrático era la reforma electoral. La de 1989-90 creó una institución autónoma para garantizar las reglas del juego electoral, el Instituto Federal Electoral (IFE) y un Tribunal Federal Electoral (Trife) para cuestionar sus decisiones. La predecesora Comisión Federal Electoral era famosa desde su creación en 1946 por dirigir las elecciones hacia resultados esperados en lugar de rendir cuentas a los votantes. Por otro lado, era claro que en 1989 el escenario social y político de México revestía ya una complejidad que no podía entrar en los canales del corporativismo (además de que el Estado no podía manejarlos como antes), así que a partir de 1988 el régimen se sujetó a las vulnerabilidades de la legitimidad electoral. Y eran grandes vulnerabilidades: primero, porque al enfatizar su habilidad para ganar elecciones el fraude electoral sería más costoso ya que la oposición estaba mejor organizada y había mayor atención internacional⁷²; segundo, porque para muchos la única elección creíble a partir de 1988 sería aquella que perdiera el PRI.

Así pues, las crisis y grandes reestructuraciones económicas y la crisis de legitimidad política que ocuparon a los gobiernos de la década de 1980 señalaron el área electoral como la óptima

institucionalizaba la reforma agraria-, rompiendo el pacto entre el Estado y los campesinos basado en la repartición de tierra y provisión de directrices por parte del primero a cambio de apoyo electoral y alimenticio de los segundos. Salinas declaró así el fin de la reforma agraria; con la idea de que se obtendrían mejores resultados con la iniciativa individual y grupal de los productores en el campo, de modo que los más productivos pudieran cultivar en mayor escala y con mayores niveles de eficiencia (Bruhn y Levy, p.80). Por otro lado, la privatización de empresas paraestatales y de la banca dio ingresos al gobierno para financiar programas sociales necesarios para subsanar los daños de la ruptura del pacto social y revolucionario del régimen (véase Luis Medina Peña, *Hacia...*, p. 270).

⁷¹ *El hombre político: las bases sociales de la política*, Madrid, Tecnos, 1987, p.58.

⁷² Irónicamente, la necesidad del PRI de cometer fraudes había crecido por el mal desempeño económico y una sociedad más crítica -las crisis económicas forzaron la independencia de algunos sectores del gobierno porque los recortes presupuestales dificultaban al PRI cooptar a sus opositores-, pero los efectos de las reformas electorales lo hacían cada vez más difícil.

para canalizar el descontento y legitimar al régimen acusado de perpetrar fraudes electorales crónicos. En las reformas de 1989-1990 se perfeccionó como el área para el cambio político.

Manuel Guerrero describe con precisión esta evolución del área electoral:

La reforma política de 1977 fue una importante medida no intencionada de liberalización política después de la matanza estudiantil de 1968. Se promulgó en un contexto en el que el régimen posrevolucionario se sentía todavía muy confiado en el crecimiento de la economía y en su capacidad redistributiva y por tanto la apertura de la economía y del sistema de partidos ocurrió cuando las presiones por la democratización eran aún bajas. Sin embargo, las crisis de los años ochenta hicieron de la arena electoral no sólo un espacio para las protestas de los “sectores minoritarios” –como López Portillo llegó a calificar a las clases medias al promulgar la reforma de 1977-, sino que a lo largo del tiempo se convirtió en el espacio privilegiado para canalizar las demandas y los conflictos políticos y, por tanto, en el terreno más importante de las luchas, pero también de las negociaciones políticas, entre el régimen y la oposición⁷³.

2.4 La naturaleza de la transición y el reto de la cultura política democrática en México

Para autores como Bruhn y Levy fueron las exigencias de la apertura económica y la internacionalización lo que deterioró esencialmente los controles del régimen autoritario y dio pie a la democratización⁷⁴. Pero la modificación de esas condiciones estructurales no podía determinar por sí sola la dirección del cambio político; lo hicieron la acción del gobierno y de los partidos de oposición al formar estrategias políticas a partir de los cambios socioeconómicos y lo hicieron los votantes⁷⁵. En todo caso, lo más representativo de la transición a la democracia en México ha sido la preservación de las instituciones políticas del viejo régimen y que la ampliación del pluralismo, la competitividad y los derechos políticos sucedió por medio de las fórmulas, leyes, negociaciones y jornadas electorales. Hablando estrictamente, desde la primera Constitución de México existen instituciones democráticas. Es su ejercicio lo que ha faltado en nuestra historia. En México, encauzar la transición a la democracia ha significado permitir que

⁷³ op.cit., p.162.

⁷⁴ Véase op.cit., passim.

⁷⁵ Luis Aguilar Villanueva muestra que el comportamiento directivo de la presidencia fue más favorable que hostil a la democratización porque generó condiciones institucionales, políticas y administrativas que contribuyeron a impulsar y orientar el proceso. Según él, las crisis económicas y la crisis electoral del PRI frente a las elecciones de 1988 generaron una auto-limitación política en el Presidente en su trato con la oposición y en las relaciones político-administrativas de la presidencia con las organizaciones sociales y políticas del PRI (“El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática” en Alicia Hernández Chávez (ed.), Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos, México D.F., El Colegio de México, 1994). Además, fueron especialmente importantes las actitudes y las negociaciones entre el PRI y el PAN para legitimar los triunfos electorales de uno y otro e impulsar un proceso de reformas que se efectuó indudablemente favoreciendo los intereses de los partidos. Los líderes del PRI modernizaron las reglas y esperaban seguir triunfando gracias a sus ventajas aun al sacrificar elecciones locales al PAN cuando era necesario para lograr alianzas legislativas nacionales; con la apertura electoral el PRI esperaba obtener información sobre su popularidad real y la de la oposición en

las instituciones democráticas definidas formalmente en la Constitución cobren vida mediante la apertura electoral. Aparte de las instituciones electorales, no se han creado nuevas instituciones; los cambios han sucedido en las que ya existían desde 1917, que se mantenían inoperantes o sometidas a causa de la estructura del régimen del PRI; así, el Congreso pasó de la pasividad de aprobar casi a ciegas las reformas propuestas por el presidente, a la negociación y confrontación activa en su interior; el Poder Judicial ganó independencia y voz, y los gobiernos locales (congresos estatales y municipios) se convirtieron en arenas de dura competencia e innovación política⁷⁶. Las reformas políticas también pusieron en marcha cambios que alentaron la emergencia de nuevas fuerzas políticas, de manera que, pasando por el sistema electoral, sociedad, Estado y partidos interactuaron en un proceso de determinación mutua. Como dice Merino, “la transición en México no ha supuesto una ruptura sino una apertura a la pluralidad”⁷⁷. Según José Woldenberg:

El gobierno y los partidos hicieron de la cuestión electoral eje de sus acuerdos y desencuentros. La academia y gran parte de la reflexión intelectual de las Ciencias Sociales acompañó profusamente este proceso. Grandes energías de militantes, funcionarios, ciudadanos, recursos materiales y financieros se pusieron a disposición de esa tarea. Lo electoral –leyes, instituciones y procedimientos- fue la clave para encauzar y entender el cambio político de México. Esta peculiar trayectoria es comprensible y justificable dado el enorme rezago que acusábamos en esa materia. Nuestra transición no se centró en discutir el diseño del régimen constitucional, ni las instituciones del gobierno ni la división de poderes: la posibilidad del régimen republicano, democrático, representativo y federal estaba ahí, planteada desde la Constitución de 1917⁷⁸.

Ciertamente, en México todo excepto lo electoral tenía una base formal democrática asentada en la Constitución de 1917, pero “lo electoral” fue algo más que electoral, porque al desarrollarse y cobrar vida, modificó muchos otros ámbitos de la vida nacional: la discusión pública, la forma en que funcionaba el gobierno, la relación entre los estados y las regiones del país, el prestigio de México ante el mundo, el surgimiento de organizaciones civiles, las conductas, las ideologías, las estrategias de los partidos, y quizá hasta la cultura política. A partir de 1988 en México se negociaban más que las reglas mínimas de competencia por el poder, pero tampoco era ya un país

distintos segmentos de la población, dividir la oposición canalizándola a la arena electoral y desactivar a maximalistas, además de recuperar credibilidad nacional e internacional (Levy y Bruhn, *op.cit.*, p.70).

⁷⁶ El ámbito político local es un espacio donde el cambio en las viejas instituciones ha sido evidente. El federalismo en el papel de la Constitución de 1917 había sido suplantado en la práctica por aparatos políticos controlados desde el centro; alianzas regionales aglutinaban y organizaban a los jefes regionales para consolidar la élite revolucionaria. Véase un excelente estudio sobre el peso de la política local en la democratización en Caroline C. Beer, *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, University of Notre Dame Press, 2003.

⁷⁷ *op.cit.*, p.18.

⁷⁸ “Transición a la mexicana: lo electoral como eje del cambio político”, en Aline Hémond y David Recondo, *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*, México, IFE y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 2002, p.20.

cuya cultura política fuera cívica o democrática... Como bien dice Alberto Aziz, ningún país camina solo entre los dos extremos.

Las crisis de legitimidad aludidas arriba que desde principios de la década de 1970 sugirieron al régimen realizar reformas electorales para canalizar por vía pacífica el descontento, no fueron nunca tan graves como para derribar el régimen dominado por el PRI de una sola vez. Esto es evidente porque aun en la actualidad el PRI sigue siendo un actor principal en el escenario político nacional. En palabras de Manuel Alejandro Guerrero, no hay nuevas formas de ejercicio del poder, sino nuevas reglas de acceso al poder: “En el caso de México vemos que la transición política se ha acompañado de un acuerdo básico para establecer nuevas reglas del juego en un aspecto fundamental: hacer de la arena electoral el espacio privilegiado para canalizar demandas y competir por el poder”⁷⁹. Así, la transición mexicana destaca, comparada con otras de la misma época, por haber sido prolongada, gradual, continuista (en el sentido que no hay medidas ni momentos revolucionarios o de ruptura), poco conflictiva y poco violenta. Esas mismas características la hacen riesgosa en varios aspectos. La democratización en México fue, por lo menos hasta principios de los años noventa, una preocupación predominantemente de las élites políticas y económicas –gobierno, partidos-, más que una demanda popular. Sin duda, una interpretación sólo social de la transición mexicana sobreestimaría el papel de la sociedad civil, porque salvo algunos movimientos organizados para exigir respeto al voto, no se vieron en México grandes movilizaciones a nivel nacional como las de Europa del Este o algunos países de Sudamérica. En comparación con muchos casos de esas regiones, la sociedad civil aquí no fue ni tan propositiva, ni tan heroica. No fue sino hasta 1988 que agrupaciones sin vínculos con los partidos protestaron por el presunto fraude electoral y emprendieron acciones en favor de la democratización⁸⁰. Cabe señalar, sin embargo, que entre los grupos activos de la sociedad civil mexicana (especialmente los interesados en la educación cívica y los derechos humanos), se registraron dos tendencias significativas: la lucha por la recuperación y defensa de las instituciones democráticas y la exigencia de instituciones nuevas. Pero sus acciones tuvieron como eje, también, lo electoral: observación, defensa del voto e impugnación de fraudes y más

⁷⁹ *op.cit.*, p.162.

⁸⁰ Véase Jorge Alonso Sánchez, “De la ciudadanización a la burocratización”, en Juan Manuel Ramírez Sáiz y Jorge Regalado Santillán (coords.), *op.cit.*

recientemente las consultas públicas, la fiscalización ciudadana de los gobernantes y la educación cívica⁸¹.

En general, el lugar de fuerzas sociales en los recuentos de transiciones recientes suele ser importante en las etapas iniciales aunque después pierdan impulso cuando las negociaciones entre partidos y representantes gubernamentales pasa al centro del escenario. Parece claro, sin embargo, que las transiciones más exitosas han sido producto de interacciones y acuerdos ente las principales fuerzas sociales y políticas de un país. En México no hubo un gran impulso primario de la sociedad para el diseño de instituciones políticas nuevas. El riesgo que entraña una transición así es que la democracia se reduzca a una partidocracia y que la recuperación de las instituciones se resuma a hacerlas activas pero no democráticas; es decir, a que se queden alejadas de los ciudadanos y enfrascadas en costumbres autoritarias y corruptas. Por un lado, indudablemente en México los grandes ganadores del cambio político han sido los partidos (en la medida que han sido también sus promotores), aunque el cambio político se ha logrado no sólo gracias a su actuación, sino a la de los electores que a veces optan por utilizarlos, según dicen las encuestas, como un mal necesario y de manera pragmática. Por el otro lado, aunque en México el ritmo de la transición se ajustó a la recuperación de las instituciones, no hubo cambio en la representación que hacen los partidos de la sociedad; un ejemplo de ello es que aquellos segmentos políticamente activos de la sociedad mexicana aglutinados en organizaciones cívicas vigilan, critican y proponen, pero rara vez son escuchados o acreditados por legisladores.

⁸¹ Véase más sobre este tema en Juan Manuel Ramírez Sáiz, "Movimientos ciudadanos y democracia: el caso de Alianza Cívica", en J. Alonso y J.M. Ramírez, La democracia de los de abajo en México, México, La Jornada, 1997. Desde la sociedad civil se hacen recuentos de una transición más pluralista, relatando el surgimiento de movimientos ciudadanos afines y/o ligados a la oposición a partir de 1988 que exigen elecciones limpias como medio para lograr la alternancia -organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y de desarrollo social, así como de grupos de origen eclesial y universitario. Sin embargo, aun las versiones sociales de la transición reconocen que el movimiento ciudadano democrático, centrado en la alternancia, estuvo siempre ligado a la dinámica partidista. Entre 1991 y 1993 movimientos de distinto carácter -algunos más políticos, otros más civiles- convergieron en los objetivos de la alternancia y elecciones limpias, y se coordinaron de cara a la elección presidencial de 1994, constituyendo Alianza Cívica/ Observación 94. El núcleo del movimiento estuvo conformado por los pioneros de las acciones electorales de la sociedad civil en 1991: la Academia Mexicana de Derechos Humanos, que con el Centro Potosino de Derechos Humanos organizó la primera observación electoral, la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, que aglutinó a más de 100 ONG; el Movimiento Ciudadano por la Democracia, que aglutinaba a los Frentes Cívicos de todo el país; la Fundación Arturo Rosenblueth y el Consejo para la Democracia y el Acuerdo Nacional para la Democracia (Rogelio Gómez-Hermosillo, "Alianza Cívica: Una experiencia exitosa de movilización ciudadana con impacto en la democratización", en Aline Hémond y David Recondo (coords.), op.cit., p.87. Según Gómez-Hermosillo, esfuerzos similares habían fracasado antes, pero en 1994 se conjuntaron: 1) un proyecto realizable, que expresaba el interés por elecciones limpias, 2) procedimientos que permitían la participación de la ciudadanía y 3) herramientas que hacían posible la participación en el proyecto (art.cit., p.87).

El IFE es una de las pocas nuevas instituciones creadas durante la transición a la democracia y desde su creación ha sido en buena parte el vehículo y la garantía de esta. Según Todd Eisenstadt, “pese a su decisivo efecto en las instituciones prolongadas, se han estudiado de manera insuficiente las instituciones electorales, debido al sesgo en los estudios especializados hacia las transiciones pactadas, en donde las instituciones electorales se crean de la nada, en lugar de sufrir pequeñas modificaciones”⁸². Pequeñas modificaciones es precisamente lo que hubo en México, pero **¿por qué se incluyó el fomento de una cultura política democrática como tarea necesaria de la nueva institución electoral?**

Como se vio arriba, el control de muchos medios de socialización política por el Estado permitía al régimen autoritario moldear una cultura política acorde con su estabilidad y permanencia. Se ha visto también que no se percibían todavía a fines de los años ochenta grandes cambios en la cultura política de los mexicanos que describieron Almond y Verba en 1959, aparte de un mayor interés en la política y mayor información. También que excepto breves episodios, hasta que se creó el IFE —el momento en que nuestro relato de la transición se detiene— la ciudadanía no había desempeñado un papel central en propiciar el cambio político. Podemos llamar a estas ideas desarrolladas arriba nuestros *supuestos* y entonces suponer en consecuencia que los valores autoritarios y clientelares de la sociedad mexicana resultaban extraños cuando no incompatibles con una ciudadanía democrática y que entonces era de esperarse que se intentara cambiarlos. Incluso habría parecido peligroso no intentar cambiarlos si las instituciones democráticas estaban tomando vida; tendrían que contener y desarrollar comportamientos y prácticas democráticas y no otras. Vale la pena, ahora sí, preguntar e investigar cómo una parte de la élite aseguró que una agencia electoral nueva se encargara legalmente de la educación cívica. El capítulo tres contesta por qué y con qué dimensiones se asignó esa tarea al IFE.

Una transición generalmente no es una revolución, pero por su gradualismo y preservación institucional la mexicana estuvo especialmente alejada de ello. Para Alonso Lujambio, por ejemplo, se trató de una transición lenta, “inadvertida”, impulsada desde la periferia, de modo de que las elecciones locales se convirtieron en el ámbito de aprendizaje, ensayo y error de las fuerzas políticas cívicas y políticas del país. Ahora bien, a pesar de las acciones de grupos empresariales, gremiales, organizaciones civiles y de la participación de la ciudadanía en las elecciones, fue una transición dirigida desde las mesas de negociación del gobierno, y del

⁸² *op.cit.*, p.39.

gobierno con los partidos de oposición. El sistema político se transformó por la vía de reformas continuas, ambivalentes, impartidas en principio desde el poder mismo pero desde 1988 concertadas con partidos de oposición con capacidad de beneficiarse de ellas⁸³.

De hecho, una interpretación electoral de la transición podría identificar dos grandes etapas de reformas; en la época autoritaria se expiden cuatro leyes -1946, 1951, 1973 y 1977⁸⁴-, y en la transición, dos códigos electorales -1987 y 1990. Pero hay que repetir que el impacto de la transición no se limitó a lo electoral; alcanzó a los poderes legislativo y ejecutivo estatales, lo que transformó equilibrios anteriores y su tradicional subordinación al poder presidencial⁸⁵. Así pues, concluyo señalando que el punto de vista de este relato de la transición no es que los cambios en las reglas del sistema político hayan sucedido por pura gracia del régimen o por su afán democratizador, sino que, muy al contrario, respondían a las demandas de la sociedad en distintas etapas. La sección histórica y teórica de este trabajo que termina con estas líneas ha servido pues para dar sentido a la pregunta de fondo que guía las entrevistas, los análisis de los documentos del IFE, la crítica y las propuestas que hará en adelante este trabajo. Más inmediatamente, ha servido como base para construir las hipótesis que se presentan al inicio del siguiente capítulo.

⁸³ Según Ruth Berins Collier, aunque parezca que a veces se avanza una noción de competitividad en una reforma electoral y se retroceda en el mismo aspecto en la siguiente, las reformas electorales no son aberraciones en el proceso de liberalización/democratización porque las mesas de negociación buscan muchas metas respecto a procedimientos electorales. Por otro lado, Elster, Offe y Preuss afirman que un indicador de la consolidación de una democracia son reglas electorales relativamente estables, ya que afectan la competencia política haciéndola más consensual o conflictiva, estructuran las alternativas de los electores, contribuyen al grado de fragmentación de los parlamentos y entonces influyen en la creación y durabilidad de gobiernos (Jon Elster, Claus Offe, Ulrich K. Preuss, *Institutional Design in Post Communist Societies*, Cambridge University Press, 1998, pp. 111 y 130).

⁸⁴ En 1946 se reglamentó la existencia, organización y funcionamiento de los partidos políticos nacionales y se creó la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral, concebida como instrumento de poderes públicos y ciudadanos para vigilar el proceso electoral. Esta comisión se consolidó con el nombre de Comisión Federal Electoral en la Ley Electoral de 1951. Se sustituyeron juntas computadoras sujetas a poderes municipales por comisiones locales y comités distritales dependientes de la Comisión. La ley de 1973 redujo el porcentaje por el que un partido podía obtener diputados, la edad para ser diputado y concedió el voto a varones y mujeres de 18 años independientemente de su estado civil. En 1977 la Constitución fue reconocida a los partidos como entidades de interés público y modificó la composición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, introduciendo la representación proporcional para 1/4 de la Cámara. Para reglamentar esos cambios se expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, LFOPPE. La segunda etapa inició en 1986, que dio espacios a los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados, ampliándose a 200 los diputados por representación proporcional, se instituyó un tribunal electoral para dirimir asuntos contenciosos en la materia y poco después se creó una Asamblea de Representantes para el Distrito Federal como órgano de representación ciudadana. El Código Electoral de 1987 reglamentó la organización de las elecciones. Luego, en 1990 se reformó la Constitución para reafirmar el derecho de asociación política de los ciudadanos, establecer un registro nacional de ciudadanos, fortalecer el principio de que organizar las elecciones federales compete a los poderes ejecutivo y legislativo con la participación de ciudadanos y partidos, ordenar que esta función se realice a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Para reglamentar todo esto se expidió el COFIPE.

⁸⁵ Rogelio Hernández Rodríguez, "Credibilidad institucional y consolidación democrática en México", *Estudios Sociológicos*, vol. XIX, núm. 3, p.701.

CAPÍTULO TRES

LA ASIGNACIÓN DE LA EDUCACIÓN CÍVICA AL IFE

Hoy la política se ha mudado a los terrenos de la comunicación masiva y del consumo, por lo que la cuestión de la ciudadanía se discute ahora más en el espacio del consumo privado de bienes y medios de comunicación que en el de las reglas de la democracia. Haciéndonos cargo de los enormes retos a los que se enfrenta la democracia mexicana y atendiendo al hecho de que la ciudadanía no sólo se define a través de la definición de derechos, sino de comportamientos y obligaciones, la nueva ciudadanía debe centrarse en la preservación de los derechos ciudadanos universales y del pluralismo. La manera de garantizar su vigencia es a través de las disposiciones constitucionales, y sobre todo de la posibilidad de que éstas echen raíces en las mentes de los ciudadanos y en práctica social.

Jacqueline Peschard, “Ciudadanía y transición democrática”

Los desafíos del complejo proceso de construcción democrática que experimenta el país en los últimos lustros se podrán enfrentar mejor con una ciudadanía que tenga los conocimientos, las herramientas y los espacios para una amplia participación, lo que exige una acción educativa de largo aliento y de extenso espectro orientadas a suscitar el activo involucramiento de la gente en la vida pública

Plan Trienal de educación cívica, 2001-2003, México, IFE, p.31.

En el Instituto Federal Electoral se concentraron por primera vez funciones que antes estaban aisladas y dispersas o *que ni siquiera estaban consideradas*, tales como: la actualización permanente del padrón electoral, el registro de partidos políticos, sus plataformas y candidatos; la organización de la jornada electoral; el cómputo de las votaciones y la entrega de constancias de mayoría; la capacitación electoral y la educación cívica, así como la implantación y desarrollo del servicio profesional electoral.

Página web actual sobre la historia del IFE (2006)

Habiendo asentado el significado de los conceptos en que se basa este trabajo y habiendo visto las características de la cultura política mexicana y la naturaleza de la transición (momento de la vida política de México en que se sitúa este estudio), los capítulos tres y cuatro sopesan el grado en que las hipótesis propuestas se ajustan a la realidad del caso:

1) Hipótesis principal: *Que aquellos actores políticos involucrados en la negociación de la reforma de 1989-90 que dio origen a Instituto Federal Electoral le dieron la tarea de educación cívica para atender una verdadera necesidad de valores democráticos en la sociedad: en un país en el que el autoritarismo apenas se debilitaba y había conciencia de que el cinismo impregnaba la política, la asignación de la educación cívica a esta institución electoral buscaba asegurar la apertura democrática y la ampliación de la competencia política en una tarea cultural amplia y ambiciosa, como desarrollar una ciudadanía más atenta al fraude, más exigente hacia el gobierno y más plural en sus elecciones políticas.*

2) Hipótesis alternativa: *Que la asignación de esta tarea emanó del vacío que había dejado la caída del mito revolucionario que legitimó al sistema político por tantos años –todos los que pudo desarrollarse adecuadamente sin la necesidad de abrir el área electoral a la competencia real- tras las reformas económicas, sociales, políticas de los años ochenta que ya lo hacían insostenible. Así, la tarea fue asignada al IFE sin pretensiones de que ejerciera protagonismo, exclusividad o de que le diera un significado especial en las nuevas condiciones políticas. Fue más bien una forma de dar credibilidad a las intenciones del gobierno ante una mayor observación de su actuación en el ámbito electoral y ante la necesidad de adaptarse en el área política a la retórica democrática del propio gobierno –y la internacional. Por medio del IFE el Estado ejercería un papel reconocido y legítimo en la educación cívica, pero sin responsabilidad total.*

Implicaciones de prueba de la hipótesis principal: *que la negociación sobre la inclusión de la educación cívica en el IFE fue plural –gobierno y oposición. En tal caso, ambos estarían atentos, como en las demás cuestiones negociadas durante la reforma, de su desarrollo.*

Implicación de prueba de la hipótesis alternativa: *que la inclusión de la educación cívica como tarea del IFE provino de una estrategia del propio gobierno.*

Este capítulo expone finalmente el caso comenzando por delinear los actores y la situación. Para lograrlo responde en a las siguientes preguntas: 1) ¿Cómo era la educación cívica en México antes de la creación del IFE?, 2) ¿Qué es y cómo se formó el Instituto Federal Electoral?, ¿Cómo se introdujo esta tarea como asignatura del IFE? El capítulo siguiente responderá a la pregunta: ¿Qué ha hecho efectivamente el IFE con esta tarea? Las fuentes para responder estas preguntas son obras diversas sobre la reforma electoral, documentos del propio IFE desde su creación disponibles en su biblioteca y entrevistas realizadas a funcionarios de distintos niveles de operación del IFE de distintos períodos -altos directivos (consejeros magistrados/electorales /ciudadanos), directivos medios (directores ejecutivos/jefes de departamento) y eslabones básicos (vocales de juntas locales)¹. La autora espera que el final de los capítulos tres y cuatro la información conseguida permita aceptar o rechazar alguna de las hipótesis formuladas.

3.1 La educación cívica en México

La educación cívica es el proceso educativo formal o informal cuya finalidad es desarrollar los principios, hábitos, valores y actitudes propios que hacen posible la convivencia en una democracia, según sea definida esta, con la intervención de educadores. Es educación política orientada a desarrollar valores cívicos y darles fuerza moral². Entendida en un sentido amplio, la educación cívica se inserta en la socialización (el proceso por medio del cual el individuo aprende a comportarse en una sociedad) cuyos agentes, dice la Sociología, son muy diversos. Este trabajo se centra sin embargo en la educación cívica *formal*, la impartida por instancias reconocidas que sobrepasan los ámbitos nucleares y primarios de socialización como la familia, los amigos y el ámbito comunitario de los individuos. Antes de entrar al caso de esta tesis importa saber ¿cómo había sido la educación cívica formal en México antes del IFE?

En México los intentos reconocibles del Estado por proveer educación cívica se pueden contar a partir de la Revolución, dentro de un espíritu transformador que quería modelar un nuevo tipo de hombre coherente con las transformaciones de un Estado constructor –un deseo que compartían varios países en la década de 1930³. La raíz de la mayor ambición en la educación política provino tanto del nuevo ímpetu de los gobiernos posrevolucionarios, como de la mayor capacidad y alcances del Estado mexicano en un territorio que hasta entonces había estado fragmentado en esferas de poder –de manera que puede afirmarse que en el siglo XIX hubo también intentos por estimular el patriotismo por medio de la educación, pero el caos político lo impidió. Así pues, hasta 1901, cuando se estableció el Consejo Superior de Educación Nacional, y más claramente hasta 1905, cuando se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes encomendada a Justo Sierra puede decirse que no había en México una política gubernamental nacional para la instrucción básica y que ésta era tarea de organismos privados principal, pero no exclusivamente, religiosos⁴.

Finalmente la Constitución de 1917 consagró la educación provista por el Estado. La redacción original del artículo 3º estableció que la educación primaria sería obligatoria, laica en

¹ En el anexo al final de este trabajo se pueden encontrar breves semblanzas de los entrevistados.

² Hay definiciones más políticas o más pedagógicas de la educación cívica. Aquí he formulado una política, pero véase una pedagógica en Rosa María Pujol y Joan Pagés, La educación cívica en la escuela, Paidós, p.20.

³ Bernardo Mabire, Políticas culturales y educativas del Estado mexicano de 1970 a 1997, El Colegio de México, Jornadas 139, 2003, p.20.

⁴ Las constituciones de 1824 y 1857 no dispusieron controles del Estado sobre la enseñanza primaria debido a la fe irrestricta de los liberales en la libertad de educación. Sin embargo, en 1888 una ley hizo obligatoria la educación

las escuelas privadas al igual que en las oficiales y gratuita en las segundas⁵. Durante el período que José Vasconcelos dirigió la Secretaría de Educación Pública (desde su inauguración en julio de 1921) la educación se concibió como la vía para la unidad nacional. Vasconcelos intentaba transformar a las masas marginadas en individuos creadores y productivos y contemplaba varias formas de educación para lograrlo: educación indígena para asimilar a la población marginada, educación rural para mejorar el nivel de vida del campo, educación técnica para elevar el desarrollo de las ciudades; creación de bibliotecas y publicación de ediciones populares, etc.⁶

Con una ironía fina dice Bernardo Mabire que la Constitución de 1917 era “tan adelantada a su tiempo que llevó largos años poner en práctica sus disposiciones en pro de los derechos de todos los mexicanos”⁷. Efectivamente, al menos en lo que toca a la educación, ni Carranza ni Obregón aplicaron decisivamente el artículo 3°. Calles lo intentó, haciendo estallar un conflicto entre el gobierno y la Iglesia católica por el asunto del laicismo. El conflicto se agravó a raíz de la reforma de 1934 que asentó en el artículo 3° que la educación impartida por el Estado sería, además, “socialista” con el objeto de aumentar la responsabilidad de la escuela en el cambio social y de garantizar que el ideario de la Revolución moldeara en los alumnos una nueva conciencia nacional adecuada para un proyecto de desarrollo de rasgos nacionales y populares⁸. La ambigüedad y aparente peligrosidad de esa disposición sumó controversia a la polémica anterior y se tuvo que llegar a una tregua para aplicar a medias el laicismo y nada del socialismo. En realidad, en los círculos de poder, así como entre intelectuales y magisterio, ninguno de los que defendía la educación socialista jamás fue capaz de definirla coherentemente o mucho menos de ponerla en práctica. La reforma que añadió el adjetivo socialista a la educación había surgido de una decisión arbitraria de la élite política y su destino estuvo marcado por la falta de apoyo de la población y de condiciones objetivas para su realización.

La Segunda Guerra Mundial impulsó el despegue económico de México con un modelo que favorecía el desarrollo por vía de la industrialización. La educación era necesaria para darle

para todos los niños entre 6 y 12 años y vedó a los ministros religiosos de la dirección de las aulas. Apenas en 1890 una ley uniformó objetivos y métodos pedagógicos (*op.cit.*, p.83).

⁵ Erika Tapia, *Socialización política y educación cívica en los niños*, México; Instituto Mora, Instituto Electoral de Querétaro, 2003, p.29.

⁶ *ibid.*, p.27.

⁷ *op.cit.*, p.103

⁸ Durante el interinato de Abelardo Rodríguez, el Secretario de la SEP, Narciso Bassols, propuso el cambio del artículo 3° como sigue: “la educación que imparta el Estado será socialista y, además de excluir a toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanza de forma que permitan crear en la juventud un concepto racional y exacto de la vida social” (Erika Tapia, *op.cit.*, p.30).

impulso, pero primero era indispensable eliminar de ella cualquier elemento ideológico que dividiera las filas del gobierno, ya no se diga de la sociedad. Luis Sánchez Pontón, Octavio Véjar Vázquez y Jaime Torres Bodet estuvieron a cargo de revisar el marco legal e ideológico de la educación⁹. De acuerdo con ellos se modificó la Ley orgánica del artículo 3º para eliminar las posiciones ideológicas ajenas a la historia nacional y al régimen constitucional; se eliminó la palabra “socialista” con la justificación de que en todo caso el socialismo sería forjado por la revolución. En la instalación de Comisión Revisora y Coordinadora de los Planes Educativos y Textos Escolares de 1944, Torres Bodet dijo que “la primera norma que las naciones señalarán a la educación será la de ser una doctrina de paz; la segunda será la educación para la democracia, y la tercera, una educación que ha de preparar para la justicia”. Asimismo, que “la preparación intelectual, espiritual y moral debería descansar sobre la base de una educación democrática digna de dar a todos oportunidades económicas iguales como producto de un trabajo lícito”¹⁰.

Durante la administración de Ruiz Cortines los programas de educación buscaron intensificar la nacionalidad mexicana e intentaron que la educación sirviera al desarrollo económico. Durante la de Adolfo López Mateos, Torres Bodet volvió a la SEP con una visión del Civismo que buscaba fomentar en los alumnos la conciencia de solidaridad humana, orientarlos hacia las virtudes cívicas e inculcarles amor a la patria¹¹; el presupuesto para la educación aumentó, se construyeron miles de escuelas y, para dar sustancia al artículo 3º, un decreto presidencial creó el 12 de febrero de 1959 la Dirección General de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos para distribuir por primera vez en 1960 libros gratuitos y obligatorios. Esto inauguró una nueva etapa en el nacionalismo mexicano en la que el gobierno vio la educación básica como instrumento primordial para crear un sentido de identidad nacional. La labor educativa del Estado comenzó seriamente sólo a partir de entonces -puede decirse sin mucha dureza o exageración que en treinta años de gobierno posrevolucionario la confección de ciudadanos no había pasado del discurso y la planeación. La ideología del nacionalismo revolucionario que se expuso en el capítulo anterior sirvió de contenido para la política de educación, aunque como contenido no fuera muy coherente o profundo. Los primeros libros de texto gratuitos caracterizaban el sistema

⁹ El primero quiso incrementar medios para liquidar el analfabetismo, crear el tipo de hombre trabajador y técnico que exigía el desarrollo económico, elevar la cultura general en el campo de la ciencia y el arte, bajo el membrete de “Escuela del Amor”. Sus objetivos eran fomentar la unidad nacional y rechazar cualquier ideología.

¹⁰ Bernardo Mabire, *op.cit.*, p.23. Desde entonces ya se empezaba a identificar la democracia con la justicia social y mejoramiento económico.

¹¹ Erika Tapia, *op.cit.*, p.35.

de gobierno “revolucionario institucional” de México como nacionalista, constructivo y protector, y elogiaban formalmente la democracia, la defensa del orden legal y la libertad¹². En el ámbito de la conducta cívica proponían como formas de acción política aceptables las que no rebasaban los canales institucionales: el sindicalismo oficial, votar, pagar impuestos, venerar a los héroes y respetar al gobierno que cumplía los objetivos de la Revolución. Se aconsejaba cultivar el sentido de responsabilidad para con la patria, sobre todo en vista de una historia marcada por amenazas externas, de lo que se esperaba que derivara respeto por el gobierno. Se sugería que los ideales de la Revolución estaban vivos en leyes robustas de manera que si la subversión pudo ser legítima en el pasado, después de la Revolución era no sólo innecesaria, sino antipatriótica. Como se ha dicho antes, lo singular de esta “ideología oficial” es que contenía aportaciones de filosofías antitéticas de manera que transcendía la dicotomía entre izquierda y derecha y era capaz, en su mejor época, de atenuar divisiones dentro de la élite gobernante e inducir consenso en la sociedad respecto a objetivos fundamentales de la nación.

Según Bernardo Mabire, dos reformas a los libros de texto, una en 1974 y otra en 1992, intentaron acoplar la visión nacionalista cívica e histórica a la visión particular de los presidentes Echeverría y Salinas, respectivamente. Las reformas reflejaban los matices ideológicos de los dos presidentes y la capacidad de lograrlas fue un signo de firmeza del aparato político en ambos momentos. No obstante, los cambios verdaderos se limitaron a descripciones de la economía y política exterior que idealizaban las reformas propuestas por esos presidentes en esos ámbitos, en un intento por consolidarlas en la memoria colectiva.

Ahora bien, la reforma de Echeverría sí tuvo como resultado libros de texto de mayor calidad que respondían a un plan educativo más coherente que los libros originales, pero causó revuelo entre asociaciones de padres de familia, empresarios y políticos. Hay que precisar que esa reforma estaba motivada sobre todo por la crisis política generada por la represión en la década de 1960. Cuando a partir de la década de 1970 se incluyó la educación cívica dentro de los planes generales de Ciencias Sociales, se buscaba que su enseñanza promoviera un espíritu de simpatía, comprensión y tolerancia hacia los valores ajenos y que esto, de alguna forma, se tradujera en actividad cívica, disidencia o cooperación orientadas a la justicia y la participación reales. Sin

¹² Mabire, *op.cit.*, p.91.

embargo, aparte de las intenciones, en la realidad la educación cívica se perdió como asignatura entre la Historia, la Geografía y la conmemoración de fiestas, símbolos y personajes patrios¹³.

La reforma de 1992 provocó menos revuelo. En los nuevos libros la defensa de la unidad nacional y el respeto al gobierno y las leyes siguieron siendo centrales y no se desordenó el panteón de héroes tradicional (Hidalgo, Morelos, Juárez estaban a la cabeza, seguidos de Madero, Zapata y Villa, y algún respeto a los presidentes de 1960 y 1970), pero se hablaba ya en un tono positivo de la apertura comercial y del acercamiento a los otros países norteamericanos. Ahora bien, en materia de educación cívica, la reforma de 1992 trajo retrocesos: no se contempló siquiera la definición de sistemas de gobierno, ni de las instituciones políticas mexicanas (los libros se limitaban a recomendar vagamente una democracia que garantizara la “estabilidad política”).

Ahora bien, no conviene sobreestimar la influencia de los libros de texto como medio de educación cívica del Estado si, como dice Mabire, compiten con otras agencias más inmediatas y poderosas de socialización política y si en última instancia dependen del uso que les dan los maestros. Sin duda, la educación cívica es la herramienta de educación cívica del Estado más fácilmente reconocible y más claramente manipulable. Sugerimos que no es la única; la reforma electoral de 1976, detonadora de cambios políticos de gran alcance para futuras décadas, dio a los partidos políticos la obligación de proveer educación cívica a los ciudadanos, aunque por supuesto no es recordada por ello. Por otro lado, las prácticas políticas mismas y los órganos como sindicatos bajo el régimen autoritario ciertamente proveían una clase de educación política en sentido amplio, aunque probablemente no la más cívica.

Ddebe recalarse que durante los años del régimen autoritario posrevolucionario siempre existió la intención explícita del Estado por fomentar “virtudes cívicas” además del amor a la patria, pero nunca se especificó cuáles eran y cómo se inculcarían. La educación cívica sufrió pequeñas variaciones en su orientación en diferentes etapas del régimen autoritario; la constante es que era más bien un credo patriótico que definía la democracia vagamente y según los propósitos más importantes del gobierno en turno, más que una educación orientada a formar

¹³ Sólo a partir de 1993 la materia de Civismo volvió a ser una asignatura aparte de las Ciencias Sociales con el objeto de formar ciudadanos capacitados para participar en la democracia empezando a presentar desde los primeros dos grados de educación Primaria las nociones de diversidad, derechos y deberes en áreas donde son socializados los niños y un acercamiento a tradiciones y fiestas cívicas de México. En 3er grado los contenidos se tratan con mayor autonomía, tratándose la república mexicana, su diversidad y sus leyes. En 4to, 5to y 6to grados se observan

actores políticos capaces de influir en la vida pública. La explicación más directa de esto se puede hallar en la definición de democracia del régimen. Según la Constitución de 1917, el primer criterio que debía orientar la educación –luego por supuesto del laicismo y el positivismo- es la democracia, “[considerándola] no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. Así pues, si la democracia no estaba definida en términos electorales siquiera –no se diga de competencia-, podía esperarse que la educación cívica del régimen no tuviera ni siquiera un sesgo normativo que invitara a la participación. Por ejemplo, en 1944 Torres Bodet dijo que la educación democrática significaba dar a todos oportunidades económicas iguales como producto de un trabajo lícito, mientras que en los años del “milagro mexicano” se decía que una educación que inculcara valores democráticos serviría para formar diferentemente a los niños para desempeñar tareas técnicas, científicas o manuales que contribuyeran al gran proyecto de desarrollo. El civismo del viejo régimen era discursivo, doctrinario, informativo; ponía énfasis en el culto a los símbolos patrios y la celebración de fechas conmemorativas¹⁴. Las escuelas sirvieron para reforzar la lealtad de los ciudadanos al Estado e inculcar respeto por la ley y los gobernantes, lo que condujo a una formación política deficitaria en términos de confianza, participación por vías formales y conocimiento de la democracia y sus mecanismos.

Ahora bien, Erika Tapia ha observado que en la última década la educación cívica infantil que promueven los programas de la SEP ha sufrido cambios en México pasando de una educación cívica centrada en la promoción de la unidad nacional y la celebración de rituales patrióticos a la exaltación de normas y valores más generales que sostienen la práctica de la democracia (tolerancia, diálogo y participación), los derechos humanos y las instituciones de un régimen democrático. En 1993 Educación Cívica apareció de nuevo como asignatura en los planes y programas de estudio de Primaria y Secundaria, después de haber estado perdida entre las Ciencias Sociales por dos décadas. La SEP reconoció que México vivía un proceso de transformación en el que la creación de distintos organismos daba muestras de la voluntad por fortalecer la vigencia de los derechos humanos, la democracia y la pluralidad política. La educación básica debía desarrollar en el alumno actitudes que le dieran bases firmes para ser un ciudadano conocedor de sus derechos, responsable en el cumplimiento de sus obligaciones, libre,

contenidos sobre la estructura política de México, los mecanismos de participación de los ciudadanos, garantías individuales y derechos sociales. Véase sobre esto a Erika Tapia, op.cit.

¹⁴ Erika Tapia, op.cit., p.40.

cooperativo y tolerante; es decir capacitado para vivir en una democracia¹⁵. Estas eran las intenciones. En realidad, en los programas de estudio predominó la descripción de contenidos sin que existiera desarrollo de habilidades y actitudes democráticas. En la realidad se omitió la naturaleza conflictiva que puede traer el ejercicio de la democracia en sociedades desiguales, así como cuestiones controversiales en México como la corrupción y la ilegalidad. Los propósitos se alejan más de la realidad si se observa que los maestros no tenían capacitación alguna en la materia. En 1999 se incluyó la asignatura *Formación Cívica y Ética* para 1º y 2º de Secundaria y para 3º en el 2000, con la finalidad de dar a los jóvenes herramientas conceptuales y de juicio para que desarrollen capacidad de análisis y discusión que les faciliten tomar decisiones personales y colectivas. El enfoque de la asignatura se apega a los siguientes principios: formativo, laico y no doctrinario, democratizador (lo que ahí se define como favorable al diálogo, respeto, tolerancia y equidad como condiciones de convivencia), nacionalista, universal, preventivo y comunicativo¹⁶. Así, en los últimos cinco años la SEP ha abierto un espacio curricular propio para la formación ética y política de los adolescentes¹⁷. No es perfecto; al igual que en la educación Primaria, predomina la descripción de contenidos (como normas jurídicas) sobre el desarrollo de habilidades y actitudes democráticas y sobre la aplicación de las normas democráticas en las acciones cotidianas de la escuela, pero sí es reconocible, sobre todo por el contraste con las décadas anteriores, que el Estado ya intenta capacitar a los futuros ciudadanos para que intervengan en los asuntos de interés público de manera más activa.

En conclusión, este apartado ha explicado que la educación cívica durante el régimen autoritario buscaba principalmente crear patriotas y no ciudadanos. De hecho, el civismo del viejo régimen hubiera tenido poca razón para que intentar otra cosa dado que su definición de democracia no era la del mecanismo o serie de procedimientos con los que se eligen gobiernos, sino un enunciado del ideal de un sistema de vida basado en el mejoramiento social, económico y cultural del pueblo. El enfoque del Estado –vía SEP- de la educación cívica se dejó conducir por la inercia y ha cambiado sólo muy recientemente, cuando la transición ya había dado pasos muy

¹⁵ En 5º grado se analiza la importancia de las garantías individuales, la igualdad, la libertad, la seguridad e integridad personal, el derecho a educación, salud y trabajo y los artículos constitucionales que los amparan.

¹⁶ Véase más en Erika Tapia, *op.cit.*, pp.52 y s.

¹⁷ Para diseñar y aplicar este nuevo programa de la SEP han participado el IFE, los gobiernos de los Estados, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, la UNICEF, el Papalote Museo del Niño, el DIF, el Instituto Politécnico Nacional, entre otros, además de algunas organizaciones civiles como el Foro Apoyo Mutuo, la Fundación para Apoyo a la Infancia y el Centro Colectivo de Apoyo a la Niñez (Erika Tapia, *op.cit.*, p.72).

importantes, ahora sí, en su versión mínima pero más esencial (la electoral) y precisamente, como se verá abajo, cuando el IFE empezó a reclamar su competencia legal y política en la materia.

3.2 El Instituto Federal Electoral y su asignatura de educación cívica

En México las principales agencias promotoras de la educación cívica –formal- en la actualidad son: el Estado (por medio de la SEP), el IFE y otras instituciones públicas autónomas y organizaciones ciudadanas internacionales y nacionales. En la actualidad estas instituciones debaten si deben capacitar cívicamente al ciudadano dando prioridad a la comunidad y sus valores o a la adquisición de una ciudadanía que sólo se base en la promoción de los derechos y obligaciones del marco jurídico del Estado. Pero este debate es muy reciente. Particularmente, la visión de la SEP y el IFE ha cambiado a lo largo del tiempo y sólo desde hace muy poco -1998- su idea de educación cívica ha trascendido la mera información sobre los derechos, obligaciones y libertades del individuo, para tratar de involucrarlo en la esfera pública con conocimientos, valores y destrezas que le permitan desarrollar responsabilidad por la comunidad que pertenece. Habiendo estudiado lo suficiente a la SEP en las páginas anteriores, el sujeto que ocupa este capítulo en adelante es el IFE, creado en una reforma político-electoral de 1989-1990 que le asignó, entre varias tareas, la de educación cívica de acuerdo con el artículo 41 constitucional y de acuerdo con el artículo 69 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante COFIPE), donde se menciona como fin del Instituto el de *coadyuvar a la difusión de la cultura democrática*¹⁸. A diferencia de la SEP, el IFE sí tiene expresamente asignada por mandato constitucional, de manera “integral y directa” la tarea de educación cívica desde la reforma mencionada. La educación cívica es una herramienta que se presta a que el Estado determine principios rectores a la luz de los cuales se juzga la actividad política y se formulan exigencias políticas. Por ello es importante preguntar por qué fue asignada a una institución como el IFE y a quiénes interesó hacerlo. De esto trata el apartado siguiente.

¹⁸ En específico, la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE tiene las siguientes atribuciones según el mismo artículo del COFIPE: elaborar y proponer los programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollen las juntas Locales y Distritales Ejecutivas; coordinar y vigilar el cumplimiento

3.2.1 La reforma político-electoral de 1989-1990

Los resultados de la elección de 1988 mostraron que las elecciones ya no eran el medio idóneo para que el régimen autoritario legitimara el sistema de partido hegemónico y controlara la competencia partidista. Para el gobierno el costo de esa victoria difícilmente reconocida fue alto frente a las furibundas denuncias de fraude y a la movilización ciudadana convocada por la izquierda. La salida para legitimarse y dar una alternativa a los inconformes fue entonces incluir el tema electoral en la agenda legislativa. Poco después de haber iniciado su gobierno, Salinas impulsó una reforma electoral cuyos trabajos concluirían en 1990 con las modificaciones al artículo 41 constitucional y abrirían un ciclo de reforma-elecciones-reforma que logró hacer las elecciones transparentes y confiables por medio de la negociación de condiciones más democráticas de competencia partidista y de la autonomía del árbitro electoral, el IFE. Desde 1988 la democratización del sistema electoral¹⁹ fue la demanda central de la oposición y dio a los actores políticos un horizonte claro para hacer las reformas²⁰. Ahora bien, como señala Silvia Gómez Tagle, una perspectiva de la legislación electoral no refleja necesariamente el ideal democrático sino unas condiciones concretas en las que la lucha política tiene lugar en un momento dado. Es decir, mirar hacia atrás en la historia política reciente supone el riesgo de interpretar cambios según las condiciones actuales e imprimirles una dirección democrática donde quizá no la hubo, o donde quizá fue débil. En cualquier caso las reformas electorales definen las reglas en la lucha por el poder político determinando si son o no son democráticas, pero son también un espacio de negociación modificado por un equilibrio de fuerzas cambiante²¹. Así, cuando los partidos negociaban los nuevos arreglos institucionales cada uno buscaba opciones para aventajar a la competencia, o al menos sobrevivir, antes que otra cosa.

de los programas; preparar el material didáctico y los instructivos electorales; orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones político electorales.

¹⁹ Aquí se considera que un sistema electoral es el conjunto de instituciones, reglas y procedimientos por los que los votos se convierten en escaños en los cuerpos políticos representativos de un país. Conforme a esta definición se consideran como elementos del sistema electoral las autoridades responsables de organizar los comicios y de garantizar su apego a la legalidad, las normas sobre el sufragio y todo lo relacionado con la emisión del voto, las fórmulas que traducen voluntades políticas en posiciones de poder estatal y los procedimientos establecidos para solucionar controversias y calificar definitivamente la elección.

²⁰ Jacqueline Peschard, "Ciudadanía y transición democrática" en Marco Antonio Calderón Mólgora, Willem Assies y Ton Salman (eds.), Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina, Zamora, Mich., IFE Michoacán, El Colegio de Michoacán, 2002, p. 327.

²¹ "Electoral Reform and the Party System, 1977-1990", en Neil Harvey (ed.), Mexico. Dilemmas of Transition, The Institute of Latin American Studies, University of London and British Academic Press, London y Nueva York, 1993, p.66.

Ahora bien, si la selección del sistema electoral depende mucho del sistema de partidos como existe al momento de una reforma, debemos saber cómo era el sistema electoral y en qué condiciones estaban los partidos políticos más importantes en 1988²².

En primer lugar, es necesario recordar que la reforma política de 1977 dio lugar a un pluralismo difícil de manejar. Su función había sido dar salida institucional a tensiones sociales y políticas que habían crecido en la sociedad mexicana desde la década de 1960. El Congreso cambió entonces diecisiete artículos de la Constitución y pasó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE)²³ reconociendo a los partidos políticos como grupos de interés político y otorgándoles legalmente financiamiento del Estado para sus campañas, acceso a medios de comunicación y garantías para sus funciones²⁴.

Hasta 1977 la permanencia del sistema de partidos hegemónico de México había sido fruto en buena medida de reformas electorales ambivalentes cuyo objetivo último era conservar un equilibrio entre el faccionalismo interno y la tolerancia de la oposición leal; algunas se dirigían a la liberalización política, mientras que otras fortalecían el control autoritario; algunas introducían elementos consensuales y otras fortalecían elementos mayoritarios²⁵. Con el mismo método el

²² Dieter Nohlen, "Electoral Systems and Electoral Reform in Latin America", en Lijphart y Waismann, *op.cit.*, p.44.

²³ Entre los temas más importantes estuvieron el registro del electorado, el reconocimiento de las organizaciones políticas, cuerpos electorales y disputas electorales. También en 1977 se otorgó una amnistía que permitió a ex-guerrillas y prisioneros políticos participar en la vida pública (Silvia Gómez Tagle, *art.cit.*).

²⁴ En México los partidos fueron normados jurídicamente a partir de 1911. La ley electoral de 1946 definió por primera vez a los partidos como "asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política". Una Ley Electoral en 1951 amplió sus obligaciones. En 1963 se reformó la Constitución para incorporar el sistema electoral denominado de "diputados de partido" y se reformó la Ley Electoral Federal para dar exenciones fiscales a los partidos con lo que se inició el régimen de prerrogativas que se ha ido ampliando desde entonces. Nos interesa decir que en 1973 la ley Electoral Federal estableció que los partidos eran "asociaciones instituidas en los términos de la Ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos para fines electorales, de *educación cívica y orientación política*" (el subrayado es mío). En 1977 se elevaron a rango constitucional las normas relativas a su definición, fines, principales funciones, prerrogativas en medios de comunicación social y elementos mínimos para sus actividades en elecciones municipales, estatales y federales, se creó la figura de la asociación política nacional, se reglamentaron las coaliciones y se limitaron las causas de pérdida de registro (Arturo Núñez Jiménez, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, FCE, 1993, p.52).

²⁵ Véase Juan Molinar Horcasitas, "Changing the Balance of Power in a Hegemonic Party System: The Case of México", en Lijphart y Waismann, *op.cit.*, p.139. Según Molinar, las fórmulas electorales estaban diseñadas para satisfacer dos objetivos aparentemente contradictorios: garantizar que los candidatos del PRI ganaran casi todos los asientos pero permitir a los partidos de oposición una representación mínima para que sobrevivieran. De ahí la variante de los diputados de partido. A pesar de todo, el PRI experimentó dificultades cuando el PAN decidió no nominar a ningún candidato presidencial en 1976 mientras que los otros dos candidatos de oposición con registro legal habían decidido endosarse al candidato del PRI. La situación era todavía más paradójica porque varios partidos podían haber jugado el papel de una oposición creíble pero eran impedidos por las barreras de entrada diseñadas para desincentivar a los potenciales desertores del PRI (*art.cit.*, pp.141 y s). A fines de 1976 el PRI temió los resultados de un control muy obvio y dejó de concentrarse en evitar faccionalismos; la reforma siguiente extendería el sistema de

gobierno del PRI intentó revertir o al menos frenar el aumento en la competencia y la pluralidad políticas alentadas por la reforma de 1977, pero las presiones de la oposición y de la sociedad por cambios democráticos en el sistema electoral sólo aumentaron. Desde 1986 movimientos en defensa del voto alentaron cierta convergencia entre partidos de izquierda y derecha que demandaban garantías para elecciones libres. Pero ese mismo año, después de una serie de juntas públicas para la “renovación política”, el gobierno publicó un nuevo Código Federal Electoral que, en la dirección contraria²⁶.

En febrero de 1987 se reformó el Código Federal que normaría las elecciones de 1988; suprimiendo el registro condicionado que permitía la formación de nuevos partidos, pero facilitando el registro de coaliciones. Esta reforma abrió la conformación del Consejo que fijaba la política de la Comisión Federal Electoral a la representación proporcional, de acuerdo a la proporción de votos obtenida por cada partido en la elección anterior, lo que dio al PRI la comodidad de una mayoría libre de negociación con partidos menores²⁷. No obstante, el bloque revolucionario representado por el PRI y sus aliados (PPS, PARM y PST) empezó a dar señales de ruptura luego de obtener resultados cada vez más adversos en las elecciones federales de 1982 y 1985. Cuando en 1987 el PRI no satisfizo las demandas de su “Corriente democrática” por democratizar la elección del candidato y redirigir la ideología, dicha corriente se escindió y tomó a Cuauhtémoc Cárdenas como su candidato. El PARM fue el primero en unírsele, seguido del PPS, PST y el Movimiento Acción Socialista, para formar el Frente Democrático Nacional. Con esta disposición de fuerzas, en 1988 el PRI ganó sólo 233 diputados, teniendo que apoyarse en la cláusula de gobernabilidad para ganar otros 27 por representación proporcional. Sólo con estas condiciones creadas por reformas recientes pudo mantener la mayoría absoluta en la Cámara de diputados y en el Colegio electoral necesaria para calificar las elecciones.

partidos y daría facilidades para que los “partidos paraestatales” sobrevivieran. Así, el PRI evitaba perder su oposición leal dando concesiones a la oposición, pero la oposición fortaleció sus exigencias y el gobierno pronto tuvo que volver a leyes electorales más restrictivas, como la que en efecto se expidió en 1986 (art.cit. p.146).

²⁶ Fortalecía el control del Ejecutivo sobre la Comisión Federal Electoral y daba status constitucional al concepto de gobernabilidad garantizando que al partido mayoritario se le asignarían los diputados necesarios para una mayoría absoluta aunque tuviera menos del 51% de votos. El número de asientos de representación proporcional aumentó a 200 en la Cámara de diputados, pero ahora el partido mayoritario estaría incluido en la distribución. En dirección democrática sólo se crearon el Tribunal de Conflictos Electorales (TRICOEL) y la Asamblea de Representantes para el Distrito Federal, como órgano de consulta del regente.

²⁷ Los partidos pequeños como el PARM y el PPS ya no eran necesarios para que el PRI negociara con ellos votos dentro del Consejo y podrían perder su registro en la siguiente elección de no alcanzar milagrosamente el 1.5% de los votos en 1988. Se entiende mejor que, sin nada que perder y con un registro que ganar, se unieran a Cárdenas para obtener su mínimo de votos.

Después de las elecciones de 1988 el gobierno de Salinas y el PRI mismo se hallaban deslegitimados por las acusaciones de fraude y por una intensa movilización ciudadana; el PAN necesitaba recuperar al menos su segundo lugar como fuerza política y el Frente Democrático Nacional tenía un liderazgo cambiante y disputado. Sin embargo, las demandas políticas de la izquierda y la derecha convergían en la demanda de democracia.

Dice Jean François Prud'homme que como partido de Estado el PRI quería romper la coalición antisistema pero también tenía la obligación de negociar una apertura aceptable sin perder el control de las iniciativas. Además, en un tiempo de reducción del Estado, tenía que hacer énfasis en su eficacia echando mano de tonalidades populistas y de pactos -por ejemplo, saltándose instituciones y relaciones locales para reavivar los vínculos entre el Presidente y la población. Desde el 1º de Diciembre de 1988 en su discurso de toma de posesión, Carlos Salinas de Gortari propuso un *Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática*, para perfeccionar procedimientos electorales, régimen de partidos y modernizar las prácticas de los actores políticos, sobre todo en lo tocante a la transparencia de los procesos electorales.

Así pues, por tercera vez desde 1977, partidos, organizaciones y ciudadanos fueron convocados para opinar sobre una nueva reforma. En 1989, sin embargo, el PRI debía negociar por primera vez para alcanzar la mayoría calificada necesaria para reformar artículos constitucionales. Los límites a su negociación eran: tener la garantía de mayoría en la Cámara de Diputados y control de los órganos electorales. En la historia de reformas electorales en México desde 1917, la iniciada el 9 de enero de 1989 sería la primera que no fue otorgada por el gobierno gracias a una abrumadora mayoría legislativa, sino impuesta por las circunstancias y negociada al menos parcialmente por los partidos. Para la oposición esta reforma era una oportunidad ya no sólo para abrir más el sistema, sino para terminar con el control del PRI sobre su cierre y apertura. Sin embargo, entre las muchas reglas con las que buscarían asegurar esta apertura no figuró, como se verá, la educación cívica.

Las audiencias públicas de la Comisión Federal Electoral para la reforma comenzaron el 14 de abril de 1989 con los siguientes temas: 1) Bases sociales, políticas y jurídicas para el desarrollo de las instituciones democráticas 2) El sistema electoral de la Constitución, 3) El sistema de partidos políticos, 4) Las organizaciones sociales, sindicatos y partidos políticos; 5) La democracia directa y la democracia representativa en la federación, Estados y municipios, 6) El registro de los electores, 7) El proceso electoral, 8) Lo contencioso electoral y sus órganos, 9) La

calificación de las elecciones, 10) Los medios de comunicación y la actividad político-electoral, 11) La democracia y la desobediencia civil, 12) La organización política del DF, 13) El Estado y las agrupaciones religiosas y 14) El Congreso de la Unión. Ninguno de esos temas se refería a la educación cívica formal en particular, ni a la cultura política siquiera generalmente.

También la Cámara de Diputados organizó audiencias públicas para dictaminar iniciativas de reformas constitucionales propuestas por legisladores de los distintos partidos, por medio de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. La Asamblea de Representantes hizo lo propio en el caso del Distrito Federal. Dichas audiencias públicas contaron con la participación de diputados federales y senadores, representantes de partidos políticos, de organizaciones políticas y sociales y de instituciones académicas y de educación superior, así como especialistas en derecho público, ciencia política y derecho electoral, respecto de un abanico de temas mucho más amplio que lo que habría de interesar a los partidos durante la reforma, pero que aun en ese caso *no* tenía que ver con la cultura política o concretamente con la educación cívica²⁸. En el período extraordinario del Congreso, desde septiembre hasta la mitad de agosto de 1989, los partidos PAN, PRI, PARM, PPS, PFCRN, PRD presentaron ante una Subcomisión de Puntos Constitucionales iniciativas “estrictamente comprendidas dentro de la materia electoral” que configuraron el siguiente temario²⁹: 1) Organismos electorales, 2) Calificación y contencioso electoral, 3) Derechos políticos y responsabilidades, 4) Integración y funcionamiento de la cámara de diputados, 5) Integración y funcionamiento de la Cámara de Senadores, 6) Partidos políticos, 7) Distrito Federal o Estado de Anáhuac. Terminadas las audiencias, la subcomisión sesionó dos veces por semana durante casi dos meses en torno a un temario más concentrado, que tampoco incluyó la educación cívica³⁰.

No obstante, respecto a los organismos electorales la reforma siguió la pauta de la iniciativa del PRI, en la que ya se podía leer (casi exactamente como habría de quedar el artículo 41 que “las funciones que el organismo agrupará en forma integral son: padrón electoral, derechos y prerrogativas de partidos políticos, preparación de la jornada electoral, cómputo y otorgamiento de constancias, *educación cívica y capacitación en la materia* e impresión de materiales

²⁸ (*op.cit.*, p.3)

²⁹ Secretaría de Gobernación, Adiciones y Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1990-1992, México, Secretaría de Gobernación, 1992, p.5.

³⁰ *ibid.*, p.4. Estos temas fueron: Organismos electorales; Contencioso, calificación y Tribunal electoral; Sistema Electoral de la Cámara de Diputados y de la Cámara de senadores; Régimen de partidos y asociaciones políticas

electorales”³¹. Poco después, el proyecto de dictamen de la Cámara de Diputados contempló la creación, integración y principios rectores del nuevo órgano electoral partiendo claramente de la propuesta del PRI:

Las discusiones coincidieron en que el organismo electoral debe agrupar integralmente el ejercicio de las funciones electorales, de manera que las mismas no aparezcan disgregadas en instancias administrativas diversas. [...] Por eso deben enunciarse en la propuesta las funciones básicas que tendrá a su cargo el organismo, en forma integral y directa: tanto las relativas al padrón electoral, como a la preparación de la jornada electoral, materiales electorales, cómputo y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica, así como las relacionadas con los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. [...] Esta comisión estima que la deliberación sostenida sobre la organización electoral contiene de manera relevante los lineamientos que responden a las demandas de la realidad política presente, y los reclamos de imparcialidad de los procesos electorales³².

El 28 de diciembre de 1989, a punto de concluir el período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, los coordinadores de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados crearon una Comisión Especial pluripartidista para conocer las propuestas de consenso. A pesar de que el proyecto de dictamen ya mencionaba la educación cívica, entre los temas de las propuestas de consenso no se le volvió a mencionar³³. Pero cabe señalar que más adelante se puede leer en los *considerandos* del dictamen: “Que es necesario que exista unidad y coherencia en el desarrollo de las actividades y operaciones electorales, por lo que resulta indispensable que el organismo público agrupe para su desempeño, en forma integral y directa las diversas *funciones electorales*”³⁴, de modo que la educación cívica se incluyó en el dictamen a partir de la propuesta del PRI y pasó la reforma como una de las funciones del nuevo órgano sin haber estado en el guión de la reforma o en los temarios a discutirse. En 12 audiencias públicas dirigidas por la Comisión Especial de la Comisión Federal Electoral de febrero a abril se discutieron todos los temas propuestos desde el inicio. Nada sobre educación cívica o cultura política.

Finalmente la reforma sucedió en dos tiempos. Primero, los cambios a siete artículos de la Constitución se lograron después de una negociación directa entre el gobierno y el PAN, con la Secretaría de Gobernación como ejecutora de los acuerdos. Las reformas a los artículos 5º, 35, 36, 41, 54, 60, y 73 de la Constitución General de la República fueron aprobadas en 1989 y el 15 de agosto de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el COFIPE aprobado con 215

nacionales; Política y medios de comunicación social; Registro Nacional de Electores; Organismos, procesos y contencioso electoral; e Instituciones políticas del Distrito Federal.

³¹ Secretaría de Gobernación, *op.cit.*, p.11.

³² pp.33 y ss.

³³ Arturo Núñez Jiménez, uno de los presentes en aquellas comisiones, jamás menciona en su libro *La reforma electoral...*, *op.cit.*, la cuestión de la educación cívica.

³⁴ Art. cit., p.37.

modificaciones un mes antes en la Cámara de Diputados con el respaldo del PRI, PAN, PFCRN, PPS y PARM y por el Senado con 48 votos a favor. Estas dos reformas conformaron el marco normativo que creó el Instituto Federal Electoral en octubre de 1990, para sustituir a la Comisión Federal Electoral, que había estado encargada de regular las elecciones desde 1940 y dirigida por el Secretario de Gobernación desde 1951³⁵. A diferencia de aquella Comisión³⁶, el IFE sería un organismo público, autónomo en sus decisiones, permanente y con personalidad jurídica y patrimonio propios, con 32 delegaciones en el país y 300 subdelegaciones, que tendría que regir su desempeño por un conjunto de principios constitucionalmente establecidos: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo³⁷. Para disminuir la desconfianza en los procesos electorales, se le dio una estructura permanente y se integró su órgano directivo en forma de Consejo con miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, partidos políticos y ciudadanos, designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo³⁸. En contraste con la Comisión Federal Electoral, las funciones del IFE ya no se referían sólo a la organización de las elecciones; en el Estatuto de su Servicio Profesional Electoral se decía que buscaba el desarrollo de la democracia

³⁵ También se sustituyó al TRICOEL por el nuevo Tribunal Federal Electoral (TRIFE).

³⁶ En 1988 persistía la estructura vertical de las autoridades electorales desde el Secretario de Gobernación hasta los funcionarios de casilla, con la posibilidad de que los comités distritales alteraran resultados electorales, el poder que los Colegios electorales tenían sobre el Tribunal y la Comisión Federal Electoral en la ratificación de resultados, la cláusula de gobernabilidad y otras formas extralegales que alentaban la desconfianza sobre su manejo. La Comisión Federal Electoral estaba conformada por la participación de los partidos, dos representantes del Congreso (electos por la mayoría del PRI), un notario elegido por el Colegio de Notarios, también bajo control del PRI, y el secretario de Gobernación, electo por el Presidente. En México la organización de las elecciones había estado encargada a los poderes Ejecutivo y Legislativo, habida cuenta que el Poder Judicial se había negado a participar en controversias por cuestiones electorales. Hasta 1945 el sistema legal no había sufrido cambios sustanciales y la práctica de encomendar el proceso y los comicios a los niveles municipales lo hacía vulnerable a la manipulación de intereses locales. Con la Ley Electoral Federal de 1946 se inició un nuevo período de organización electoral caracterizado por la federalización de los organismos responsables de preparar y vigilar los comicios. A partir de entonces hay instancias a nivel central, local y distrital con un amplio catálogo de atribuciones y funciones. La Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973 estableció la participación de todos los partidos en la Comisión Federal Electoral, con un comisionado por cada uno de ellos que tenía voz y voto en las sesiones. En 1977 la LFOPPE ratificó la corresponsabilidad del Estado, los partidos y los ciudadanos en materia electoral y estableció que los representantes de los partidos con registro condicionado al resultado de las elecciones sólo participarían con voz en los organismos electorales. En los debates para crear el IFE se discutieron estos antecedentes (Arturo Núñez Jiménez, *op.cit.*, p. 36).

³⁷ En 1994 se eliminó el principio de profesionalismo y se incluyó el de independencia para hacer una demarcación definitiva entre el organismo y el gobierno federal, administrativa y legalmente.

³⁸ El consejero del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación) era el presidente del Consejo, que está integrado por cuatro consejeros del Poder Legislativo (dos por cada Cámara, uno de la mayoría y el otro de la primera minoría), seis consejeros magistrados (propuestos por el Presidente a la Cámara de Diputados y electos por 2/3 partes de los votos, de no alcanzarse se pasa a insacularlos) y representantes de los partidos (uno si su partido obtuvo entre 1.5 y 10% de votos, dos entre el 10% y 20%, tres entre 20 y 30% y cuatro más de 30%). Las atribuciones del Consejo General son designar al Director General del IFE por voto de 2/3 partes de sus miembros, al Secretario General del IFE a propuesta del presidente del Consejo (el Secretario de Gobernación), designar por mayoría absoluta a los ciudadanos de los consejos locales.

en México (pidiéndole desempeñarse en campos más allá de lo electoral)³⁹, pero la única señal clara de esta “intención” fue la inclusión de la educación cívica como una de sus funciones integrales. Así pues, según el artículo 41 constitucional, decretado el 4 de abril de 1990:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal. [...] El organismo público agrupará para su desempeño, **en forma integral y directa**, además de las que determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y **educación cívica** e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley⁴⁰.

Para evitar la politización de sus tareas técnicas y operativas, El IFE fue dividido en tres tipos de órganos: a) dirección –responsables de hacer cumplir sus disposiciones constitucionales y legales y de fijar lineamientos-; b) ejecutivos –integrados por el Servicio Profesional Electoral bajo la figura de Juntas Ejecutivas y responsables de las tareas técnicas para la preparación organización y desarrollo de las elecciones y cumplir acuerdos dictados por los órganos de dirección y, finalmente, c) supervisión, conformados por representantes de los partidos políticos⁴¹. También está dividido en órganos centrales y desconcentrados⁴².

³⁹ Véase la “Presentación”, México, IFE, 1992, p.2. Aquí se menciona la promoción y difusión de la cultura política como la última de las tareas del IFE, después de “contribuir al desarrollo de una vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, integrar el registro federal de electores, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar que cumplan sus obligaciones, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar los poderes y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio”.

⁴⁰ Javier Moreno Padilla (coord.), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: con una explicación sencilla de cada artículo para su mejor comprensión, 7ª ed., México, Trillas, 1990. El énfasis es mío.

⁴¹ Véase más detalles sobre esto en Electoral Reform in México, México, IFE, 1994, p. 4.

⁴² Estos son el Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Dirección General y las Direcciones Ejecutivas de Administración, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral, Registro Federal Electoral, Partidos Políticos y Prerrogativas, y Capacitación Electoral y Educación Cívica. Los Consejos Locales y Distritales se instalan y sesionan únicamente en periodos electorales y participan en ellos representantes de los partidos nacionales y de la ciudadanía. En la reforma de 1994 los partidos acordaron con el Secretario de Gobernación quitar voto a los representantes de los partidos, cambiar los Consejeros Magistrados por Consejeros ciudadanos y quitar al Ejecutivo la facultad de nombrar a los Consejeros. El Ejecutivo abandonó totalmente el Consejo hasta 1996, los representantes del Poder Legislativo perdieron su voto, pero no su voz, y los consejeros ciudadanos dieron su lugar a los consejeros electorales, que ahora serían nueve y serían los únicos con voz y voto (de los 22 miembros), electos por la Cámara de Diputados. Este órgano máximo estuvo en constante revisión, pero el IFE se asentó sobre su Servicio Profesional, que quería ser un mecanismo organizacional confiable, eficiente y especializado, con funcionarios comprometidos con la nueva organización. Sin embargo como demuestra Mauricio Dussauge, los funcionarios siguieron inmersos en pautas de comportamiento de organizaciones anteriores resistiéndose a la normatividad de la reforma electoral – certeza, lealtad, compromiso institucional, objetividad, profesionalismo y confianza. Desde la conformación del servicio se siguieron pautas tradicionales de la cultura burocrática de lealtad, compromiso y confianza personales para otorgar vacantes haciendo poco caso o dejando inútiles las normas de concurso. Según él, la inagotable desconfianza de los partidos en el IFE que tanto reformó sus órganos directivos, también afectó sus órganos técnicos

En términos democráticos, el COFIPE mejoraba la legislación electoral anterior, pero el control inmediato del gobierno sobre la organización y vigilancia de los procesos electorales seguía vigente. Como en reformas anteriores, la intención del gobierno había sido conceder espacios de participación a cambio de mantener el control⁴³. Aunque la organización del IFE satisfizo muchas de las demandas del PAN en cuanto al padrón electoral, la organización y vigilancia de las elecciones⁴⁴, se asentaba en los restos de la Comisión Federal Electoral, recuperando pilares importantes no sólo de su estructura, sino de su personal administrativo. En 1990 el IFE todavía estaba bajo la batuta del gobierno; su organismo encargado de formular políticas era seleccionado por nombramiento del Ejecutivo y tenía facultades muy limitadas⁴⁵. Pero esta vez el gobierno y el PRI tuvieron que ofrecer garantías democráticas más importantes; la nueva legislación exigió elaborar un nuevo padrón electoral para reducir el llenado de urnas, profesionalizar la burocracia electoral, emitir una credencial para votar con fotografía, limitar la afiliación corporativista a partidos, crear un sistema de sorteo para seleccionar a los funcionarios de casilla y capacitarlos – reemplazando el sistema de dejar que los funcionarios públicos seleccionaran funcionarios de casilla afines al PRI.

influyendo en las actitudes de los funcionarios hacia su organización, el entorno de ésta y el personal, (Cultura en las organizaciones Públicas: el Caso del Instituto Federal Electoral, tesis, El Colegio de México, 2000, pp.79-91).

⁴³ En el COFIPE hay contradicciones “pero la elaboración de las normas jurídicas, en un sistema democrático como el nuestro, no responde a la lógica formal, sino a la política. Siendo el fruto de apasionados debates, opiniones encontradas, acuerdos y abstenciones, negociaciones parlamentarias y transacciones entre partidos políticos, diferentes y hasta opuestos, esas supuestas contradicciones tienen su sentido propio”. (Secretaría de Gobernación, COFIPE comentado, México, 1991, p.28).

⁴⁴ El problema no había sido la definición formal de los votantes sino el registro de estos, ya que para votar cada ciudadano requería una credencial y estar registrado en las casillas. Hasta 1982 pareció que la política oficial consistía en registrar todos los ciudadanos que lo pedían. Como muchos no tenían un acta de nacimiento, no se demandaba prueba de identidad o residencia. A veces el tamaño del registro electoral fue aumentado por la inclusión de nombres ficticios para crear la falsa impresión de un sufragio mayor. Pero desde 1982 el registro empezó a estar limitado a áreas donde la oposición se creía mayor. Se retenían las credenciales de los opositores y había casos frecuentes de credenciales usadas por priistas para votar varias veces por el PRI en la misma elección. Con el carácter secreto del voto y el conteo ocurrían cosas similares que los contrariaban como principios de la democracia política (Gómez Tagle, art.cit., p.36).

⁴⁵ Podía ser controlado por el presidente por medio del secretario de gobernación, los seis magistrados, los dos representantes de mayoría de la Cámara de Diputados y Senadores y los cuatro representantes del PRI. Los comités distritales tenían permitido repetir elecciones y modificar los resultados en caso de duda y poder para dar constancias de mayoría a los diputados electos. Antes, la agencia nacional para registro del voto era el único cuerpo electoral con patrimonio propio y personal de tiempo completo; había sido eficiente para manejar el registro electoral al servicio el PRI. Para profesionalizar el servicio electoral del IFE, darle autonomía respecto del poder público y reducir la discrecionalidad se decidió crear un servicio profesional de carrera, pero no podía esperarse que la nueva burocracia con poderes aun más amplios defendiera la democracia, ya que el personal sería electo por los mismos funcionarios priistas (Silvia Gómez Tagle, art.cit.).

3.2.2 El lugar de la educación cívica en la reforma electoral de 1989-1990⁴⁶

En una sesión de la Comisión Especial de la Comisión Federal Electoral efectuada el 22 de febrero de 1989, el único representante de un partido que hizo una referencia vaga a la cultura política (para luego aminorar su importancia frente a las necesidades “reales” de la reforma electoral, identificadas como la autonomía del árbitro electoral), fue Porfirio Muñoz Ledo:

[La reforma] exige una ecuación para despertar y un sistema de comunicación al servicio de la democracia, no basta ampliar las prerrogativas de los partidos en los medios de información, es menester una reforma cabal que destierre las desviaciones totalitarias en la difusión de valores y que estimule el desarrollo. [...] Con todo, lo esencial de una reforma democrática es el respeto al sufragio, que los votos cuenten y que sus resultados estimulen la participación ciudadana. Para ello es imprescindible garantizar la autonomía de la autoridad electoral respecto del gobierno y de sus agentes, que salvo prueba en contrario son los responsables del fraude. Una entidad imparcial y eficiente, con la participación de los ciudadanos y bajo la supervisión de los partidos es garantía mínima para un régimen plural signo de ese nombre⁴⁷.

Sólo las intervenciones de dos académicos invitados a la consulta –como la parte ciudadana- se refirieron a la cultura política. Soledad Loaeza dijo, por ejemplo, que “...quizá el primer paso hacia la reforma electoral deba darse en un plano distinto, el de las convicciones y las conductas, mismos que la ley habrá de respetar y reforzar”⁴⁸. Más ampliamente, Paoli Bolio dio diagnósticos de la cultura política del “pasado” y del “presente” en México:

Desde el punto de vista de la cultura política requerimos desentrañar no sólo el contenido autoritario de nuestras instituciones y la desproporción y arbitrariedad en el comportamiento de los factores políticos dominantes, sino el tipo de valores y concepciones que lo han permitido, habrá que aceptar que nuestro régimen autoritario ha tenido en el pasado gran respaldo de una cultura política que en gran medida lo propiciaba o toleraba, se trata de una cultura política pasiva, providencialista, ritual y llena de consensos implícitos o sobre-entendidos generalizados. Esta cultura se mostraba en actitudes reverenciales hacia el poder y en expectativas de las masas para obtener soluciones prontas de quienes lo detentan. Esa cultura política ha hecho viable el populismo de los caudillos y el populismo institucional de los gobiernos posrevolucionarios y ellos lograron realizar considerables derramas y subsidios en la población. ...con o sin votos los gobiernos posrevolucionarios obtenían su legitimidad con prestaciones sociales y con una gran habilidad para negociar con grupos de interés fueran estos campesinos, obreros o empresarios...Estos ciudadanos embarnecieron políticamente y ya no están dispuestos a tolerar caciques, ni piensan que sus legítimos beneficios los deben obtener a base de

⁴⁶ Encontrar las referencias a la educación cívica o a la cultura política (aun con lo general que es) entre las discusiones de los legisladores y gobierno que culminaron en la reforma político electoral de 1989-1990 que creó el IFE y le dio esa tarea, es intentar hallar una aguja en un pajar. En la actualidad mucha gente común todavía ignora que esta es una tarea constitucional del IFE. Así también, las respuestas de los entrevistados por esta autora a menudo revelaban que buscar en su memoria ese tema era una tarea también ardua. Me he ayudado de documentos, versiones estenográficas de discusiones legislativas y archivos del IFE para conseguir información para los siguientes apartados. La información obtenida en entrevistas ha confirmado siempre los hallazgos que reporto.

⁴⁷ Versión estenográfica de la sesión de Comisión Federal Electoral del día 22 de febrero de 1989, México, Comisión Federal Electoral, pp.35-37. Efectuada en el salón Revolución de la Secretaría de Gobernación y presidida por el Secretario de Gobernación Fernando Gutiérrez Barrios, en esta comisión participaban representantes del PRI (César Augusto Santiago Ramírez), PPS, PMS, PFCRN, PARM, PAN (Juan de Dios Castro Lozano), Soledad Loaeza y Francisco José Paoli Bolio.

⁴⁸ Op.cit., p.47.

peticiones reverenciales, sino que pueden organizarse y exigir de las autoridades que cumplan con las leyes. Este cambio de una parte importante de la ciudadanía que ha adoptado una cultura política participativa permea a todos los partidos, incluido el PRI. En esos ciudadanos está nuestra mayor confianza de cambio democrático⁴⁹.

Es significativo que en su libro sobre la reforma electoral de 1989-1990, el que sería director del IFE en sus años de mayor gloria hasta la fecha, José Woldenberg, no escribió nada sobre la educación cívica o la cultura política. Para Woldenberg el nuevo sistema electoral después de la reforma de 1989-1990 resultaba mucho mejor equilibrado que el anterior donde el PRI tenía de arranque más votos que todos los demás juntos desde los órganos directivos. En varios artículos, el autor relata las iniciativas de cada partido y después las discusiones más importantes entre partidos que, aparte de las agendas oficiales mencionadas arriba, eran la organización electoral, lo contencioso electoral, la integración de las Cámaras de Diputados y de Senadores y la calificación de las elecciones⁵⁰. Por un lado, el principal interés de la oposición era conseguir condiciones de igualdad entre los partidos; por el otro, el PRI buscaba reducir la representación proporcional en la integración de la Cámara de Diputados. El PAN quería sobre todo un órgano electoral más transparente e independiente, desde el padrón electoral hasta la abolición de la auto-calificación⁵¹ y un Tribunal Electoral independiente. El fiel de la balanza fue precisamente el PAN, cuando el PRI accedió a reformar el órgano electoral a cambio de una nueva forma de componer la Cámara de Diputados⁵². Para octubre el PRI y el PAN habían acordado reformar siete artículos respecto a organismos electorales, registro nacional ciudadano, calificación electoral, integración de la Cámara de Diputados con otra versión de la cláusula de gobernabilidad y la integración de la Asamblea de Representantes del D.F. No hubo mención de la cultura política o educación cívica⁵³.

Así pues, no sólo es evidente por los temas oficialmente designados para discutirse durante la reforma electoral que no había referencia a la educación cívica, sino que hay bases para afirmar

⁴⁹ *ibid.*, pp.75-77.

⁵⁰ Véase *La reforma Electoral 1989-1990*, México, Instituto de estudios para la transición democrática, 1990.

⁵¹ Entre 1917 y 1988 la Constitución estipuló que los miembros de la Cámara de Diputados eran los jueces finales de sus propias elecciones y la Cámara convertida en Colegio electoral ratificaba el resultado de la elección. Es claro que este sistema es vulnerable al abuso de la mayoría en la Cámara. En 1988 los partidos de oposición reclamaron fuertemente que los resultados (49% PRI; 30% FDN; 19% PAN) eran fraudulentos pero tuvieron que aceptarlos. Un año después los líderes del PRI aceptaron transferir la autoridad de la calificación de las elecciones a un tribunal electoral. Pero, según Juan Molinar Horcasitas, este cambio de preferencia por instituciones no resultó de la persuasión de la oposición, sino del cambio de la misma fortuna del PRI que disminuía sus expectativas de conseguir la mayoría en la Cámara. El PRI sostuvo una institución política mayoritaria cuando tenía grandes mayorías y escogió una institución judicial cuando su mayoría cayó como en 1988 (art.cit. p.151).

⁵² José Woldenberg, *op.cit.*, pp.33 y ss.

⁵³ *Ibid.*, p.39.

que la inclusión de la educación cívica no estuvo en la agenda de los legisladores, en la propuesta del PRI y, como se verá abajo, sólo en la agenda de la Comisión de la Secretaría de Gobernación conformada por priístas notables que por alguna razón la consideraron importante.

Los que desde los cargos más altos relacionados con la educación cívica dentro del IFE miran retrospectivamente, se sitúan más cerca de una u otra de las ideas propuestas en las hipótesis de este trabajo. Según José Luis Gutiérrez, Director de Educación Cívica de 1998 a 2003:

...quisiera volver al momento justo en que se la asigna como parte de sus tareas y objetivos esta tarea de educación cívica; yo creo que el legislador estaba pensando en el hecho de que había por supuesto que transformar lo que habían sido las reglas e instituciones electorales, pero dado nuestro historial en esta materia (por momentos muy poco presentable) pensó que era necesario no sólo transformar las normas y las instituciones sino hacer todo un trabajo educativo y en ese sentido incorporó esa tarea de educación cívica como complementaria de esa reforma. Desde mi punto de vista fue un acierto. Hasta donde yo tengo conocimiento, la mención a la promoción de la cultura democrática y la incorporación de la tarea específica como está en el artículo 41 de la constitución y del COFIPE son menciones de carácter muy genérico. Me parece que en esto tuvo mucho que los legisladores tenían la inquietud pero no necesariamente la claridad de por dónde avanzar y evidentemente había otras materias de mayor relieve que atrajeron toda su atención, entonces esta simplemente quedó a nivel de enunciado⁵⁴.

Y esto dice Jacqueline Peschard, Consejera electoral de 1996 a 2003:

...un proceso de democratización implicaba que el propio Estado tomara en sus manos la posibilidad de abrir esos canales para que no sólo la sociedad civil se organizara y tuviera una participación más activa, sino para que tuviera recursos y espacios garantizados por el propio Estado. Entonces a mí me parece claro que un órgano autónomo pudiera garantizar ese espacio tanto para la responsabilidad de ese Estado frente a abrir espacios de educación cívica, de dotar a la ciudadanía del conocimiento, de la ejercitación para hacerse aptos en el ejercicio de sus propios derechos. [...] yo creo que los que hicieron eso fueron los legisladores. Le puedo decir a posteriori, dar una explicación de por qué encaja bien, pero es una explicación de lo que yo veo y de cómo yo lo contextualizo y creo que responde a tales necesidades, pero no sé cuáles fueron los incentivos, los temas, las exigencias que tenían los legisladores. Calculo que no debieron haber estado muy alejadas de lo que le estoy diciendo⁵⁵.

Sin embargo, los más cercanos a aquel momento de la reforma se acercan más a la segunda hipótesis de este trabajo. Tómense como ejemplo las palabras de Luis Farías Mackey, primero en ocupar el cargo de Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica de 1990 a 1992 y testigo-participante en reuniones de aquella Comisión de la Secretaría de Gobernación posteriores a la reforma, durante las primeras semanas del IFE:

Mire, le voy a decir de dónde vino eso de darle educación cívica al IFE. No se crea que vino de los legisladores. La propuesta vino de la Iniciativa de Ley del Ejecutivo Federal (parte del compromiso político que era uno de los 4 con los que inauguró su gobierno) que resultó en el COFIPE y en cambios a la Constitución. No, ni siquiera del legislador. Esa asignación no importaba a los diputados, sino a un grupo más restringido de políticos convocados por el ejecutivo entre quienes estaban José Luis Lamadrid, Manlio Fabio Beltrones, Fernando Franco, Arturo Núñez... Yo pedí capacitación, pedí hablar con los legisladores que habían determinado esa función, para saber qué querían, porque yo encontraba contradicciones entre lo que se decía para el IFE, la SEP y quería saber los alcances de

⁵⁴ Entrevista de la autora con José Luis Gutiérrez realizada el 18 de noviembre de 2005.

⁵⁵ Entrevista de la autora con Jacqueline Peschard realizada el 13 de diciembre de 2005.

cada uno. Así que asistimos a reuniones semanales, todos los viernes en la tarde, con este grupo que había diseñado la iniciativa, para que me ilustraran esto. Hasta donde yo recuerdo, educación cívica la definieron como que no puede haber elector sin ciudadano. Es decir, no podemos tratar el voto como una cosa, como algo que tiene que cooptarse, comprarse, tomarse como sea, sino que primero había que crear un ciudadano consciente de sus derechos y obligaciones, una de las cuales, la que nos interesaba más subrayar por el momento que se vivía en el IFE, era la de participar en las elecciones. El ciudadano sería el principio para un sistema de partidos y para que las elecciones funcionaran; había que considerar que un ciudadano era más que un elector... Hacer una cultura de tolerancia y pluralidad; saber que puedo convivir con mi contrincante. [...]La asignación respondía a la evidente necesidad de crear un individuo capaz de sostener esa nueva legislación; la capacitación electoral no basta para gente que cree que tiene poco tiempo para ejercer esas tareas, o que esas tareas simplemente no les corresponden. Hay que decirles de qué se trata y hacerles saber que tienen parte en esto. Había que responder a lo que se observaba en la gente: apatía, desinformación⁵⁶.

Manuel Barquín Álvarez, consejero magistrado del IFE de 1990 a 1994, confirma esta versión:

La estructura original es idea de José Luis Lamadrid, Arturo Núñez, Amador Rodríguez Lozano... los que integraron las comisiones de la Secretaría de Gobernación durante la reforma, comisiones que conservaban gente que ya había trabajado en la reforma de 1986. No fue cosa de los diputados. Ellos [los diputados] discutieron los temas que les interesaban⁵⁷.

Finalmente, uno de los autores mencionados de la reforma, Arturo Núñez, confirmó esto en una entrevista hace unos meses:

Habría que darle uno de los principales méritos en la concepción [del Instituto] a José Luis Lamadrid. La reforma de 1989-90 implicó una revisión integral del sistema electoral... Había que cambiar la correlación de fuerzas en el organismo electoral, porque se daba la paradoja de que en ese esquema de integración, aun en el absurdo de que los representantes del gobierno votaran con la oposición, nunca romperían la mayoría priísta...⁵⁸.

3.2.3 El lugar de la educación cívica en posteriores reformas electorales

Bajo el marco normativo de la reforma de 1989-90 se llevaron a cabo las elecciones intermedias de 1991, generando suficiente discusión para comenzar posteriores reformas en 1992, 1993, 1994 y 1996 que irían dando al sistema electoral, y especialmente al IFE, un perfil de transparencia, imparcialidad y legalidad sin precedentes en México. En ninguna de ellas, sin embargo, se debatió la educación cívica.

Después de las elecciones federales de 1991 fue necesaria otra reforma para aplacar las denuncias del PAN y PRD sobre la falta de credibilidad del nuevo padrón electoral y las desigualdades en la competencia electoral que el COFIPE no había solucionado⁵⁹. Otra vez, fue

⁵⁶ Entrevista de la autora con Luis Farías Mackey realizada el 28 de noviembre de 2005.

⁵⁷ Entrevista realizada el 15 de diciembre de 2005.

⁵⁸ Entrevista de Alonso Urrutia, "Vigentes, las garantías que introdujimos: Arturo Núñez", *La Jornada*, México, D.F., 11 de octubre de 2005.

⁵⁹ Aunque no hubo grandes movilizaciones contra un fraude, las acusaciones eran principalmente que había habido un sobre-empadronamiento en zonas que habían recibido una alta votación priísta en 1988, que en ciertas zonas la credencialización había sido dosificada y que el proceso de profesionalización del organismo electoral no había roto su dependencia con la estructura priísta (Prud'homme, art.cit., p.110).

el PAN el que tomó la iniciativa para buscar la reforma y en octubre de 1991 propuso el “Consenso Nacional por la Democracia para la Justicia en la Libertad”, documento que reconocía al gobierno una nueva actitud -comprobable para el PAN en el reconocimiento de su triunfo en la gubernatura de Baja California- y que proponía a) profundizar la reforma electoral para garantizar la equidad para los partidos, b) eliminar del PRI la calidad de “partido oficial” y suspender el flujo de recursos públicos en su apoyo, c) transparentar el uso de recursos públicos de los partidos, d) reglamentar gastos de campaña y e) revisar el padrón electoral, incluyendo la credencial con fotografía, una cédula nacional de identidad y un Registro Nacional Ciudadano. En la negociación que logró con el PRI⁶⁰ no figuraron la cultura política, ni la educación cívica.

La siguiente reforma en 1992 iba dirigida a un mejor monitoreo y vigilancia de elecciones. Ya para entonces la inestabilidad de las reglas electorales en México mostraba que, como dice Jean François Prud’homme (y como lo sugeriría también Silvia Gómez Tagle), las reglas acordadas entre los actores políticos en cada reforma eran garantías efímeras que confirmaban el estado presente de las relaciones políticas entre los que las suscribían para sustentar la eficiencia de la institucionalidad política, y no reglas pensadas para ser permanentes o siquiera duraderas para resolver conflictos entre esas fuerzas. Las tres elecciones federales en 1985, 1988 y 1991 tuvieron lugar bajo reglas distintas; las reglas de 1986 para 1988 fueron reformadas incluso antes de probarse en una elección; y aunque la reforma de 1992 fue realizada para la elección de 1994, todavía habría otra antes. La de 1993 se distinguió de las anteriores en dos aspectos: 1) sucedió en medio de la crisis interna de los tres principales partidos políticos en la segunda mitad de 1992⁶¹ y 2) se produjo luego de que la Constitución permitió a la Iglesia la actividad política y de que el Distrito Federal cambió su régimen de gobierno⁶². Cabe mencionar que en 1993 también se reformó el artículo 3º para establecer el carácter obligatorio de la educación Secundaria y la participación de gobiernos estatales y sectores sociales en la elaboración de los planes de estudio

⁶⁰ Aparentemente, el PRI satisfizo algunas demandas del PAN y en retribución, el PAN votó a favor de una regulación restrictiva de alianzas electorales —especialmente la de candidatos unidos que había servido tan bien a la izquierda en 1988- y de una fórmula para la Cámara de Diputados que favorecía al partido cuyo porcentaje de voto excediera el 35%.

⁶¹ En breve, del PAN se escindió la corriente del Foro Democrático y Doctrinario, en el PRI los gobernadores se ofendieron por las “concertaciones” entre el gobierno y la oposición, y en el PRD disputaban ferozmente la presidencia de su Comité Ejecutivo Nacional.

⁶² Luis Medina, *Hacia...*, p.282. Los cambios parecieron excesivos a muchos; por ejemplo, Francisco Gil Villegas diría que “prácticamente no se cuestionó el que la LV Legislatura del Congreso de la Unión, electa en 1991 se erigiera *de facto* en un poder constituyente, rebasando en más de un aspecto sus atribuciones como poder constituido” (*Foro Internacional*, 1996, num.1, p.159).

para la educación Primaria, Secundaria y Normal de toda la República; no se mencionó la educación cívica⁶³.

Una reforma mucho más significativa para el IFE en 1994 reunió la presión de grupos ciudadanos, la intervención de los partidos y la necesidad del grupo en el poder de legitimar el proceso electoral: los Consejeros magistrados del IFE se convirtieron en Consejeros ciudadanos; en la dirección del IFE, además del Consejero del poder Ejecutivo (el Secretario de Gobernación), se incluyeron cuatro consejeros del poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y seis consejeros ciudadanos, lo que dio mayoría de votos a ciudadanos propuestos y ratificados por los partidos. Esta vez también el PRD participó en la negociación. Se dice que esta reforma “ciudadanizó” al IFE; sin embargo, no se trató nunca nada referente a la educación cívica o la cultura política de la ciudadanía mexicana. Según Alberto Olvera, la “ciudadanización, del IFE fue más simbólica que real para dar credibilidad a la elección de 1994, ya que los seis nuevos consejeros ciudadanos nombrados en abril de 1994 encontraron ya todo preparado para las elecciones federales de agosto, dada la cercanía del proceso”⁶⁴.

La última reforma del IFE en 1996 buscó asegurar su autonomía e imparcialidad mediante la salida del Secretario de Gobernación de su Consejo General, la supresión del voto de los representantes del Legislativo y la proposición del los consejeros por la Cámara de diputados, en lugar del Presidente⁶⁵. Otra vez, esta reforma fue negociada por los partidos. Según Rogelio Gómez-Hermosillo, el reconocimiento de la figura legal de observador que hizo entonces el COFIPE fue un logro de organizaciones civiles -como Alianza Cívica- que la impulsaron antes de 1994 y presionaron por su inclusión, aunque en el momento de la reforma los partidos se

⁶³ Los partidos políticos que integraron la LV legislatura de la Cámara de diputados (PAN, PRI, PPS, PRD, PARM, PFCRN) acordaron a fines de 1992 hacer una comisión legislativa plural para debatir propuestas y reformas. Hubo propuestas de partidos, especialistas y académicos. Se ocuparon de temas como órganos de representación electoral, minorías al Senado, más pluralismo en las dos cámaras, confiabilidad y transparencia electoral y mayor autonomía para la calificación de elecciones. Sobre la cultura política y la educación cívica, de nuevo, no se dijo nada, pero ya se enunció un objetivo relacionado: “propiciar una mayor participación ciudadana en la conformación de los principios de legalidad, objetividad e imparcialidad que por mandato deben operar en todas las etapas del proceso electoral” (Reforma político-electoral 1993, México, 1993, p.4).

⁶⁴ “Representación, participación y sociedad civil en México. El caso de la Alianza Cívica” en Aline Hémond y David Recondo (coords.), op.cit., p. 112

⁶⁵ Se aumentó a ocho el número de consejeros electorales –antes *ciudadanos*- a los que se sumó un consejero presidente electo por 2/3 de la Cámara de Diputados entre los propuestos de los grupos parlamentarios. No obstante, según Jorge A. Sánchez, intentando asegurar la independencia del Consejo se dieron sueldos estratosféricos a los consejeros, lo que tuvo el efecto perverso de politizar las plazas y revertir la ciudadanización lograda en 1994 (“De la ciudadanización a la burocratización”, en Juan Manuel Ramírez y Jorge Regalado Santillán (coords.), op.cit., p.61).

apropiaron de la propuesta sin dar ningún crédito a actores civiles⁶⁶. Efectivamente, Alianza Cívica había sido fuente de consejeros electorales, especialmente en el ámbito local y había puesto bajo la lupa del IFE temas como la consulta ciudadana, la vigilancia de funcionarios y de sus salarios, el compromiso de los candidatos de hacer públicas sus declaraciones patrimoniales y la eliminación de la partida secreta del Presidente. Sin embargo, ni siquiera una organización como Alianza Cívica que se ocupa en general de asuntos que contribuyen a una cultura política democrática desarrolló en 1990, cuando se organizó formalmente, ni después, el tema de la educación cívica, ni lo propuso jamás como tema a los legisladores durante las reformas.

3.3 Conclusión

En el presente capítulo se han revisado primero las nociones básicas normativas de la educación cívica, para pasar a una revisión somera y general de la historia de los intentos del Estado mexicano de educar a su ciudadanía en valores políticos. Como se vio en ese apartado, no hubo nunca una política de educación cívica como se le entendería hoy, porque la educación cívica de entonces no estaba orientada a fomentar y desarrollar los valores de una democracia como la que tenemos hoy, o como la que identificamos esencialmente de forma mínima. La “democracia” que decía perseguir el régimen autoritario –según nuestro recuento, esto no fue una contradicción para el caso de México por varias décadas- no era el régimen político en el que diferentes grupos políticos podrían competir por el poder efectivamente en intervalos regulares y los individuos reclamarían el ejercicio de sus derechos y libertades políticos para desarrollarse en la vida pública. Era una democracia que significaba mejoramiento social, económico y cultural, y estaba vigente en México el sentido de que el régimen la renovaba como meta en cada administración.

También a lo largo de este capítulo se vio que los protagonistas de las reformas electorales que dirigieron la democratización en México fueron principalmente el gobierno y los partidos políticos. Lo más relevante de esta situación no es que otro tipo de actores políticos y sociales tuvieran una participación menor en la transición, haciéndola menos plural, sino que los partidos postulaban los temas relevantes que deberían negociarse y discutirse y que, como se supuso arriba, eran aquellos temas que les interesaban para su propio avance o supervivencia en el sistema político -principalmente, las condiciones de competencia y la autonomía del árbitro

⁶⁶ “Alianza Cívica: una experiencia exitosa de movilización ciudadana con impacto en la democratización”, en Aline Hémond y David Recondo (coords.), op.cit., pp.83-94.

electoral. Concentrados en sus propios intereses y sin una visión de mediano o largo plazo de la democratización en México –lo que por otro lado es comprensible en un ámbito de cambio estructural político y económico como el de la década de 1990 en México-, la educación cívica nunca fue un tema que les interesara en las propuestas de reforma, en las audiencias para discutir las o en los subcomités pluripartidistas destinados a lograr consensos. La educación cívica pasó al dictamen final de la reforma como parte de la propuesta del propio gobierno, que se seguiría casi al pie de la letra en lo tocante a la conformación del nuevo árbitro electoral; la educación cívica fue (significativamente) la penúltima de las funciones mencionadas de este. En ese lugar, nadie se ocupó de revisarla, discutirla, ni mucho menos de darle dirección. En posteriores reformas, con la transición a la democracia en plena marcha, ni siquiera tuvo un penúltimo lugar, porque no apareció.

El siguiente capítulo presenta los hallazgos de la investigación sobre lo que hizo el IFE con la educación cívica una vez que se encontró con ella dentro de sus tareas constitucionales. Esperaríamos que si la tarea de educación cívica hubiera tenido alguna importancia, dirección o siquiera claridad desde su asignación durante la reforma, el IFE la hubiera tratado de manera consistente, al menos, y de manera planeada, en el mejor de los casos. Veamos qué sucedió en la práctica.

CAPÍTULO CUATRO

EL DESEMPEÑO DEL IFE RESPECTO DE LA TAREA DE EDUCACIÓN CÍVICA

...al IFE le correspondía tratar de impulsar una revaloración de la educación cívica en este período de transición. Coincidió que lo ideal sería que la sociedad misma fuera moldeando sus propios conceptos de educación cívica y que la educación cívica dejara de ser algo impartido por el Estado. Pero el IFE era un escalón intermedio. La educación cívica era eso [previamente], una serie de códigos y valores y principios rígidos, desprovistos de contenido crítico e impartidos desde el Estado de manera vertical. El IFE era una institución justamente de la transición, y también podía serlo, como lo estaba siendo en términos electorales, por qué no, en el mundo de las ideas. El IFE además contaba con recursos que no contaba la sociedad civil organizada. Teníamos la ventaja de contar con un gran aparato de promoción, difusión y distribución de materiales, organización de eventos, de comunicación con la sociedad y nosotros considerábamos que teníamos que ponerlos a su máximo uso y no dejarlo estático.

Emilio Zebadúa, Consejero electoral del IFE de 1996 a 2000, entrevistado por la autora en noviembre de 2005.

No basta dotar a una nueva institución de grandes objetivos y tareas si los principales actores involucrados no ponen importancia en cumplirlos.

Rogelio Hernández

En este capítulo se responden finalmente tres preguntas centrales: ¿qué importancia y qué dimensiones daban a la educación cívica los políticos que la asignaron al IFE? ¿Qué tan urgente fue en la práctica del IFE la educación cívica y qué tan democrático su contenido? ¿Qué ha hecho efectivamente el IFE con la tarea de educación cívica?

4.1 Las intenciones y la puesta en práctica

De toda conducta política medida en el terreno de la acción, es muy difícil distinguir la intención; buscar cuál es la intención de un político al diseñar un nuevo organismo político es casi una tarea de psicólogos y ciertamente un terreno difícil para la Ciencia Política. Sin embargo, existen algunas claves para buscar información que de otra forma no está disponible para un tema como este en fuentes bibliográficas. Si algo se puede adelantar de las siguientes páginas es que los pasos del IFE en materia de educación cívica han sido erráticos y que no hay un recuento sistemático de lo que ha hecho en esa área. Por tales razones esta autora buscó fuentes primarias en testimonios de personas que han trabajado en el IFE en momentos distintos a lo largo del tiempo y en todos los niveles, desde el Consejo General hasta las vocalías¹. La forma y el perfil de los entrevistados revelan trayectorias y caracteres muy distintos, pero sus testimonios dejan ver con claridad algunas constantes que sin tratarse aquí como evidencias, permiten interpretar con suficiente seguridad los hechos para responder a las preguntas formuladas por la tesis, siempre con el respaldo de información provista por documentos del IFE sobre sus acciones en materia de educación cívica. A veces también, hay que decirlo, los silencios coincidentes entre distintas personas evidencian que el silencio sobre una tarea no equivale a cumplir, sino a dejar pasar y a revelar su olvido y/o evasión.

4.1.1 Los primeros y titubeantes pasos del IFE en materia de educación cívica

El IFE comenzó sus actividades en enero de 1991. A pesar del diseño colegiado de sus órganos directivos, es bien sabido que su integración inicial, en buena medida por la urgencia de hacer funcionar el órgano a tiempo para organizar las elecciones de ese mismo año tuvo mucho de las viejas usanzas del viejo régimen y poco de los controles que habría de desarrollar años más tarde para su servicio profesional y la designación de quienes ocuparían sus cargos más altos. Al primer Consejo general llegaron magistrados de tribunales estatales y colaboradores cercanos del

¹ Véase un organigrama básico del IFE en el anexo de este trabajo.

Presidente. El primer director de la Dirección del IFE que más interesa a este trabajo, la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (en adelante DECEyEC), había sido primero coordinador auxiliar en la campaña del candidato Salinas e inmediatamente después, su coordinador de giras ya como Presidente. Llegó al IFE por petición propia hecha al Presidente, quien sabía que “tenía una vena electoral” y llegó a esa Dirección en particular porque las otras “ya estaban”².

Las primeras acciones del IFE en materia de educación cívica comenzaron en 1992. Antes de eso, los esfuerzos del nuevo organismo habían estado destinados a su conformación misma y a la preparación de las elecciones. Particularmente, la DECEyEC había determinado hasta entonces destinar sus escasos recursos humanos y sus dudosos recursos económicos³ a la tarea de capacitación electoral:

² Entrevista de la autora a Luis Farías Mackey, México, D.F. 28 de noviembre de 2005. A la pregunta: ¿Cómo llegó usted a la dirección de la DECEyEC en 1991? Farías respondió relatándome la anécdota sobre cómo, siendo su coordinador de giras, pidió personalmente a Salinas un puesto en el IFE: “«-Pues fijese que yo estoy muy contento y ha sido extraordinario... pero yo tengo vena electoral, usted lo sabe. -No, si sí lo sé. -Pues yo me quiero ir al IFE. -¿Qué no quieres ser diputado? -No, me quiero ir al IFE. -Bueno, está bien. ¿Y como de qué? -Bueno, pues no le voy a pedir que sea director, pero yo creo poder ser un buen secretario general. -Bueno, si no fueras secretario, ¿cuál dirección? -Pues mire, organización, capacitación... no me vaya a meter en administración porque esas cosas no me gustan. -Bueno, déjame ver. Sí te vas, pero déjame ver». Entonces tuvo él que hablar con partidos y habló con secretarios. Un día me habló el que iba a ser presidente del IFE, el Secretario de Gobernación, y me dijo: «Tengo instrucciones del señor Presidente de hablar contigo. Te vas a ir a Capacitación. -¿Por qué? -Porque organización electoral ya está, entonces te vas a Capacitación. -Está bien, Capacitación. Así llevo».» Ciertamente entonces estos altos nombramientos eran atribución del Director General, quien entonces y hasta la reforma de 1993 fue Emilio Chuayffet. Manuel Barquín Álvarez confirmó esta situación, cuando le hice la misma pregunta: “Llegué al IFE por designación del Secretario de Gobernación, quien tenía poder para quitar y poner gente. Los demás consejeros magistrados eran magistrados de tribunales locales y dos federales, poco notables. Creo que no hicieron muy buen papel, eran poco versados en materia electoral, llegaron ahí por recomendación de gobernadores. Yo me formé trabajando en empresas públicas y estudié el derecho electoral. A mí me enviaron del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, donde era profesor, a participar en las Consultas para la reforma de 1986. Entonces fui asesor en la Secretaría de Gobernación. Después originalmente me enviaron al Tribunal Federal Electoral, pero se habían llenado las plazas ahí y entonces me enviaron como consejero al IFE. Germán Pérez Fernández del Castillo y yo éramos los únicos con perspectiva política y académica. Los demás opinaban poco porque tenían temor de entrar en controversias. La designación fue por dedazo para todos. [...] Ahora, la conformación original del Instituto, en cuanto a la gente, es casi de Chuayffet. Él decía quién se quedaba y quién se iba. Luis Farías salió por una diferencia con él” (Entrevista con la autora el 15 de diciembre de 2005).

³ “Era una dirección muy pequeña, de unas cuantas gentes, sin presupuesto, con una dirección general del IFE muy rara, porque por ejemplo a mí nunca me dijeron mi presupuesto. Me decían, «-Hay que hacer tal cosa. -Ok, ¿qué presupuesto tengo? -Tú hazlo y luego vemos». Entonces era una situación muy amorfa. Yo creía poder hacer una campaña pero no sabía cuánto podía gastar. Necesito insacular, pero no sé cuánto puedo gastar; necesito promover el voto pero no sé cómo le voy a hacer... Nunca tuvimos recursos fijos. Había una de dos, o nos parábamos hasta que nos resolvieran lo de los recursos, o hacíamos y luego veíamos cómo sacábamos los recursos. Entonces optamos por la segunda. Yo me voy a tirar a morir y luego a ver cómo le hacemos con el dinero. Eso no va a ser problema mío sino del que no me pudo decir cuál era mi presupuesto. Pero a él le habían dicho: «no, espérate, vamos a ver cómo repartimos entre las áreas porque no sabemos» y como no había ningún ejercicio previo, no sabían cuánto iba a costar una cosa y otra. No lo quiero criticar, pero fue una forma de administración sui generis que a final de cuentas le daba mucho margen de maniobras a la cabeza, que es muy patrimonialista; porque si le caes mal te recorta. Como

Nosotros tuvimos una disyuntiva; estamos en proceso electoral y tenemos que priorizar la capacitación electoral sin olvidar la educación cívica, pero en este momento debe tener más peso la capacitación electoral que la educación cívica, que es a largo plazo, mientras que la capacitación electoral es formar a quien va a operar la casilla y a los representantes de partidos. Entonces nos concentramos estos primeros 10 meses en una capacitación electoral que al mismo tiempo cumpliera dos objetivos: uno, promover la educación cívica acotada a lo electoral pero que sea no nada más para el funcionario de casilla sino para el ciudadano en general, como elector, como ciudadano; y dos, que promueva el voto porque tenemos que promover que el ciudadano se inscriba en el padrón electoral, que recoja la credencial, que vaya a la capacitación, que si sale insaculado cumpla, y que vote, finalmente. Y lógicamente, en un *sideline* muy marginal, ir a acreditando al Instituto, aunque yo entendía que el Instituto debería tener su propia imagen institucional para promocionarse, ganar credibilidad, insertarse en la sociedad. Pero, por mientras, hacíamos un poquito de todo⁴.

Si los motivos de la asignación misma son sujeto de debate, lo que está claro es que no existía un proyecto después de la asignación. Como dice Farías,

Yo nunca recibí directivas ni ideas de hacia dónde debería orientar la educación cívica; todo partió de nuestra imaginación e inventiva. No hubo modelos. En capacitación electoral recurrí a ejemplos en América Latina pero los encontré muy pobres; no pasaban del cómic.

A falta de direcciones precisas, sus conclusiones fueron las siguientes:

A Luis Echeverría se le había ocurrido sacar Civismo de las materias de la educación básica. Nosotros vimos el cruce de líneas con la SEP, y yo pedí ver al Secretario de Educación [Manuel Bartlett] para discutir cómo íbamos a responder a esa tarea. Le dije: “la Constitución nos la enjaretó, ¿ahora qué hacemos?... no tiene que ser inmediato, ahora no nos metemos en la educación cívica, tenemos un año hasta que pasen las elecciones, pero entonces tendremos que hacer algo”. El Secretario se negó. Me dijo; “no, siempre que se toca el libro de texto hay problemas; salen los padres de familia, los curas, los periodistas -que si le falta historia, que si le sobra, que con qué punto de vista... Los libros de texto no se tocan en este sexenio, diga lo que diga la Constitución”. El resultado fue que ese Secretario salió y entró otro que sí los reformó [Zedillo, en 1992]. Así que nosotros empezamos a investigar, a preguntar, a tratar de construir algo, pero no se hizo nada respecto a educación cívica, primero, porque teníamos que acotarla a la capacitación electoral, que era prioritaria, y segundo, porque estábamos solos, completamente solos, en las dos tareas. La SEP se negó a intervenir, los partidos no hacían nada y nosotros teníamos que arreglarnos para organizar la elección, primero que nada⁵.

Esta será una constante en la historia de la ejecución de la tarea de educación cívica para la DECEyEC; su diseño y ejecución parten y dependen totalmente de la iniciativa, recursos humanos y creatividad propios de los encargados. Así sucedió por muchos años desde el momento inicial y desde el nivel más alto, como testimonian arriba las palabras de su primer

sea, hicimos muchas cosas. ¿Qué fue lo primero que determinamos? Que lo haríamos con los recursos que tuviéramos, muy casero” (Entrevista con la autora). Más adelante Farías relata cómo llevaron a cabo las campañas informativas de capacitación electoral y de promoción del voto en radio y televisión y cómo haberlas realizado de manera “casera” le valió al Presidente Salinas enfrentamientos con los grandes publicistas, y problemas al mismo Farías. Hay que decir que, sin embargo, la participación de DECEyEC en cuanto a la promoción del voto y la participación ciudadana fue menor para las elecciones en 1991 y 1994 y corrió mayormente a cargo de la Secretaría de comunicación social. No fue sino hasta 1997 que la DECEyEC diseñó la estrategia general de la campaña de promoción del voto que incluyó subcampañas de integración de casillas, campañas a favor del voto libre y secreto y supervisión de materiales impresos y audiovisuales, pero entonces enfrentó problemas de difusión. La campaña más integral hasta la fecha por parte de la DECEyEC ha sido la del año 2000.

⁴ Entrevista a Luis Farías Mackey.

⁵ Entrevista.

director; pero la situación se extendió por lo menos una década y hasta el nivel de las vocalías. Terminadas las elecciones, en 1992 la DECEyEC organizó una encuesta de valores cívicos. Farías Mackey abandonó el IFE el mismo año y con ello la posibilidad de dedicarse a la educación cívica (como afirma que se lo había propuesto). Las primeras publicaciones de la DECEyEC en materia de educación cívica tenían un contenido de educación política “a la antigüita”, es decir de la historia patria de México que ensalza héroes y episodios de lucha (véase supra, capítulo tres). No se hizo nada más. Como testimonia Manuel Barquín en una manera indirecta pero obvia para dar a entender que la educación cívica era absolutamente irrelevante y desatendida durante el tiempo en que él estuvo en el IFE:

En los primeros años la cuestión de la educación cívica no tuvo prioridad. Lo primero fue conformar la institución; el padrón electoral por vía del censo, credencialización, capacitación electoral, servicio profesional electoral. [...] Si no había especialistas en materia electoral, mucho menos en educación cívica. Los únicos especialistas en esa etapa eran los que formaron el padrón electoral y el PREP. El problema de la Cultura Política no podía obsesionarle al PRI porque significaría preparar a los ciudadanos para la crítica. Pero tampoco importaba a la oposición. Nadie lo sacó a la luz. La primera formación del IFE fue un experimento en el que el gobierno no se atrevió a entrar con toda decisión en muchos temas. El inicio institucional del IFE no sólo en este sino en otros aspectos vino hasta la segunda generación, con gente mucho mejor preparada. En la primera generación puede decirse que los representantes de los partidos –Porfirio Muñoz Ledo, Diego Fernández de Cevallos, etc.- eran de mucho mayor calibre intelectual que los consejeros; y si ellos no proponían algo, era menos probable que viniera de los consejeros. En la primera integración no hubo interés en esta tarea.

A mi pregunta sobre si había entonces algún otro actor fuera del IFE que presionara por atender esta tarea, él respondió con un No contundente. El IFE tomó las primeras acciones para cumplir la tarea de educación cívica a partir de 1993, cuando creó un eje temático para la educación cívica centrado en los valores y prácticas de la democracia, sin abandonar la vertiente de la historia cívico-política. Partiendo de ese eje se estructuraron cuatro líneas de trabajo: divulgación de la cultura democrática a ciudadanos; educación cívica para población infantil y juvenil; información, servicios bibliográficos y promoción del voto; y apoyo a trabajos de investigación en materia de cultura política y relaciones interinstitucionales. Comenzaron a publicarse entonces los *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática* -ensayos encargados a académicos renombrados sobre valores de la democracia, que luego eran distribuidos a nivel local y distrital para ser presentados, comentados y regalados, pero sin un uso determinado y sistemático⁶. La

⁶ Véase la lista de los títulos y autores de esta serie de Cuadernos en el anexo al final de este trabajo. Es importante señalar que a decir de Emilio Zebadúa, quien sería Consejero electoral de 1996 a 2003, estos esfuerzos anteriores, particularmente los ensayos y cuadernos de divulgación democrática tenían un enfoque reducido y trataban en cierta medida de hacer buena fama al Instituto en el ámbito académico y en círculos informados. A mi pregunta “¿Cómo escogieron a los autores de los cuadernos de divulgación de la cultura democrática y ensayos?, porque me ha parecido a veces que las acciones en materia de educación cívica del IFE, a diferencia de sus demás funciones, no

reforma electoral de 1993 le había otorgado facultades al Consejo General para designar al Secretario General y a los directores ejecutivos del IFE (que antes eran nombrados por el Director General del Instituto). Así, podría suponerse que los cambios de los responsables de la DECEyEC entre 1992 y 1993⁷, explican por lo menos una parte del cambio de carecer de una política de educación cívica a tener una, aunque fuera dispersa. Quizá otra clave para explicar este cambio es que sucedió curiosamente a la par de que el PRI hacía sus propias reformulaciones ideológicas para pasar del “nacionalismo revolucionario” al “liberalismo social”, sustentando los giros políticos y económicos del gobierno de Salinas⁸.

El IFE comenzaba a hacerse cargo de su atribución de educación cívica, aunque en esta fase esto se trataba más bien de divulgación de la cultura democrática y de promoción del propio Instituto dentro del ámbito intelectual del país con productos impresos de dos tipos: 1) los orientados a públicos políticamente atentos o con formación académica media-superior o superior (como los mencionados *Cuadernos...* y las conferencias, etc.)⁹ y 2) los orientados a la población en general (trípticos, carteles y folletos de divulgación que incluyen la serie “Conociendo la historia cívica de México”). Con estos materiales el IFE se convirtió en promotor y difusor de ideas que nutrían el debate sobre la democracia, pero eran de hecho no mucho más que materiales promocionales, casi siempre dispersos y esporádicos.

El IFE justificaba así su concentración en la impresión de materiales en esos años:

La tarea de investigación en cultura política, educación cívica y participación ciudadana ha tenido el propósito de producir insumos teóricos y conceptuales para nutrir la planeación y el desarrollo de los programas y proyectos para la educación cívica, así como evaluarlos a fin de tener diagnósticos que

estaban restringidas a su dirección y había más manipulación de gente de todo el Instituto”, respondió como sigue: “Para mí, en el período en el que yo estuve, esa era una tarea mucho menos importante. Era más importante en etapas previas cuando en efecto eso parecía más como una especie de concesiones, reconocimientos o premios a autores que se dedicaban a analizar la política democrática en México o en el extranjero y para que de alguna manera los vincularan y los comprometieran, entre comillas, con el IFE. Eso dejó de ser importante cuando entramos nosotros con un concepto mucho más social, mucho más abierto, mucho más popular, mucho más democrático, mucho más masivo. Ya no nos importaba tanto la élite académica. A final de cuentas nosotros conocíamos esa élite porque la mayor parte del consejo venía de la academia”. Entrevista realizada el 8 de noviembre de 2005. Como botón de muestra de la poca centralización de la tarea, puede citarse la Antología de Textos sobre Cultura Política 21 agosto 1994 - 31 diciembre de 1995 vol.1, que fue dirigida no por el director de la DECEyEC, o por un Consejero, sino por Agustín Rico y Saldaña quien en ese tiempo era Secretario General –cargo administrativo- del IFE.

⁷ Luis Fariás Mackey dejó la Dirección en 1992. Lo sucedió Pedro Enrique Velasco, quien en apenas unos meses después fue sustituido por Santiago Becerra.

⁸ Véase sobre lo intentos de reforma en el PRI y los cambios efectivos de la ideología del partido en sus documentos básicos en el mismo período, 1992-1993, a Rogelio Hernández, “What to do with...”, art.cit., p.220.

⁹ Véanse los títulos de los Cuadernos de Divulgación y a sus autores en el anexo de esta tesis.

permitan detectar problemas, identificar, jerarquizar y diferenciar públicos, conocer y sistematizar experiencias de educación cívica y proponer nuevas modalidades de acción¹⁰. Entre 1995 y 1996, el entonces Consejero Ciudadano Ricardo Pozas Horcasitas dirigió la encuesta “La Reforma Electoral y su Contexto Sociocultural 1996”¹¹, pero más como diagnóstico que permitiera a los legisladores orientar y dar legitimidad a la reforma electoral que se discutía en el momento, que como guía para diseñar programas de educación cívica¹².

En realidad, no sería sino hasta 1998 que la educación cívica se empezó a discutir efectivamente en el Consejo General, que se constituyó una comisión para darle seguimiento y que se empezó a hacer investigación con la intención de diseñar programas. Para entonces, la reforma electoral de 1996 había hecho del IFE una institución autónoma e independiente, suprimiendo toda participación y representación del Poder Ejecutivo en su conformación. El nuevo COFIPE sustituyó las figuras de Director y de Secretario generales por las de la Presidencia del Consejo General y la Secretaría ejecutiva. Quizá menos importante en sentido amplio, pero más en sentido estricto para el tema que aquí se estudia, se crearon comisiones permanentes exclusivamente a cargo de algunos consejeros electorales, con lo cual se propició que el Consejo supervisara más de cerca —o al menos que estuviera comprometido formalmente a hacerlo— cada rama ejecutiva del Instituto, enmendando la falla estructural del pasado que ocasionaba que los consejeros desconocieran las actividades de la Junta General y las Direcciones Ejecutivas ya que estas sólo reportaban al Director General. Durante 1996 y 1997 la educación cívica no tuvo mucho impulso; primero por la concentración de esfuerzos que requirió la reforma

¹⁰ Educación cívica. Plan Trienal (2001-2003), México, IFE, 2001, p.13. En 1991 se creó la biblioteca central. En cuanto a la promoción del voto y la participación ciudadana en las elecciones (campanas de difusión) en 1991 y 1994 la participación de DECEyEC fue menor; corrió a cargo de la Secretaría de comunicación social.

¹¹ México, IFE, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 1996. En el prefacio, Pozas dice que “la consulta contenida en esta encuesta se coloca en el seno del debate político de la reforma electoral que llevarán a cabo los miembros de los partidos representados en las Cámaras de Diputados y Senadores. En ella se consigna la opinión de los mexicanos sobre los temas que dan contenido al debate mismo de la reforma electoral, mostrando los valores en los que se sustentan tales opiniones y las percepciones sobre los actores políticos que los representan en el debate político en el Poder Legislativo. Esta encuesta podrá ampliar los márgenes de las propuestas de los legisladores al indicar el sentido de las orientaciones y tendencias, permitiendo prever las posibles reacciones a las decisiones sobre las reformas jurídicas y dotarlas de la necesaria legitimidad que toda acción de este tipo requiere. Esta iniciativa aprobada por los miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral como principal autoridad electoral del país, forma parte de una serie de acciones que, desde junio de 1994, han sido tomadas por la autoridad del Estado mexicano con el objeto de ir asentando en la cultura política nacional la confianza en las instituciones e instrumentos electorales que garanticen la credibilidad en los resultados de las elecciones en México” (p.10).

¹² En esto se parecería al Consejo para la Consolidación de la Democracia en Argentina que Alfonsín creó como un grupo de intelectuales y figuras públicas en realidad sin otro objetivo que ayudarlo a promover una reforma constitucional de gran alcance. Véase Reforma Constitucional, Buenos Aires, EUDEBA, 1987

electoral y después por la que requirió organizar las elecciones federales de 1997¹³. Como veremos en el siguiente apartado, el efecto de estas reformas al interior del IFE fue muy sensible para el área encargada de la educación cívica.

Vale la pena repetir que de 1996 hacia atrás verdaderamente no hay memorias de las actividades realizadas por el IFE en materia de educación cívica. Sin duda hubo varias y de carácter muy distinto, como se ha señalado arriba, pero en general, en palabras de José Luis Gutiérrez (director ejecutivo de Educación Cívica de 1996 a 2003), “son un puñado de esfuerzos que comenzaban, sin llegar a un puerto”¹⁴. En verdad la educación cívica –muy aparte de la capacitación electoral- había sido hasta entonces un área “comodín”, de relaciones públicas y de propaganda del Instituto que en los niveles más altos se prestaba para proponer y realizar todo tipo de iniciativas que cupieran en el cajón de la promoción de valores democráticos (un cajón formidablemente espacioso)¹⁵, sin que los ejes y líneas de acción que se definieron en 1993-1994 sirvieran para conectar las acciones¹⁶. En los niveles básicos de operación del IFE la situación era mucho más caótica; no había directivas, no había programas, no había presupuesto ni materiales didácticos o guías siquiera para los vocales de educación cívica de cada junta distrital. Es decir que si existía alguna acción de educación cívica dependía absolutamente del interés, tiempo,

¹³ Sin embargo, cabe señalar que en un documento escrito por gente que trabajaba en el IFE para servir de guía y dar sugerencias para la reforma 1996 no se dice nada sobre la educación cívica. De nuevo, en la agenda no consideraba ese tema, ¡ni siquiera en la propuesta del mismo IFE! Esto sugiere que el impulso que el tema tendría después de la reforma vino genuinamente del nuevo Consejo y no de otras ramas del mismo IFE que presionaran por darle una mayor importancia. Ese documento, llamado Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso, seguía la propuesta de la agenda de una nueva reforma electoral que habían escrito en 1994 los consejeros ciudadanos del Consejo General del IFE: Santiago Creel, Miguel A. Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas y José Woldenberg. Los temas relevantes en el documento eran: padrón electoral y credencial, centros de votación, redistribución, TRIFE y calificación de elecciones, delitos electorales, fiscalía electoral, derecho a votar en el extranjero y los principios rectores de la actividad electoral (Pedro Aguirre, et.al., México, Instituto de Estudios para la transición democrática A.C., 1995).

¹⁴ Entrevista de la autora con José Luis Gutiérrez.

¹⁵ Del cuadernillo publicado por el IFE titulado Los valores democráticos vale la pena citar un pequeño párrafo para mostrar la importancia con la que se decía necesitar desarrollarlos, en contraste con lo poco que se hacía: “En la democracia es posible convivir respetando las diferencias, hay espacio para elegir, igualdad ante la ley y garantías para que nadie prive a otros de sus derechos. Este régimen no nació ni puede sostenerse por arte de magia: depende de todos, especialmente de que se conozcan, defiendan y apliquen los valores” (México, IFE (“Apuntes de cultura democrática”, 1), 1996, p.5).

¹⁶ De esto diría Emilio Zebadúa que: “Es un área que surgió como tú mencionas, un poco al final en la reforma, yo creo que sin haberle dado una importancia como la que potencialmente tiene y eso permitió que fuera un área adjetiva, un apéndice del Instituto y eso daba pie, como nosotros decíamos entonces, a un ámbito casi de relaciones públicas para permitir precisamente el acercamiento entre una institución pública a actores de la sociedad civil, de la academia y de la intelectualidad que pudieran volverse simpatizantes del concepto y del IFE. Nosotros quisimos transformarlo de eso a ser un área promotora de una nueva forma de pensar la democracia en México”.

iniciativa y creatividad de cada vocal¹⁷. En 1996 “Jornadas Cívicas” era el único programa orientado a desarrollar valores democráticos más allá de la difusión, pero en el ámbito de la ejecución los vocales que intentaron aplicarlo se enfrentaron a la desorientación y carencia de materiales de apoyo:

No nos llegaban contenidos desde el centro. Lo único que nos llegaba era el calendario de efemérides y a partir del calendario de efemérides te llegaba el COFIPE y ya con eso tú te movías. O sea, no nos llegaba nada que dijera: tú tienes que dar esto con esto. Entonces no había un contenido específico para cada tema, por lo que estuvimos insistiendo: ¡cómo vamos nosotros a homogeneizar la información a nivel nacional si cada quien está dando lo que cree que es lo correcto! A partir de ahí se empezaron a sistematizar los proyectos, los programas y se empezaron a elaborar manuales. Lo primero fueron las Jornadas Cívicas. Bueno, no, lo primero fue todo lo que tenía que ver con el proceso electoral, pero no había un contenido [uniforme], no nos mandaban siquiera una guía temática. Nosotros teníamos que preguntarnos qué podría interesar a la gente acerca del IFE, quién es el IFE, cómo se desarrolla un proceso electoral. Después no sólo eso, sino qué tiene que ver el Tribunal con el IFE y el proceso electoral; luego no nada más el Tribunal, sino los delitos electorales. Fuimos o se fueron creando las necesidades, y conforme veíamos las necesidades que imperaban en la sociedad, incrementábamos los contenidos. Apenas hasta muy recientemente entregamos materiales sistematizados de educación cívica, pero nunca nos llegaron materiales de oficinas centrales. Hablo de la educación cívica concretamente, no del proceso electoral porque para el proceso electoral sí había un manual de casilla. Pero para el trabajo consolidado de la educación cívica no había contenidos; había temas, pero no había un guión de qué hacer¹⁸.

Así pues, los vocales elaboraban materiales de muy distinta índole para promover valores democráticos¹⁹. Esta situación cambiaría a partir de 1997, pero importa subrayar algo que no

¹⁷ Cito una parte de la entrevista con María Elena Cornejo, vocal en Aguascalientes desde 1993, realizada el 25 de noviembre de 2005: “Terminando esa elección [la de 1994] nos empezamos a preparar para la educación cívica, buscando qué podría funcionar. Lo primero que hicimos era ir a las escuelas a hablar sobre temas político-electorales y a empezar a posicionar al IFE desde el nivel educativo [*¿Usted tenía materiales para hacer esto?*] No, lo preparamos nosotros mismos. No había ningún material en ese momento. Simple y sencillamente nos llegaba una clave que nos decía que teníamos que realizar actividades. [*¿Entonces dependía del vocal mismo?*] Sí, totalmente, de la creatividad del vocal. Entonces ibas y ofrecías pláticas, que era lo primero que hicimos. Diseñamos manualitos. Yo me acuerdo que diseñé un manual de qué es el IFE, empezamos a elaborar trípticos de qué son los partidos políticos, qué es la educación cívica, qué son los valores, qué es la tolerancia. Te preguntabas *¿cómo hago atractiva la promoción de los valores y la democracia en mi Estado, concretamente?* Entonces dependía mucho de tu creatividad. Por supuesto, había que investigar muchísimo; tenías que leer y releer el COFIPE. Las primeras conferencias sobre democracia se empezaron a dar en ese momento y empezaron a salir los primeros cuadernillos de divulgación democrática. Entonces todos esos materiales eran insumo para prepararte para los jóvenes en las preparatorias, los niños en las escuelas, los jóvenes en las universidades, los adultos... llevábamos a gente especializada para dar conferencias... todavía no nos sentíamos muy seguros para hablar de un tema que estaba naciendo, pero eso fue lo hicimos”.

¹⁸ Entrevista con María Elena Cornejo, vocal de Aguascalientes de 1993 a 2003.

¹⁹ Dice María Elena Cornejo que: “Empezaron a salir los juegos de Serpientes y Escaleras, los Crucigramas, la Sopa de letras y el Laberinto. Y empezamos a entrar a las escuelas; de manera organizada había que aplicar 5 actividades: un juego didáctico, lectura comentada, una plática y un simulacro sobre la jornada electoral. Empezamos a trabajar la educación cívica experimentando, piloteando qué te funciona y qué no. En Aguascalientes elaboramos una Constitución Política de estudiantes de educación media y media superior con la finalidad de que se hiciera un ejercicio democrático en el que tuvieran que constituirse como poder legislativo, como legislador, como Congreso, hasta llevar a cabo asambleas para la toma de decisiones, proceso electoral. Funcionó en algunos niveles; para Primarias y Secundarias no fue tan funcional. Sin embargo, se hizo un manual de elección de representantes que

cambió: el IFE seguiría utilizando la educación cívica como herramienta de promoción y propaganda de sí mismo, aun después de la reforma de 1996, cuando su autonomía quedó legalmente asegurada²⁰. Sin aventurarse a afirmaciones riesgosas puede decirse que la educación cívica en el IFE antes 1997 fue más que nada propaganda democrática y que aunque partir de 1997 su componente educativo crecería cada vez más y mejoraría, nunca perdió ese componente propagandístico que exaltaba la democracia por sí misma –sin definirla puntualmente- y consecuentemente la importancia del Instituto para sostenerla.

Ahora bien, a estas alturas sabemos que fueron políticos del PRI quienes dieron esa atribución al IFE como parte de su diseño general y sin una gran idea de cuál habría de ser su función. Esto favorece por ahora mucho más a la hipótesis alternativa que a la principal. Ahora bien, integrando la nueva información a la que obtuvimos en el capítulo anterior, podemos formular un argumento contra-factual para evaluar las hipótesis de este trabajo. Si la asignación de la educación cívica hubiera sido de verdad algo en lo que todos los partidos, o al menos PRI y alguno de oposición o alguna otra fuerza política interesada en la democratización (como lo proponía la hipótesis principal), hubieran tenido interés en discutir durante la reforma de 1989-90 o las posteriores, podría pensarse que la persistencia de los encargados de la educación cívica en el IFE por utilizar esta tarea principalmente para fortalecer y promover al propio IFE era muestra de que la intención de su asignación era que sirviera precisamente como área de propaganda para anclar el Instituto en la conciencia de la población como un garante de la transición. Pero no fue así.

De vuelta a la realidad, lo que pudimos observar en el capítulo tres sobre el origen de la asignación obliga a suponer que los encargados de la educación cívica en el IFE le dieron este uso propagandístico muy aparte del origen de la asignación. Así pues, no porque estuviera destinada a este uso, sino, muy al contrario, porque no sabían para qué uso había estado destinada originalmente y algún uso tenían que darle. Con toda seguridad, le dieron uno que convenía al

tenemos a nivel nacional y se aplica a solicitud cuando las escuelas quieren integrar su sociedad de alumnos. Esos son los proyectos que generaron mayor demanda y aceptación”.

²⁰ Véanse *supra*, el capítulo tres. Como dijo a la autora Emilio Zebadúa: “Bueno, algunos de nosotros consejeros considerábamos que estábamos dando una batalla política real en ese período de transición y que era muy importante establecer al IFE como una institución realmente autónoma, posicionada por sí misma y con su propio proyecto político y que para hacerlo necesitábamos tener un mensaje, y ese mensaje era la educación cívica. Formar ciudadanos para participar en política era la mejor forma de darle un sostén al IFE. A un IFE que ya no dependía del Estado, a un IFE que a veces estaba confrontado con el Estado porque justamente estaba tratando de generar condiciones para elecciones limpias y transparentes que inevitablemente lo ponían en contraposición con un Estado que venía auto-perpetuándose durante 70 años. Nosotros necesitábamos tener un mensaje, un lenguaje, un discurso, una propaganda que explicara lo que estábamos haciendo y que nos vinculara al mismo tiempo con la sociedad, la que movilizara a favor de la defensa de esa democracia y del IFE.” (Entrevista realizada por la autora).

interés del Instituto; la educación cívica se siguió utilizando para fortalecer al propio IFE en momentos que como institución vivía una transición importante a causa de reformas consecutivas. Pero algo sucedió a partir de su última reforma en 1996. Para entonces la conciencia de que el IFE era una institución crucial para la transición estaba bien difundida y la reforma la hizo independiente de los designios del gobierno. Cuando estas dos condiciones estuvieron aseguradas, la concepción de la educación cívica se amplió considerablemente, de modo que sobre la tarea propagandística del propio Instituto, Consejeros y Directores Ejecutivos finalmente empezaron a considerar utilizarla para construir un proyecto de política de educación cívica.

4.2 El primer giro hacia una política

Después de la reforma electoral de 1996 el nuevo Consejo General del IFE tomó una perspectiva diferente para atender la tarea de educación cívica. La reforma que ciudadanizó al IFE dio al nuevo Consejo legitimidad, autoridad y, sobre todo, seguridad para actuar con autonomía. En los próximos cuatro años el Consejo General tuvo gran protagonismo en la vida pública. Con un espíritu de liderazgo ilustrado varios consejeros tomaron iniciativas entusiastas, aunque poco sistemáticas y poco ordenadas en un proyecto general. Para 1998 empezó a preocuparles que no existiera orden alguno en las acciones orientadas a la educación cívica, ni proyectos (aparte de “Jornadas Cívicas”), ni un programa a nivel nacional. Pero aparte de un liderazgo más seguro para emprender iniciativas arriesgadas, según José Luis Gutiérrez hubo otros factores que contribuyeron a que el IFE ampliara para ese momento sus actividades en el área de la educación cívica: 1) el aprendizaje institucional, 2) el interés promovido por agencias internacionales, 3) un contexto favorecedor nacional e internacional que empezó a tomar la educación cívica como parte de la agenda de la democratización²¹. Emilio Zebadúa (Consejero electoral y presidente de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica de 1996 a 2000) decía de la actuación de ese Consejo:

La tarea inmediata fue abocarnos a las elecciones federales de 1997. Pero pasadas las elecciones hubo oportunidad de revisar más a fondo y en una nueva óptica lo que IFE venía haciendo en materia de educación cívica. Lo que encontramos Jesús Cantú, Jaime Cárdenas, Mauricio Merino y yo es que la educación cívica que hacía el IFE era pasiva, [...] se presentaban valores, principios, conceptos que

²¹ Él citaba a manera de ejemplos las actividades de Organización de Estados Iberoamericanos y CIVITAS. José Luis Gutiérrez recordaba el contraste con una reunión de organismos árbitros electorales de América Latina, UNIORE, celebrada a fines de los noventa en la que todavía el representante chileno discutió que se hablara de educación cívica porque le parecía que no tiene nada que ver con la reunión.

se consideraba caracterizaban al ciudadano en una democracia, digamos casi pura, pero que no tomaban en cuenta en absoluto la realidad social de nuestro país, la política en sí misma. Y por lo tanto empezamos primero a investigar y tratar de redefinir el concepto de educación cívica y eso nos llevó a conocer algunas experiencias internacionales, a entrar en mayor cercanía con organizaciones no gubernamentales en México y con entidades que tenían diversas experiencias [...] Fuimos adentrándonos en esa idea todavía vaga pero ciertamente más dinámica y a la par de eso fuimos reafirmando la idea de que el IFE, como lo tiene establecido en el artículo 41 constitucional como una de sus facultades, debía buscar llevar a sus últimos alcances ese concepto de educación cívica y de una política democrática. [...] Ese fue nuestro proyecto hasta las elecciones presidenciales y a partir de ahí siguió su curso. Creo que establecimos unas bases para un trabajo más intenso de educación cívica. Yo dejé el Instituto en 2000 pero sí llegamos a considerar que la educación cívica debería tener un papel mucho más importante en el IFE, y el IFE y la educación cívica en la sociedad en su conjunto.

A la pregunta: *¿Qué tan importante era como asignatura del IFE cuando usted llegó al IFE?*

Zebadúa contestó inmediatamente:

No era importante. No, no era importante. Pero la dejamos mucho más importante porque la convertimos potencialmente en un área de propuestas nuestras. Casi se convirtió en lo que nosotros diríamos, en el buen sentido de la palabra, nuestro instrumento de propaganda a favor de la democracia. Y empezamos a diseñar el concepto, el marco, los instrumentos, *para realmente hacer propaganda a favor de la democracia a través de las áreas de educación cívica* a nivel central y de todo el país, porque era además la forma de vincular al IFE con la sociedad civil, con las ONG, con los intelectuales, con los partidos, y por lo tanto empezar a generar una cultura democrática desde el IFE con el IFE como eje articulador²².

Por otro lado, la también Consejera electoral del mismo periodo, Jacqueline Peschard, dice:

La disposición estaba, y la estructura estaba definida por la ley para la educación cívica y la capacitación electoral. En el IFE desde su fundación había ese conjunto de tareas que dependiendo del momento eran más o menos intensas pero que incluían tanto la parte de estudios y de edición de textos como la parte propiamente de educación cívica en el ámbito escolar. Yo le diría que no fue sino hasta cerca de la elección del 2000 que el IFE cayó en cuenta de que su responsabilidad no sólo era desarrollar una serie de tareas relativas a la educación cívica, sino hacerlo integralmente; que es el IFE quien debía definir las estrategias para desplegar políticas de educación cívica. Todo esto sucedió al darnos cuenta de que era enorme la responsabilidad asignada al IFE constitucionalmente pero que era una tarea que no podía hacer solo²³.

En 1998 y 1999 la DECEyEC y su comisión correspondiente en el Consejo (presidida por Zebadúa) buscaron apoyo de agencias y ONG internacionales de educación cívica “para traer a México por medio del IFE el debate de cómo debía ser una educación cívica que ya no correspondiera al Estado centralizado y autoritario como del que veníamos, sino como debería corresponder a una sociedad democrática como la que supuestamente estábamos construyendo desde el IFE y desde la sociedad, desde los partidos políticos”²⁴. En particular, el IFE buscó principalmente el apoyo de dos organizaciones internacionales: CIVITAS y Center for Civic

²² Entrevista de la autora con Emilio Zebadúa. El énfasis es mío.

²³ Entrevista de la autora con Jacqueline Peschard.

²⁴ Entrevista a Emilio Zebadúa.

Education²⁵, (que sería de 1998 a 2000 su principal asesor) para formular programas que estimularan la participación política libre y responsable en la comunidad²⁶.

El interés en programas de este tipo marcaba un cambio en la concepción de la educación cívica que el IFE había tenido hasta entonces. Como dice José Luis Guitérrez, “se empezó a entender la ciudadanía en un sentido amplio, no como un status que se adquiere sin esfuerzo alguno al cumplir cierta edad, sino como algo que se desarrolla; desarrollar habilidades, competencias y capacidades para interesarse por lo que ocurre en las comunidades”. Sin embargo, a pesar del renovado impulso para estudiar experiencias de educación cívica en los ámbitos internacional y estatal, la verdad es que de 1997 a 2000 no se diseñaron programas de educación cívica nuevos. A pesar de ello, hay que mencionar lo que sí se hizo porque de cualquier forma contrastaba con los años anteriores: en 1998 la DECEyEC diseñó el Taller de Educación Ciudadana y en 1999 capacitó como instructores a los vocales del ramo; también presentó un primer documento de planeación de educación cívica que se llamaba “Horizontes de la educación cívica en México” que establecía un marco estratégico y de horizonte para las acciones de educación cívica²⁷. Además, la DECEyEC reformuló las “Jornadas Cívicas” a partir

²⁵ “CIVITAS: The Institute for the Study of Civil Society” es un *think tank* no partidista, financiado por donaciones privadas, con base en Londres. En general, su propósito es profundizar el marco legal, institucional y moral que hace posible una sociedad libre y democrática. En particular, su meta es una “mejor división de responsabilidades entre gobierno y sociedad civil”. Se concentran en 6 temas de políticas públicas: crimen, salud, educación, familia, inmigración y bienestar. En el área de educación, CIVITAS dirige la Iniciativa Internacional para la Democracia por la vía de la Educación Cívica, administrada por el Center for Civic Education y CIVITAS Latin America. CIVNET, una división de CIVITAS, es un recurso de Internet que da servicio a practicantes de la educación cívica (maestros, diseñadores de currículos), académicos, políticos, periodistas y ONG, y es el vínculo entre CIVITAS y el Center for Civic Education (Véase www.civitas.org.uk, www.civnet.org). Por otro lado, el Center for Civic Education es una organización independiente sin fines de lucro (con oficinas en Los Ángeles, California, y Washington D.C.) que desarrolla programas de educación cívica curriculares, de formación de maestros y comunitarios para “promover una ciudadanía ilustrada y responsable, comprometida con principios democráticos e involucrada activamente en la práctica de la democracia en Estados Unidos y otros países”. Los programas del centro se aplican en todos los Estados de EE.UU., incluyendo sus territorios como Samoa, Guam, Puerto Rico. Tiene vínculos con más de 40 países, uno de los cuales es México, cuyo contacto es el IFE. Esta organización diseñó el originalmente llamado “We the People... Project Citizen” que adaptó entre 1999 y 2000 para las condiciones de México con el fin de que el IFE lo incluyera como parte de sus programas de educación cívica en el espacio escolar de educación Secundaria. La adaptación fue difícil porque originalmente está diseñado para ser un programa curricular, lo que significa que hay un manual para Profesores. (Entrevista a Mark J. Molli, Director del Center for Civic Education en Washington D.C., realizada en esa ciudad en Abril de 2005). En México, los vocales de Educación Cívica y Electoral del IFE tenían que buscar profesores entusiastas y dispuestos a dedicar un gran número de horas de clase al desarrollo del proyecto a lo largo de semanas, ya que no forma parte de la currícula. Cómo encontrar a estos profesores y luego capacitarlos es una cuestión difícil, razón por la cual la aplicación de este proyecto ha sido mínima en México, a pesar de que es quizá el más completo e integral de los que ha aplicado el IFE.

²⁶ Entrevista de la autora con José Luis Gutiérrez.

²⁷ En realidad, aunque el IFE dice en la actualidad que este documento “presagiaba los futuros momentos de planeación en materia de educación cívica”, la verdad es que sólo se presentó en el marco de la conferencia de CIVITAS “La educación cívica como medio de desarrollo para la democracia” (www.ife.org.mx).

de nuevos criterios: 1) ya no sería sólo un programa extracurricular, sino que estaría íntimamente conectado con los contenidos de educación cívica de los programas de la SEP, 3) daría apoyo al docente y 4) estaría orientado a desarrollar competencias y no sólo a enseñar contenidos²⁸. Para ello debía apelar a metodologías distintas a las tradicionales, más allá del aula al ámbito escolar y la relación de la escuela con el entorno de la comunidad. Sin embargo, contrastando la enorme importancia que parecía tener ahora la educación cívica con un concepto “mucho más social, abierto, popular, democrático, mucho más masivo” (según las palabras de Emilio Zebadúa), con el poco desarrollo de programas en este período, esta autora preguntó a Zebadúa: *Respecto a esa visión más social, ¿cómo podría esperar romperse con valores que según algunos configuraban una cultura política autoritaria, parroquial y con vicios enclavados en la sociedad por medio de la educación cívica, por medio de propaganda cívica?* A lo que contestó:

Bueno, nosotros no llegamos a desarrollar todo un modelo ni tampoco teníamos la posibilidad de hacerlo desde el IFE. El IFE también tenía grandes limitaciones y otras tareas muy importantes. Pero sí llegamos a plantear que era radical y por lo tanto positivo el que nosotros pudiéramos provocar a la sociedad a tener que replantearse su relación con el Estado, con su comunidad, con las instituciones públicas, con el viejo sistema que en México duró tanto y que incluso perdura en muchos ámbitos culturales e institucionales.

Específicamente sobre la falta de programas nuevos en este período Emilio Zebadúa añadió:

Otra vez, nosotros no estuvimos el tiempo suficiente y no llegamos a desarrollar programas... ni tampoco estuvimos seguros –hablo en plural porque siempre fuimos un esfuerzo colegiado- pero nunca llegamos nosotros a definir programas y proyectos. [...] Entonces digamos que llegamos a esbozar este planteamiento, a hacer reflexiones y a establecer contactos, porque una de las cosas que llegamos a privilegiar fue establecer los vínculos en todo el país con grupos que estaban haciendo proyectos de educación cívica o eran partícipes como Alianza Cívica, Equipo Pueblo, ONG de Estados, miembros de UNICEF, académicos, líderes magisteriales. Pero todo fue un proceso de hacernos de información y empezar a pensar en este concepto de educación cívica democrática y el papel del IFE en ella.

Así pues fueron tres años de discusión, reformulación, construcción de redes; pero no necesariamente de acciones. Si las hubo, en el nivel de la ejecución carecieron de dirección, fueron dispersas y difíciles de aplicar, como afirma María Elena Cornejo:

Estuvimos con un proyecto de educación ciudadana para jóvenes de bachillerato que fue muy difícil de aplicar primero porque las escuelas no tienen la asignatura de educación cívica. ¿Dónde insertarla? ¿Entre “Individuo y Sociedad”? andaban buscando en qué materia podía embonar, situación muy difícil. Sin embargo, les interesaba mucho que les diéramos pláticas. Preparatorias y Secundarias, cuando veían el tema del Poder Ejecutivo y Legislativo de la Unión solicitaban el apoyo del IFE para que les fuéramos a hablar de cómo era un proceso electoral. Entonces si bien los programas como tales no encajaban de acuerdo con la realidad, siempre había interés de buscar al IFE para les apoyáramos para impartir algunos temas. Así estuvimos hasta el 2000²⁹.

²⁸ Entrevista de la autora con José Luis Gutiérrez.

4.3 Las competencias de la SEP y el IFE en materia de educación cívica

Un asunto que se ha esbozado apenas, pero que revela la poca importancia de la educación cívica había tenido hasta 1997 no sólo para el IFE, sino como tema de debate político, es que no es fue sino hasta entonces que surgió el debate sobre las competencias de la SEP y el IFE en la materia. Aunque Luis Farías Mackey dijo a esta autora que desde 1991 él había sostenido una reunión con el Secretario de Educación para prever colaboración en materia de educación cívica una vez que terminara el proceso electoral de ese año, en realidad el ámbito de las competencias entre SEP e IFE –ya no se diga de colaboración- empezó a discutirse seriamente sólo a partir de que el Consejo nacido de la reforma de 1996 sugirió a la SEP que el IFE debía a colaborar y participar decididamente con ella para diseñar las materias de educación cívica impartidas en todos niveles. Como dice Jacqueline Peschard, “ahí fue que los funcionarios del IFE cayeron en la cuenta de que [la tarea de educación cívica] era una tarea muy amplia y que había otra dependencia que, aunque no de manera específica, tenía dentro de sus tareas educativas la promoción de la ciudadanía”³⁰. Emilio Zebadúa relata la historia:

Empezamos a dar las batallas incluso para ganar el reconocimiento de que en efecto era al IFE al que le correspondía impulsar la educación democrática y no al Poder Ejecutivo o al gobierno Federal. Y esa batalla la empezábamos a dar en contraposición con la SEP, pero tampoco llegamos a una batalla final, nosotros apenas estábamos preparándonos, sin quizá ser la institución que tenía todos los elementos par hacerlo, porque éramos consejeros, no éramos un partido político o un grupo de intelectuales suficientemente grande. Hubo un debate sobre cuál era el significado del artículo 41 y en el COFIPE que dice que corresponde al IFE impartir educación cívica. Incluso dentro del IFE había quienes tenían una interpretación restringida, que decía que la educación cívica era simplemente promover el voto y preparar al ciudadano para votar y ser votado en las elecciones, que ése era el espíritu de ese texto que le da la facultad al IFE para hacer educación cívica. Y había algunos de nosotros que creíamos que la interpretación era o debía ser mucho más amplia y que le correspondía al IFE redefinir la educación cívica en este país porque esta era la institución encargada de promover la democracia. Nosotros armamos ese debate, antes no lo hubo y después no sé si lo hubo, no sé si lo hay. En actividades, se han ampliado, pero no he visto ese proceso de reflexión, de análisis, de cuál debe ser el papel del IFE en la educación cívica.

Dentro del IFE mismo, sin embargo, han existido y existen dos diferentes corrientes de interpretación sobre la exclusividad de la asignación que le dan la Constitución y el COFIPE en materia de educación cívica. En la misma vena de Emilio Zebadúa, Jacqueline Peschard decía a esta autora que:

La Constitución, en el único lugar en que dice “que la educación cívica le compete a:” es en el artículo 41, y lo dice para el IFE. No lo dice para la sociedad, pero tampoco para el Estado. Ya si usted baja a la Ley Orgánica de la Administración Pública o a la Ley de Educación, va a verla entre sus tareas educativas. Pero no a nivel constitucional. Claro que no dice “exclusivamente”, pero cuando te dicen:

²⁹ Entrevista de la autora con María Elena Cornejo.

³⁰ Entrevista de la autora con Emilio Zebadúa.

tú tienes la facultad integral... o sea, ya si me pregunta, dentro de un trabajo coordinado entre la SEP y el IFE a quién le compete la coordinación, ¿al IFE o a la SEP? Bueno, usted dirá que a la SEP porque la SEP tiene toda la parte educativa en general, no la estrecha de la educación cívica. Pero yo le diría, la definición constitucional es para el IFE, pero es de tal magnitud que, efectivamente, no la puede hacer solo. Entonces ya cuando el IFE lo traduce en actividades, ahí efectivamente busca mejor relación y coordinación con la SEP. La Constitución sólo la reserva para el IFE. Pero yo también creo que el legislador tenía una idea muy general del asunto; en 1989 los temas que hoy están a debate no estaban... muchos temas, como el asunto del dinero, la educación cívica... En la última reforma [1996] la verdad es que no eran los temas... el de la transparencia, por ejemplo, ¿es un tema nuevo!

Por otro lado, hay quienes interpretan de manera más laxa la asignación y se oponen a que el IFE asuma responsabilidad entera por la educación cívica en México, desde el punto de vista normativo y sobre todo desde el punto de vista de las capacidades del Instituto. Curiosamente, es en los niveles más bajos, más cercanos a la ejecución, donde la interpretación del artículo 41 y del 69 del COFIPE tiende a ser más amplia o laxa. María Elena Cornejo y José Luis Gutiérrez, por ejemplo, muy conectados o asignados a esos niveles de operación, se oponían a una interpretación excluyente del artículo 96 del COFIPE y decían en las entrevistas con esta autora que en el espíritu del artículo 41 constitucional y el COFIPE la SEP, los académicos y la sociedad civil tienen parte y responsabilidad en la tarea. He aquí la opinión del segundo:

Yo no lo sé, pero casi estoy seguro de que ningún legislador pensó en darle el alcance que llegaría a tener. Es conveniente, a la distancia, y ventajoso, que haya sido dada al IFE en términos laxos, sin demasiada precisión. La educación cívica realmente podría jugar un papel muy importante en la formación de una ciudadanía. Pero el IFE es formalmente un centro generador de ideas, iniciativas y proyectos, más que un ejecutor³¹.

En la voz de la misma persona, entre la SEP y el IFE existió “celo y recelo” al respecto de la educación cívica. A partir de que inició la interlocución a distintos niveles entre ambos, la primera no entendía por qué el segundo debía intervenir en una de sus asignaturas –desde los niveles más altos, de Secretarios, Consejeros y Directores, hasta el más básico, de Profesores y Vocales. Sin embargo, las relaciones mejoraron al tiempo que el IFE fue ganando una mejor reputación, de manera que en 1998 se discutía en la SEP la necesidad de introducir una nueva asignatura o sustituir la materia “Educación Cívica” por “Formación Cívica y Ética”, en cuyo diseño colaborara el IFE. Pero no prosperó el convenio tripartita de colaboración para lograr tal objetivo entre la Secretaría de Gobernación, la SEP y el IFE, oficialmente, por la ambigüedad en la definición del COFIPE en cuanto a la asignación de la tarea al IFE y, realmente, porque algunos Consejeros sostuvieron una posición maximalista al disputar para el IFE la competencia exclusiva sobre el diseño de la asignatura. Como sea, la SEP comenzó a impartir la nueva materia

³¹ Entrevista de la autora con José Luis Gutiérrez.

a nivel Primaria desde 1999, claramente inspirada en el programa del IFE “Educar para la democracia”³². Poco después, para el diseño de la materia de Civismo el subsecretario de Educación Gómez Morín convocó al IFE para diseñar el “Programa Integral de Formación Cívica y Ética para Primaria”. Según José Luis Gutiérrez, la similitud de los programas de la SEP y el IFE en la educación cívica para los escolares viene desde entonces, al grado que la SEP contrató como consultora a Silvia Conde, quien antes lo fue del IFE.

Así, según José Luis Gutiérrez, podría hablarse de una relación que se desarrolla de 1998 hasta 2003 en tres etapas: primero de recelo, luego de aceptación, luego de colaboración, a medida que el IFE se acredita como institución de reputación limpia y autónoma³³. No sobra decir que para esas alturas muchas batallas se habían librado ya en los ámbitos básicos de operación del IFE y de la SEP. Como recuerda María Elena Cornejo:

En Aguascalientes las jornadas cívicas les interesaban mucho a los maestros, capacitamos a más de 400 maestros en las Jornadas Cívicas, y entrábamos a las escuelas. Era para nosotros un programa muy sólido, de mucho interés; el inconveniente era que los maestros querían aplicarlo, o sea, teníamos que ir nosotros a aplicarlo. [...] A nivel de autoridad te decían que sí pero que nosotros éramos los que teníamos que entrar a las escuelas. La situación es que estos acuerdos a alto nivel no se aterrizan... A la hora que queríamos entrar a las escuelas no nos permitían entrar con el argumento de que nos identificaban con el PRI; hasta que no les explicabas y les enseñabas los materiales de lo que ibas a tratar con ellos. En ese momento te permitían entrar, pero era un trabajo bastante arduo. Empezamos desde que acabó la elección de 1994 y hasta 1998 estábamos más seguros. En ese momento ya no pedíamos, la demanda era a la inversa; las escuelas lo solicitaban. Veían que les funcionaba hacer la elección de representantes y que las Jornadas Cívicas estaban siendo muy atractivas para los niños y jóvenes, entonces eso se fue generando poco a poco. [...] A nivel Secundaria es muy complicado entrar; los maestros no ceden su espacio. Exigen tenerlo como asignatura [curricular] y normalmente le dan tiempo hasta fines de mayo, cuando casi llega la jornada electoral y se convierte más en pláticas informativas que en Jornadas Cívicas. Pero lo que funciona muchísimo en la Secundaria es la elección de representantes... finalmente dices, bueno, si esto es lo que va a funcionar en los jóvenes, pues no importa que sea nada más un proyecto. [...] En preparatoria es muy difícil entrar. No hay una materia adecuada para nosotros y cada vez hay menos... tienen horarios... Los CBTIS que eran los que más puertas nos abrían, nos las empezaron a cerrar. Con ellos lo que más nos funcionaba era el cine-debate. A través del cine reflexionar sobre valores y anti-valores, sobre el sistema democrático y su

³² María Elena Cornejo también dedicó algunas palabras muy positivas a este proyecto del IFE que no logró consolidarse por la falta de un acuerdo con la SEP cuando pregunté si creía que habían mejorado los programas de educación cívica en los últimos años: “se elaboró desde el 2000 un programa que se llama *Educar para la democracia*, que va desde Preescolar hasta Secundaria. Se negoció y se pilotó el proyecto. Aguascalientes fue entidad piloto con 250 maestros de los tres niveles. Sin embargo como no hubo apropiación del proyecto por parte de la SEP, ellos elaboraron su propio proyecto con las mismas ideas, con las mismas competencias a desarrollar, pero sin tener la penetración indicada porque esto necesita un proceso de acompañamiento lento. No puedes decir, «ahí les va todo el material de *Educar para la democracia* y aplíquenlo ya», porque implica una transformación. Yo decía cuando lo aplicábamos que es necesario informar, formar y transformar porque no nada más te puedes quedar en información y bajar materiales, porque ni siquiera estás informando, estás distribuyendo... si tú como profesor no entiendes que debe haber una transformación de valores, el programa no cumple su objetivo. Y eso desgraciadamente no se logró, pero habría sido una gran mejoría”.

³³ Entrevista de la autora con José Luis Gutiérrez.

aplicación. Eso es lo que atrae al joven, las pláticas. [...] Con jóvenes, generalmente era muy difícil. Preparatoria es muy difícil. Y tratábamos en aquellas carreras humanísticas con tendencia política: Derecho, Ciencias Políticas y Administración Pública -los de Pedagogía nada. Realmente hay muy poco interés; quisimos entrar con Jornadas Cívicas para adultos, pero nos corrieron los jóvenes, no las instituciones, los jóvenes nos corrían de los salones. Nos preguntábamos a qué entrábamos donde en vez de resolver, creábamos más conflictos³⁴.

4.4 El giro trascendente

En 2000 hubo un punto de inflexión en el desempeño del IFE respecto a la educación cívica con la publicación del Plan Trienal de Educación Cívica, que daba a conocer las actividades que el IFE realizaba a nivel nacional en esa materia. Por primera vez en la historia del IFE en 10 años, el Consejo General se reunió, discutió y aprobó una iniciativa de educación cívica. Esto tuvo gran importancia política porque el IFE reconoció que debía tomar la educación cívica como prioridad³⁵. Sin embargo, lo más importante es que por primera vez el IFE y particularmente la DECEyEC editaron un documento que ordenaba todos sus programas de educación cívica y proponía otros con justificación, políticas a seguir, líneas de acción, poblaciones objetivo, indicadores y estrategias para implantarlos³⁶. El Plan Trienal se justificaba así:

La comprensión de la cultura política, entendida como el conjunto de percepciones, valores, actitudes, orientaciones y conductas de la población en torno del fenómeno político, resulta un punto de partida objetivo y confiable si se trata de establecer un plan de educación cívica. [...] Los datos que se presentan [a partir de la encuesta de Cultura Política en México realizada en 1999] resultan notables en la medida que si la democracia es un método para la elección de gobernantes y una forma de vida caracterizada por la participación de la ciudadanía, de la idea que se tenga sobre la utilidad de la política y las instituciones dependen en buena parte las conductas de la población, su aceptación o rechazo, su cooperación o indiferencia³⁷.

Los programas contenidos en el Plan Trienal eran:

1. “Jornadas Cívicas infantiles y juveniles”. Fue la primera tentativa de intervención del IFE en el espacio escolar de forma extracurricular para fortalecer los contenidos de las materias de Civismo y Educación Cívica, promoviendo la formación de la población infantil y juvenil en valores y prácticas de la democracia a través de actividades que parten de los principios

³⁴ Entrevista de la autora con María Elena Cornejo.

³⁵ Entrevista con José Luis Gutiérrez.

³⁶ Consúltense información más detallada sobre el Plan Trienal en el anexo de esta tesis. Además, el Plan Trienal completo se puede consultar en línea en la página del IFE: <http://www.ife.org.mx>

³⁷ *op.cit.*, p.24. En el Plan Trienal el IFE por fin partía de un diagnóstico claro para desempeñar su tarea de educación cívica: 1) un escaso interés en la política, manifiesto en la relativa ausencia del tema en el ámbito familiar, en la poca cercanía que la ciudadanía siente respecto a las instituciones públicas y la precaria participación de las personas en organizaciones sociales o políticas, 2) la relativamente alta disposición de la ciudadanía a aceptar distintos principios de legitimidad del poder político porque la orientación hacia un gobierno de leyes compete con la preferencia por un líder fuerte, 3) el precario asentamiento de los valores de respeto y tolerancia, así como la limitada aceptación de la pluralidad política, 4) la persistencia de concepciones de desapego y desconfianza en la ley y desconfianza de la ciudadanía en su capacidad de influir en el curso de los asuntos públicos, lo que convive con su recelo y distanciamiento de la política.

pedagógicos de reflexión, aprendizaje a través del juego y vivencia del conocimiento. La SEP pasó de la reticencia a la aceptación de este programa y empezó a aplicarlo en 1996, reformulándolo un par de años más tarde. El mayor problema de este programa fue su poco desarrollo conceptual, la dificultad para capacitar aplicadores y la baja cobertura en la República.

2. “Derechos y valores para la niñez mexicana”. El IFE empezó a trabajar desde 1996 en los derechos infantiles, colaborando para ello con el DIF y la UNICEF. El primer resultado fueron las *elecciones infantiles celebradas simultáneamente con las reales el 6 de julio de 1997*. Con apoyo de la UNICEF, el Papalote Museo del Niño, la Comisión de Derechos Humanos del D.F. y la Subsecretaría de Servicios Educativos para el D.F. de la SEP, comenzó a aplicarse en fase de prueba en el D.F. a alumnos de 5º y 6º de Primaria. Su mayor problemas fue la poca sensibilización de los maestros respecto al tema.

3. “Nosotros los jóvenes... Proyecto ciudadano”. En 1998 el Center for Civic Education presentó al Instituto este programa para adaptarlo al medio educativo mexicano con la ayuda de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el D.F. de la SEP. El objetivo del programa era involucrar a los jóvenes de Secundaria en la identificación, reflexión y propuesta de solución de problemas propios de su comunidad y en el diseño de un plan de acción para persuadir a sus autoridades de convertir su plan en una política pública. Es decir, buscaba que los alumnos sustentaran la convicción de que podían incidir en la definición de las políticas públicas y en las autoridades gubernamentales. Este programa es uno de los pocos programas completos de educación cívica que buscan formar ciudadanos no sólo en el plano del status –que conozcan derechos y obligaciones- sino en el de las prácticas y las competencias. Fue piloteado en el D.F., Yucatán y Jalisco en 1999³⁸. Desgraciadamente su aplicación ha sido muy escasa e incompleta.

4. “Consulta infantil y juvenil 2000”. Se llevó a cabo el 2 de julio de 2000 con la participación de niños, niñas y jóvenes de todo el país de 6 a 17 años con los temas de los valores y las prácticas de la democracia y los problemas públicos. El objetivo era conocer las demandas y necesidades de esta población, favorecer su aprendizaje de derechos y obligaciones cívicas, reforzar el ejercicio de los valores democráticos y generar procesos de participación y seguimiento de propuestas recogidas (lo cual se dificultó porque la primera queja de los niños era la violencia familiar, al respecto de lo cual el IFE puede hacer poco).

5. “Programas de educación ciudadana”. La difusión de los programas de educación cívica presentados por el IFE propició el acercamiento de otras instituciones y organismos interesados en la programas de formación ciudadana para adultos para realizar programas como el “Taller de educación ciudadana” y “Educación cívica para el espacio municipal”. Ambos tratan de involucrar a los ciudadanos en los asuntos públicos y políticos del país en sesiones de dos horas cada una. Están destinados a la población adulta agrupada en universidades, sindicatos, oficinas de gobierno, organizaciones no gubernamentales, agrupaciones políticas nacionales, organizaciones vecinales y partidos políticos. El segundo está centrado en los derechos y obligaciones de los ciudadanos en el ámbito municipal; está dividido en cinco grandes temas denominados *Eslabones de la Democracia* con varios temas sobre la competencia ciudadana desde el nivel federal hasta el municipal de gobierno³⁹.

Ahora bien, el informe final del Plan Trienal es más que un recuento de los programas hasta ahora diseñados y un enunciado sobre las metas que se deben perseguir a futuro; es también un documento en el que los conceptos de educación cívica, cultura política democrática y los valores

³⁸ Entrevista de la autora con José Luis Gutiérrez.

³⁹ También cabe mencionar las “Rondas Infantiles de Educación Cívica”, “Formación Ciudadana para Mujeres”, “Elecciones Infantiles”, el Diplomado en Educación Cívica y “Educar para la democracia”.

fundamentales para ambas están finalmente bien desarrollados y articulados⁴⁰. Es también un documento realista que reconoce el escaso impacto que tenían hasta el 2003 los programas del IFE en la formación de valores y desarrollo de actividades cívicas específicas -cuestión necesaria para una educación cívica integral⁴¹. Se dice explícitamente que el impacto parcial que el Plan Trienal tuvo se debió en parte al carácter conceptual y metodológico de la mayoría de los programas, pero sobre todo a las dificultades operativas y logísticas para ponerlos en práctica. Cabe notar, sin embargo, que el IFE restringe oficialmente las dificultades a problemas susceptibles de solucionarse en un momento dado, si existieran mayores recursos y mejor planeación, sin mencionar jamás las dificultades mayúsculas que presenta la existencia de comunidades rurales remotas o la desigualdad de la población para la aplicación de los programas. Si el IFE no reconoce estos problemas persiste la dificultad para las vocalías de

⁴⁰ En este Plan la DECEyEC afirma que “La educación cívica se entiende como un conjunto de herramientas teórico-metodológicas y de técnicas didácticas que busca influir positiva y deliberadamente en los procesos de formación de la cultura política democrática. Se le asume como factor coadyuvante para el desarrollo de competencias cívicas que favorezcan una intervención lo más libre, racional y responsable posible de la población en general en el ámbito público. El concepto de competencias cívicas hace referencia aquí a la articulación de conocimientos, valores y destrezas instrumentales que permiten el ejercicio efectivo de la ciudadanía democrática. Los valores se refieren a formas de ver y sentir el mundo, a actitudes relacionadas con el respeto a la dignidad humana, la tolerancia, pluralidad, apego a la legalidad, igualdad jurídico-política, libertad y solidaridad. Las destrezas cívicas incluyen habilidades intelectuales y operativas como diálogo, escucha activa, organización ciudadana, construcción de acuerdos, interlocución con la autoridad, fórmulas para participar, supervisar y evaluar políticas públicas, mecanismos de rendición de cuentas. Se considera que los valores no han de promoverse de manera discursiva y abstracta, ni las competencias instrumentales ofrecerse como puras técnicas manuales de procedimiento. Así, por sus propósitos e implicaciones, la educación cívica es una tarea irrenunciable para todas aquellas sociedades que busquen promover transformaciones democráticas y evitar los riesgos de involuciones autoritarias. Ello exige que la educación cívica sea, al mismo tiempo, política de Estado y compromiso social (Plan Trienal..., pp.30 y ss.)”. Las características de esa educación cívica como lo señala el IFE son: “integral por cuanto busca favorecer el desarrollo pleno de los individuos; global en tanto busca enmarcar dentro de un Plan Trienal coherente programas de carácter general con acciones focalizadas destinadas a adecuarse a las necesidades y exigencias particulares; y corresponsable en la medida en que se propone hallar coincidencias con otras instituciones públicas en los niveles federal, estatal y local y con organismos sociales y privados” (p.34). Por fin el IFE expresa oficialmente el objetivo de su tarea de educación cívica: “contribuir al fortalecimiento de una ciudadanía consciente de sus derechos y responsabilidades, fomentar la participación e impulsar la práctica de los valores de la democracia para incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, así como en el desarrollo de las comunidades, de las instituciones políticas y del país en el marco de un orden político democrático.”(p.35)

⁴¹ Cabe señalar que en un documento llamado Tipología distrital específica de dificultad para las tareas de educación cívica, preparado en agosto de 2003, el IFE registra los contrastes sociodemográficos entre distritos electorales con el énfasis en las características que obstruyen los trabajos de la DECEyEC en materia de educación cívica. Se miden características sociales (religión, indigenismo, preferencias políticas, actividad de grupos armados, presencia de ONG), educativas (escolaridad) y económicas (calidad de vivienda, género de jefe de familia, inseguridad, servicios, migración) y electorales (participación previa). Se clasifican los distritos en niveles bajo, medio y alto de dificultad y hay un índice de marginación ad hoc. Por último, se reconoce que los mayores retos de la educación cívica son que es una tarea permanente, que atiende a la población en general, con tareas variadas, personal diverso, que la participación es libre y que la evaluación es indirecta y difícil.

decidir qué programas funcionarían los distintos ámbitos de los Estados y de cómo adaptarlos a las condiciones que encontraban. Como dice María Elena Cornejo:

En zonas rurales era donde más nos interesaba entrar por los niveles de poca conciencia democrática, de poco conocimiento de la democracia y de manipulación que se hace de esta gente. Entrábamos mucho a las zonas rurales... con la persona que tuviera autoridad a nivel incluso de ejido y ellos nos convocaban a la gente y nos decían el día y hora. Trabajábamos mucho mejor en zona rural que en zona urbana. Es muy difícil penetrar en zona urbanas, la gente cree que todo lo sabe, cree que no tiene tiempo. Sin embargo, trabajas con partidos, con las delegaciones; las ONG muy poco. Las ONG no nos querían, decían que ellos podían enseñarnos a nosotros, no nosotros a ellos. Entonces era muy difícil en algunos sectores⁴².

Así, programas como “Nosotros los jóvenes... Proyecto ciudadano” -quizá el más integral de educación cívica que ha creado hasta ahora el IFE-, se quedaban en el papel, como confiesa María Elena Cornejo, vocal reconocida por su esfuerzo en materia de educación cívica:

En el 2001 se crea el Plan Trienal de Educación Cívica donde ya hay muchos proyectos, estrategias que aplicar y esto implica que de este menú tan amplio hagas una selección de aquello que podría funcionar en tu Estado. [...] Pero bueno, “Nosotros los jóvenes... Proyecto ciudadano”, para Secundaria y Preparatoria a nosotros no nos funcionó, en Aguascalientes. El período es muy largo y necesitas el aval del maestro para que haya una investigación sólida. O el maestro se los terminaba haciendo o lo terminábamos haciendo nosotros. Entonces no cumplía con el objetivo, que es que el mismo joven vaya investigando e identificando los problemas y que vaya presentando las propuestas de solución. Yo te puedo decir que los proyectos no eran aplicados tal cual nos los ponían aquí, por que es imposible que los apliques como si fuera un recetario... Tienes que ver tipo de gente, la edad, nivel escolar, socioeconómico, penetración política, tienes que valorar con qué tipo de gente estás trabajando, o a quién estás impartiendo talleres.

Así pues, aunque el diseño de los programas recientes estuviera de 2001 a 2003 mucho mejor acabado, las deficiencias en su aplicación seguían siendo grandes. Aun en los últimos años, cuando el IFE ha alcanzado bastante especialización en el diseño de programas, como dice el Mtro. Gabriel de la Paz (actual Jefe del Departamento de Publicaciones en Cultura Política), una cosa es lo que se decide y diseña desde las oficinas centrales del IFE, y otra es lo que las juntas locales y vocalías realizan en la práctica. Lo que es más grave, todavía no hay mecanismos de evaluación para los programas, que se aplican o no de acuerdo con las posibilidades, interés y recursos de los vocales. Por ello la educación cívica que desempeña el IFE en la vida real, es hasta la fecha heterogénea y dispar⁴³. Las razones de ello han sido variadas, pero la constante ha sido, según el mismo funcionario, la mala comunicación entre los órganos locales y el centro y la falta de retroalimentación para remediar estos problemas. La principal preocupación del IFE en el centro ha tenido que ver siempre, principal y comprensiblemente, con las elecciones, mientras

⁴² Entrevista de la autora con María Elena Cornejo.

⁴³ Entrevista realizada el 11 de noviembre de 2005.

que de la educación cívica lo que más le interesa es la Consulta infantil y juvenil y las conferencias magistrales, que son vistosas en la prensa nacional e internacional⁴⁴.

Con todo, documentos y testimonios dan evidencia de una preocupación más profunda desde 2000 en adelante. Estas palabras de Jacqueline Peschard lo resumen:

Yo le diría que el IFE se fue moviendo de cuestiones muy sencillas, de intervención en el espacio escolar a otras que después se fueron haciendo más sofisticadas a medida que se iba probando y haciendo mejor diagnóstico, un mapa, pues no es lo mismo una escuela en los Altos de Chiapas que una que está en el centro de Cuernavaca. Entonces tienes que hacer programas y materiales para que los proyectos de educación cívica sirvan tanto para una localidad en una zona A y otra en una zona B. El IFE fue desarrollando ese diagnóstico de situación, que hace que tus tareas se vayan haciendo más sofisticadas para mejorar sus tareas de educación cívica [...] Eso fue desarrollándose poco a poco a medida que el IFE iba fortaleciendo su estructura y que se daba cuenta de que era una institución cívica, porque cuando vienen elecciones su prioridad es organizar bien y a tiempo las elecciones. La educación cívica siempre está ahí, pero su prioridad son las elecciones, por eso cuando vienen las elecciones la educación cívica es una tarea que se deja al mínimo básico. Verá usted que se hacen muchos eventos, conferencias sobre plataformas, medios de comunicación, muchas cosas que tienen que ver con lo electoral, pero esa tarea de educación cívica queda, si me permite decirlo, adormecida en su situación básica porque todas las juntas locales, los consejos locales y distritales están metidos en la organización del proceso electoral que es la gran prioridad. Pero los dos o tres años que quedan entre uno y otro, para decirlo grueso, son momentos en donde la educación cívica cobra relieve y particularmente después del 2000, cuando se vio que se había ratificado la confianza en la institución electoral, que ya había rutinas institucionales para la organización de las elecciones. Entonces el propio Consejo General planteó que una de sus grandes tareas ahora era el fortalecimiento y la consolidación de la tarea de educación cívica, que entonces cobró un lugar muy, muy importante, aunque también había reforzar todo lo que era el desarrollo institucional, la fortaleza propia de la institución. [...] Dentro de lo cíclico, del 2000 en adelante el propio IFE decía, si llegamos a tener ahorros dentro de nuestros presupuestos, esos ahorros se van a ir a dos cosas: al registro nacional de electores, porque es la parte más cara del IFE, y a Educación cívica.

En el reporte final del Plan Trienal de Educación cívica 2001-2003 se dice literalmente que una vez concluido el proceso electoral para renovar el Congreso se iniciaron las actividades de educación cívica del IFE en cumplimiento de su tarea constitucional. Así, también documentos y testimonios confirman que hasta la fecha el IFE se ocupa seriamente de la educación cívica cíclicamente, de manera que sus momentos de mayor impulso están relegados a los años entre elecciones. A pesar de ello es indiscutible que es una tarea de la que el IFE se ha ido ocupando cada vez más –para mayor exactitud digamos *más a cada siguiente ciclo*- y cada vez con mayor ímpetu. Ha habido una clara evolución en las formas de la educación cívica; se puede rastrear fácilmente un período de prueba y desconcierto respecto a la tarea en los primeros años, cuando de verdad era prioritario organizar y hacer funcionar la institución misma, primero que nada, y luego poner en marcha el proceso electoral de 1991, con la capacitación electoral como la tarea

⁴⁴ Entrevista con Gabriel de la Paz.

indudablemente más relevante de la DECEyEC para el desarrollo de los comicios. Con el paso de los años, cuando el IFE fue ganando control y experiencia en las áreas prioritarias de la organización electoral, el registro y padrón, la insaculación y la capacitación electoral, pero también conforme en la transición se aseguraban mayores garantías para celebrar elecciones más limpias y equitativas, y entonces surgían otros temas que interesaban al IFE, como la distribución de recursos para los partidos y recientemente, la transparencia en los financiamientos y la educación cívica.

Ciertamente ha habido también una evolución en los contenidos. La primera línea de trabajo correspondió a la planeación y diseño de actividades vinculadas con la historia cívico política, haciéndose difusión de los personajes y momentos de la historia nacional por medio de la edición de carteles y folletos. Poco a poco hubo una evolución, paralela a la transición misma y a la transferencia del control del IFE del gobierno a un consejo más a través de las reformas, de contenidos basados todavía en aquella educación cívica pariente de la “ideología de la Revolución” a una educación menos comprometida con aquella pero tampoco demasiado aventurada en el impulso de competencias cívicas; es decir, todavía basada en la orientación para el ejercicio del voto y para inscribirse el registro federal de electores y la promoción de valores generales de la democracia. Ese era todavía un momento en el que la tarea primordial del IFE era comenzar una historia de elecciones limpias y válidas, en las que todos participaran. Luego su objetivo fue sondear la cultura política no para crear programas de educación cívica, sino apenas para saber cómo legitimar las siguientes reformas ante la población.

El IFE fue poniendo poco a poco mayor atención a la educación cívica a medida que se aseguraba para sí mismo como institución un marco jurídico que le permitiera concentrarse en tareas que iban perfilándose como más importantes al paso de la transición. En la última fase se observan cada vez más intentos de lograr desarrollo de competencias cívicas y de una ciudadanía participativa. Con todo, aún quedan resabios de una educación cívica concebida de manera vieja: “La educación cívica también necesita promover el conocimiento de la historia política del país desde la perspectiva de la construcción de la democracia”⁴⁵.

Sin embargo hay que tener cuidado cuando aún en la última fase las figuras públicas del IFE hablan de los esfuerzos de la institución en materia de educación cívica y de la promoción de la cultura política democrática, porque en algún sentido todo lo que hace el IFE podría interpretarse

⁴⁵ Plan Triannual (2001-2003), p.34.

así. Hemos visto arriba que si de algo ha servido la tarea de educación cívica al IFE de manera constante ha sido como instrumento de propaganda institucional. Así lo han revelado explícitamente algunos entrevistados cuando respondían a preguntas que ni siquiera iban dirigidas a ese tema. En otro orden de cosas, las diversas instituciones, autoridades y público en general han conocido lo que el Instituto Federal Electoral hace en materia de educación cívica y formación ciudadana a través de gestiones directas, que por medio de una política de comunicación sistemática que haya puesto el acento en esta tarea. De manera que hoy existen núcleos importantes que ignoran que el IFE tiene atribuciones en la materia, y ese desconocimiento dificulta las gestiones y el trabajo del mismo⁴⁶. En verdad, mucho de lo que hace el IFE se puede vender como educación cívica sin que tuviera que ver, por muchos años y aun actualmente, con una mayor atención o mayor destino de recursos a su dirección. Como hacía notar Jacqueline Peschard:

...una cosa es concretamente la tarea de promoción de la educación cívica y otra cosa son tareas que el propio instituto consideraba necesarias dentro de su estatuto de autoridad electoral. Entonces había por iniciativa de los distintos consejeros, distintos tipos de eventos. Por ejemplo, cuando pasó la elección de 2000, Merino alguna vez dijo «bueno ya acabó la transición, hagamos un evento sobre los retos de la consolidación democrática». Todo lo que se haga para el debate público sobre temas políticos-electorales uno puede decir que está dentro de un gran paraguas de educación cívica, pero no era específicamente educación cívica.

Finalmente, por casi una década las acciones del IFE en materia de educación cívica fueron mínimas, mal organizadas y de ínfima importancia como para ser siquiera evaluadas. En muchos casos las “metas” de educación cívica se llenaron casi a la manera comunista de rellenar cifras como se pudiera⁴⁷. No obstante, en la actualidad el Plan Estratégico de Educación Cívica (PEEC) 2005-2010 busca un punto medio entre la rigidez del Plan Trienal y la libertad total para que los vocales decidan cómo aplicar los programas, porque ahora se pedirá a cada Distrito que elabore su propio plan de acuerdo con sus condiciones específicas. Para algunos, esto mejorará considerablemente los resultados de los programas; para otros, el cambio es negativo y se debe en

⁴⁶ Véase *ibid.*, p. 23 sobre la pobre distribución de recursos y personal para el desempeño de esta tarea del IFE.

⁴⁷ En algunos recuentos que hizo el IFE de sus logros en materia de educación cívica, transformaba por ejemplo el número de consultas hechas a la biblioteca central del IFE en personas atendidas. De manera que si una persona acudía a esa biblioteca y consultaba un tema que muy probablemente tenía que ver con temas políticamente relevantes como financiamiento a partidos y pedía 16 libros o materiales, sería contado como 16 personas más atendidas ese año en el área de educación cívica. También Gabriel de la Paz comentaba que a veces los vocales no sabían como aplicar algún programa en el ámbito escolar y reportaban felizmente sus cifras de las metas alcanzadas y superadas en materia de educación cívica; 5000 alumnos de primaria, en un distrito, por ejemplo. En realidad, cuando se les preguntaba cómo lo habían hecho explicaban que no habían sabido cómo aplicar los programas o que las condiciones no se prestaban y que en lugar de eso ocuparon las horas correspondientes al taller en hacer una

realidad a un presupuesto para educación cívica que no permite imprimir materiales para todo el país. Como dice María Elena Cornejo:

Por cuestiones presupuestales han dejado de editarse materiales y se vuelve ahora, ahora otra vez se está en el proceso de que cada junta elabore sus propios proyectos. Que también pueden perderse, si no hay unos lineamientos muy precisos te pierdes porque lo dejas a la imaginación. Puede haber un vocal muy creativo pero puede haber otro que si no le dices empieza por este, luego esto, luego esto, no lo hace. A lo mejor tiene interés, pero no iniciativa, creatividad.

Sin intención de adentrarme en el análisis de un proyecto que apenas comienza, este último hallazgo de la investigación nos conduce a revisar una cuestión imprescindible para finalizar coherentemente el estudio del desempeño del IFE en materia de educación cívica: la fracción del presupuesto del IFE que se le asigna -un indicador de la importancia real que tiene la DECEyEC:

	1996 ⁴⁸	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ⁴⁹	2004	2005 ⁵⁰
Gasto anual de operación del IFE ejercido	3,717.8	5,640	3,726.7	3,267	6,594.6	3,614.2	3,883.6	6,333.4	3,803.5	4,280.9
Porcentaje del presupuesto de operación asignado a la DECEyEC	5%	13%	8%	7%	11%	7%	8%	14%	7%	7%
Órganos de planeación y dirección⁵¹	117,339.0	474,150.1	309,622	299,959.3	680,370	335,425.9	384,131.3	621,385.3 (9.8%)	406,792	887,873.8 (16.2%)

Como decía Mabire de las políticas culturales “la opulencia o la miseria de las políticas depende, en parte, de los recursos disponibles para financiarlas”. Podemos comprobar de un vistazo que el presupuesto que el IFE ha destinado a la educación cívica no es congruente con la importancia

limpieza general de la escuela, todos los niños, trabajando en equipo, lo que según ellos también contribuiría a la formación de valores democráticos (Entrevista con la autora).

⁴⁸ Gasto total de operación ejercido por el IFE a precios constantes, tomando como base el 2005. El gasto total del IFE es el gasto total de operación más el dinero destinado a prerrogativas de partidos políticos (<http://www.ife.org.mx>). Por ejemplo, en 2005 fue de: 4,280,901.6 + 2,117,151.5 = 6,398,053.1. Es importante notar que cuando se habla del gasto en tareas en general, los números pueden ser engañosos. Por ejemplo, para el mismo año de 2005 el informe dice que en la tarea de difundir los derechos y obligaciones de los ciudadanos se destinaron 316,064.1 millones, que son el 7% del gasto total de operación en programas. Sin embargo, bajo esta tarea se agrupan los presupuestos de direcciones y órganos muy diversos.

⁴⁹ Cabe señalar que en 2003 el documento de Proyecto de Presupuesto del IFE para el Ejercicio Fiscal señala como su segunda prioridad, luego de organizar las elecciones, la de “dar continuidad a las actividades del Instituto en materia de educación cívica y promoción de la cultura democrática (p.7)”. Podemos considerar que esto se debió a que era el año de cierre del Plan Trienal de Educación Cívica.

⁵⁰ Este no es el gasto ejercido, sino el presupuesto proyectado en el Proyecto de Presupuesto del Instituto Federal Electoral para el ejercicio fiscal del año 2005, IFE, México, 2005, (<http://www.ife.org.mx>).

⁵¹ Presidencia del Consejo, Consejeros Electorales, Secretaría Ejecutiva, Dirección del Secretariado y Oficinas de los Vocales Ejecutivos y Secretarios Locales y Distritales.

que se decía asignar a la tarea. Además es importante notar que los documentos y las personas generalmente hablan de “capacitación electoral y educación cívica” unidas bajo un solo artículo. No es una cuestión menor. Se ha visto que invariablemente, por las características del IFE, se da más importancia a la primera. Incluso podríamos suponer que la creación de una sola dirección para ambas tareas condenó a la segunda a la subordinación. Sin embargo, desde el inicio se creó una Dirección de Educación Cívica paralela a la Dirección de Capacitación Electoral, ambas bajo la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. El problema es que si uno busca acciones en materia de educación cívica es difícil confiar en documentos o discursos que ensalzan la tarea del IFE en cuanto a “la capacitación electoral y educación cívica”, porque cuando se trata de asignar recursos generalmente se refieren a la primera dando una importancia artificial a la segunda. Así, podemos imaginar que si el presupuesto es reducido para la DECEyEC, a la Dirección de Educación Cívica llega una parte mucho menor que a la de Capacitación Electoral, cuya función se considera prioritaria, y todavía una cantidad mucho menor de recursos para los últimos eslabones para la ejecución real de la educación cívica.

4.5 Conclusión sobre las hipótesis

Hasta ahora tenemos suficiente certeza para afirmar que ninguna de las dos hipótesis considerada exclusivamente puede dar cuenta de lo que realmente sucedió; sino que sería una mezcla de ambas la que mejor explicaría este caso. Por una parte, es cierto que los actores políticos que dieron al IFE la tarea de educación cívica lo hicieron muy probablemente para capitalizar la legitimidad del cambio político por la vía electoral; pero no fueron los actores que negociaron las reglas del juego durante la transición –oposición y gobierno-, que querían asegurar en una ley con alcances como éstos el pluralismo y crear una ciudadanía más atenta al fraude y al gobierno, como lo hubiera intentado explicar la hipótesis principal, basada en la literatura sobre transiciones a la democracia. Por otra parte, sin embargo, aunque la tarea fue asignada al IFE sin pretensiones de que ejerciera exclusividad y sí constituyó en buena medida una forma de readaptación a la retórica internacional de la democracia y una forma de legitimación de un papel continuado del Estado sobre el ámbito de la cultura política tampoco es sólo la maniobra de un régimen en decadencia para sustituir un corpus de ideas insostenible por otro más en boga.

Ambas hipótesis se quedaron cortas. Hay que decir que aunque la investigación sugiere que la alternativa se acerca más a la realidad, no tenemos elementos suficientes para concluir en qué

sentido asignó el gobierno esa tarea al IFE. Sabemos que después la tarea serviría por un buen tiempo para que el IFE mismo se legitimara y congraciara con algunos sectores sociales –como área de relaciones públicas- pero no podemos afirmar que la intención inicial era que se le diera ese uso. Como decía arriba, el terreno de las intenciones es espinoso para la Ciencia Política. Sin embargo, quizá esta investigación contribuirá a abrir el tema a la discusión.

Ahora bien, el pluralismo político que sin duda ya rodeaba la reforma de 1989 no se transmitió a la discusión sobre la educación cívica por que le fuera impedido a la oposición o a otros actores políticos o sociales, sino porque a ninguno de ellos le interesó. Aparte del mismo gobierno y de unas cuantas voces desperdigadas en la academia que fueron invitadas por el gobierno a participar, nadie habló de ella. La tarea *se coló* en la ley sin haber pasado nunca por la agenda formal de la reforma y es ilusorio dar el beneficio de la duda a los partidos o sociedad civil en definir y cuestionar ese papel en ese momento, porque casi diez años después seguían sin tener interés en ello. No parece que los legisladores vieran más allá de la cuestión electoral para pensar en la educación cívica, lo que explica que se le considerara en conjunto con la capacitación electoral. Es el PRI quien lo propuso, para desconcierto de las hipótesis que una interpretación concentrada en la *transitología* propondría.

Sin embargo, ha podido confirmarse, al revisar el cambio de los programas de la SEP, que el propio régimen estaba consciente de la necesidad de aceptar en el terreno cultural el cambio de reglas del juego y hacer definitiva la apertura. No afirmo que la apertura o mucho menos la transición hayan sucedido por pura voluntad del régimen, ya que es indiscutible que aparte de las propias decisiones de cambio del régimen, desde por lo menos dos décadas atrás había crecido la presión política y social y que entonces hizo concesiones con tal de preservar la institucionalidad y el orden. Lo que afirmo es que en el caso particular de la educación cívica fue el mismo viejo régimen el que se adaptó a las nuevas circunstancias, teniendo buen cuidado de dejar la puerta abierta para el control sin encerrarse con demasiados compromisos, con una ambigüedad que le permitiría (por lo menos hasta 1996) decidir y actuar sobre la educación cívica o no, y gozar en cualquier caso de la legitimidad de haber pasado esa atribución a un órgano cuya autoridad era ratificada por cada reforma electoral durante la democratización. En otras palabras, el gobierno ganaba un bono de credibilidad mientras soltaba las riendas de la educación política paulatinamente. Esta ambigüedad obstaculizó a quienes quisieron hacerse cargo de la tarea al principio, pero sobre todo obstaculizó a quienes después de varios intentos erráticos quisieron

darle un carácter sistemático y definitivo como función importante del IFE, cuando se enfrentaron a un Estado que como quiera retuvo sus competencias en el área a través de la SEP y a organizaciones no gubernamentales.

Casi tan importante como reconocer que la realidad favorece una mezcla de ambas hipótesis es señalar que en la información encontrada en los documentos y testimonios hay evidencia de la centralidad en el caso de un factor que esta investigación sólo había considerado tangencialmente en la parte teórica: el liderazgo. La presencia y las acciones de un liderazgo ilustrado fueron cruciales tanto en el momento de la reforma, cuando desde unos pequeños círculos del PRI y del gobierno se diseñó el IFE con esta extraña y vaga atribución, como años más tarde, cuando los miembros del Consejo, comprometiendo su carrera con el IFE mismo abrazarían la tarea de educación cívica dándole interpretaciones propias –a falta de un sentido claro de la ley o de alguna pauta de acción consistente en los pasados años de actividades del IFE en esa área.

Como decía a esta autora José Luis Gutiérrez, “El papel de la educación cívica en el IFE fue cambiando con el paso del tiempo; el enfoque, los aliados estratégicos externos, la concepción misma de la educación cívica, el por qué, el para qué y el cómo”. Los cambios que he relatado arriba apoyan la hipótesis de que fue en gran medida la acción de un liderazgo diferente en varios momentos, la que marcó los grandes giros en la educación cívica diseñada e impartida por el IFE. Pero además del liderazgo otro factor resultó importante para provocar esos cambios: el aprendizaje y el afianzamiento institucional. Estos liderazgos fueron capaces de poner atención en la educación cívica sólo cuando el IFE había evolucionado para dar a sus nuevos líderes suficiente autonomía para ejercer sus funciones sin temor, y cuando su evolución les permitió desentenderse de tareas prioritarias –comprensiblemente, las electorales- con la seguridad que dan los años de experiencia, para atender las tareas pendientes. Otro hallazgo de la investigación es que la poca atención a la que ha estado destinada la educación cívica dentro del IFE se ha debido también a la cuestión mucho más práctica de una falla de origen: la falta de intención clara y expresa en la ley para esta tarea, a haberla asignado bajo una dirección con otra tarea mucho más importante y, finalmente, a un presupuesto insuficiente.

4.6 Reflexiones finales de la parte empírica

En los días que se escriben estas páginas la educación cívica tiene más relevancia que nunca no sólo en México, sino en el mundo, de manera que las preguntas ha formulado esta tesis no

parecen absurdas en el ámbito contemporáneo. Pero hace pocos años quizá lo hubiera parecido. Esto quizá obedece a lo que se llama el espíritu de un tiempo⁵². En el capítulo anterior hemos visto cómo ni siquiera hubo estudios serios de carácter cuantitativo sobre la cultura política en México sino hasta bien entrada la década de 1990, cuando la transición había arrancado. Como decía Peschard y como sugería Gutiérrez, la educación cívica simplemente no era un tema crucial en 1989, así que lo absurdo sería más bien pedir tanta precisión en cuanto a su asignación en el momento de la reforma. Sin embargo, la asignación de la tarea tenía importancia ya desde entonces porque normativamente significaba exigir al IFE ir más allá de la cuestión técnica de las elecciones, para involucrarse en un terreno cultural. Si hoy parece natural que se haya asignado esta tarea al IFE es porque este ganó prestigio después de lograr su autonomía y de extender sus facultades para asegurar condiciones cada vez más equitativas para la competencia democrática, por medio de varias reformas. La mayor solidez institucional del IFE permitió dar proyección y sentido a la tarea de educación cívica. Hoy podría decirse que “le es natural”, pero en 1989-1990 la asignación era todo menos natural. Retrospectivamente, hay que tener cuidado al descartar preguntas “absurdas”.

Sin embargo, mirando retrospectivamente, según algunos de sus ejecutores más recientes, fue una decisión afortunada dejar la educación cívica como una función en la que el IFE tiene una competencia importante, pero finalmente ambigua, porque de esta manera puede colaborar con otras instituciones o delegarles la ejecución si se halla en el muy común aprieto de dejar recursos mínimos para ocuparse ella. En casi todas las entrevistas, la idea de que “el IFE no puede solo con la educación cívica” fue recurrente. El IFE no ha podido contar con una estructura interna que logre sobreponerse a la iniciativa y buen juicio individual para esta tarea. También retrospectivamente, si el IFE no ha cumplido a cabalidad su tarea de educación cívica y “promoción de una cultura política democrática” por falta de recursos, capacidades organizativas o interés, ha sido la institución semi-estatal más idónea para ocuparse de ella al menos en el terreno formal.

⁵² La idea del espíritu de un tiempo o *Zeitgeist* es vieja en el pensamiento político y creo que aquí no requiere elaboración, pero también convendría recordar la noción de hegemonía de Gramsci (el predominio de un corpus de ideas ligado a un sector dominante en una sociedad sin que tenga que haber una relación mecánica entre las características de ese grupo dominante y las ideas que expresa). Según Gramsci, la incuestionabilidad de que parecen revestirse ciertas ideas y argumentos hegemónicos es consecuencia de la acción continua de muchas instituciones privadas de la sociedad civil (Joan Botella, “En torno al concepto de cultura política: dificultades y recursos”, en Pilar del Castillo e Ismael Crespo (eds.), Cultura Política. Enfoques teóricos y análisis empíricos, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1997 (Ciencia Política, 1), p.34).

Ahora bien, la gran desventaja de que en la actualidad la educación cívica y la cultura política democrática estén en boga es que se prestan para discursos panegiristas. Por ejemplo, un grupo de expertos de la ONU concluyó un reporte sobre el sistema electoral mexicano con el tema de la cultura política, un tema sobre el cual se guardó silencio en el contenido del mismo:

... el sistema electoral mexicano cuenta hoy con un marco normativo y un aparato institucional idóneos para garantizar la realización de procesos electorales libres, justos y equitativos. Sin embargo, ni lo uno (normativo), ni lo otro (institucional) cumplirán a cabalidad su cometido, si no van acompañados por un cambio positivo en la cultura política, en especial en lo que se refiere a las actitudes y los comportamientos de los actores, con el fin de disminuir el abismo que sigue actualmente separando a la ley de la práctica... [...] De ahí que no habrá reforma definitiva hasta que los principios normativos no se instalen en la conciencia de los actores y en la ciudadanía como normas de comportamiento y no tan sólo como normas del deber ser. En definitiva, el reto es ratificar el espíritu y los objetivos de la Reforma con las conductas⁵³.

Las entrevistas realizadas también muestran cómo desde el Consejo la retórica para recordar lo hecho (o las justificaciones para no haber hecho nada) respecto de la importancia, la urgencia y la enormidad de la tarea de educación cívica y de cambiar una cultura política, era una retórica grave y grandilocuente. En contraparte, las entrevistas realizadas a los mandos medios muestran lo difícil que resulta para las instancias ejecutoras expresarse con buenos términos y diplomacia la carencia de dirección, la falta de interés, la dispersión y la poca atención dadas a la tarea por tantos años. Entre más abajo se va en la jerarquía de las instancias ejecutoras, más se comprueba lo lejos que estaban las grandes voces de las dificultades más básicas. Las páginas restantes de este trabajo empatan estas conclusiones con las conclusiones de la investigación en general y exponen algunas propuestas de educación cívica formuladas durante la realización de esta investigación en el marco de las preguntas que han alimentado este trabajo desde su introducción.

⁵³ *op.cit.*, pp.61 y s.

CAPÍTULO CINCO

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Los ciudadanos no han llegado, simplemente han ganado una posición más ventajosa para luchar por más oportunidades.

Ralf Dahrendorf, El conflicto social moderno

Puede que mezclar principios y poner en marcha un sistema igualitario [la ciudadanía] al lado de uno no igualitario de renta monetaria resulte simplista para los economistas, si juzgan la situación conforme a la lógica de mercado, pero no tiene por qué serlo para el sociólogo, que nunca olvida el hecho de que el comportamiento social no se rige por la lógica y que la sociedad humana puede convertir un guiso de paradojas en un plato exquisito, sin por ello padecer de indigestión –al menos por un buen tiempo.

T.H.Marshall, Ciudadanía y clase social

[Las] opiniones de por qué el [actual modelo democrático elitista de equilibrio mercantil] es más realista, viable y en consecuencia mejor que ningún otro modelo anterior se basan a fin de cuentas en la hipótesis indemostrable de que la capacidad política de la persona media en una sociedad moderna de mercado es un dato fijo, o por lo menos, que es improbable que cambie en nuestra época.

C.B.Macpherson, La democracia liberal y su época.

Cuando el ciudadano de un país democrático y “desarrollado” observa que las políticas de su gobierno favorecen directamente los intereses de aquellas grandes empresas que pagaron la cuenta de su campaña en una forma que, por ejemplo, amenaza el deterioro ambiental, tiene la opción (o tal vez la preferencia) de unirse a un movimiento social para protestar “desde abajo” como alternativa a los partidos. Pero también puede leer un periódico crítico para asegurarse de que el mundo anda mal y no hacer nada aparte de quejarse en el bar con amigos de la misma opinión. El problema es que son pocos los “guerrilleros” verdes o anticapitalistas que se movilizan a tiempo completo, mientras que los gobiernos electos y los aparatos que mandan trabajan todos los días e incluso durante las noches. La mayoría de los ciudadanos tiene que trabajar la mayor parte de su tiempo en otra cosa, y aun si dedican todas sus horas libres a luchar en la “sociedad civil” nacional o transnacional para defender la naturaleza o hacer a sus representantes más sensible a la voluntad popular, son los representantes a tiempo completo los que gestionan las políticas, dentro de un campo profesional cada vez más especializado y más “realista”. En este momento se vuelve más amargo el “romance de la democracia”.

John Gledhill, “Los pasos difíciles a la ciudadanía amplia: más allá de la transitología” en Willem Assies, op.cit.

Este trabajo ha analizado la asignación de la tarea constitucional de educación cívica al IFE considerando dimensiones que no se podrían catalogar simplemente como preferencias bajo la racionalidad instrumental de las teorías de juegos y que, como se ha visto, tampoco caben fácilmente en los cajones de la transitología. Aunque el tema de la cultura política ha sido el trasfondo de este trabajo, tampoco utilicé la metodología los estudios clásicos de cultura política. Respecto de esto la presente investigación se apartó de modas. Pero he intentado que a pesar de su independencia de cánones teóricos, esta no deje de ser una investigación modestamente seria. Este último capítulo presenta sus hallazgos y una conclusión sobre las perspectivas del desarrollo de la ciudadanía en México, según la perspectiva que adquirí y las preguntas que concebí durante la realización de esta tesis.

5.1 Hallazgos de la investigación

Los dos capítulos anteriores mostraron que la asignación constitucional de la educación cívica al IFE no provino de la discusión de legisladores de diferentes partidos al negociar la reforma de 1989-1990, que la educación cívica ni siquiera figuró como tema formal o informal en las audiencias y que la cultura política fue apenas vagamente mencionada por académicos y ni siquiera por representantes de partidos. La investigación realizada sugiere que fue un grupo pequeño de políticos pertenecientes al PRI y al gobierno, que trabajaban para la Secretaría de Gobernación y que habían tenido experiencia con la reforma de 1987, quienes se reunieron para elaborar la propuesta de reforma del PRI para la nueva institución electoral e incluyeron la educación cívica como una de sus funciones. La evidencia más firme que apoya esta explicación es que el documento que incluye por primera vez la tarea de capacitación electoral y educación cívica en el mismo orden y casi exactamente con las mismas palabras con las que aparecería en el artículo 41 como fue aprobado, es la propuesta de reforma del PRI. Lo definitivo es que no fue una cuestión en la que legisladores o gobierno se hubieran detenido demasiado, al contrario de lo que hubieran sugerido los estudios sobre transiciones.

Ahora bien, si esta tarea no fue una cuestión planeada y negociada entre partidos, sino el resultado del diseño de un pequeño grupo dentro del mismo gobierno, podemos ensayar una explicación/hipótesis para investigación futura: que una asignación así sería un mecanismo de legitimación muy conveniente para sancionar la convicción democrática del nuevo gobierno frente a la oposición, mientras que operativamente se prestaba para ser un mecanismo de defensa

del mismo régimen ya que a pesar de que el IFE era semi-gubernamental desde su diseño, inicialmente estuvo dirigido y controlado por el gobierno - a la usanza del viejo régimen, por recomendados, magistrados “de confianza” y gran parte de la burocracia de la vieja Comisión Federal Electoral- de modo que el gobierno dio máxima autoridad en materia de educación cívica a un órgano nuevo, creado legítimamente por medio de una reforma negociada entre partidos pero que todavía podía dirigir.

Respecto al desempeño de la educación cívica por el IFE, la investigación reveló que la forma y el contenido de la educación cívica han cambiado a lo largo del tiempo, de estar modelados a la vieja usanza alrededor de personajes y acontecimientos de la historia cívica de México, a la promoción del voto y los valores democráticos en general y, finalmente, al desarrollo de competencias cívicas y de una ciudadanía política concebida más integralmente.

Finalmente, pues, este trabajo propone la tesis de que:

La tarea provino del propio régimen y no de una negociación de actores de la transición sobre la cultura política que habría de formarse para asegurar la democracia en México;

2) que desde el momento inicial de su asignación, la tarea estaba destinada a ser de poca importancia operativa y tener una aplicación intermitente, al haberla asignado a la misma Dirección Ejecutiva que la Capacitación Electoral, que sí tendría importancia crucial para los procesos electorales desde el momento de arranque del IFE, al darle una dimensión ambigua y asignar pocos instrumentos de coacción para que la aplicara y,

3) que conforme el IFE fue ganando experiencia y el régimen fue liberando el control de sus órganos directivos, la tarea de educación cívica tuvo cambios de forma y contenido que reflejaban la evolución del propio Instituto, con la constante de que el área de educación cívica ha servido como una de sus mejores herramientas de propaganda y relaciones públicas. .

Es comprobable que la educación cívica se ha ejercido de manera cíclica desde que IFE comenzó a funcionar, recibiendo impulso en períodos en que la actividad electoral del IFE a nivel nacional disminuye. También hay evidencia para afirmar que recientemente se han desarrollado contenidos de mejor calidad y ha habido en el IFE mayor interés en desarrollar efectivamente la educación cívica, aunque sea de manera intermitente, con la colaboración de la SEP y de instituciones expertas en el diseño y aplicación de programas de educación cívica en otros países.

Otro resultado destacable que arrojó la investigación es la ambigüedad de los mismos funcionarios del IFE respecto al alcance de su responsabilidad respecto a la educación cívica; en los últimos 15 años los funcionarios encargados de la educación cívica no han estado seguros de qué tanto les compete normativa y prácticamente frente a instancias como la SEP, pero tampoco –lo que quizá es más relevante– frente a otras tareas del IFE cuya prioridad es evidente, y frente a sus limitadas capacidades para asumir tal responsabilidad solo. Esta inseguridad es consecuencia de la vaguedad de la asignación desde su origen y de sus nulos antecedentes en el sistema político mexicano –y en cualquier otro, valga añadir. Así mismo se entiende que otro efecto de la ambigüedad de la atribución haya sido la pobre asignación presupuestal a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC), de la cual puede esperarse razonablemente que toca una fracción mucho más pobre a Dirección de Educación Cívica.

Respecto de la educación cívica, el IFE se ha labrado su propio camino a paso lento. Parece que incluso en el ámbito de la ingeniería cultural, la transición ha ido a la par de los desarrollos en el ámbito electoral, reflejando el cambio político al paso de los años en iniciativas más críticas, atrevidas e independientes.

Un resultado marginal, aunque merecedor de mención es la paradoja de que si en 1976 la Ley Federal Electoral otorgó a los partidos la responsabilidad por la formación política de los mexicanos, ahora es el IFE quien se encarga en sus niveles de operación básicos (las vocalías), de dar fundamentos de educación cívica e información política elemental a los partidos políticos nacientes. Aunque este es un tema muy apartado del que se ocupa este trabajo, esta paradoja dice mucho sobre la función de los partidos en las democracias nuevas, de lo mucho que contrasta al lado de la que pudieron tener en las viejas democracias cuando estas experimentaban apenas con la política competitiva y aquellos eran importantes agentes de socialización política.

En todo caso, lo más llamativo para quien observa este caso desde la perspectiva académica es que nunca antes se le haya cuestionado y evaluado, a pesar de que el tema de la formación de una ciudadanía y de la educación cívica crece cada vez más en importancia alrededor del mundo desde todo tipo de perspectivas en las Ciencias Sociales y en la política. A pesar de que existen propuestas claras de cómo mejorar la educación cívica por parte de pedagogos y agencias internacionales que han colaborado con el IFE¹, no existe ningún estudio que haya cuestionado

¹ Véase Venidla García Cabrero “Educación, ciudadanía y participación democrática” y Silvia Conde, “Retos para el desarrollo de dos competencias cívicas en la población adulta: conocimiento del gobierno y valores de la democracia e interés en asuntos públicos”, ambos en Deconstruyendo la ciudadanía: avances y retos en el desarrollo

antes la asignación de esta tarea al IFE y hubiera evaluado su desempeño. Frente a la centralidad del ámbito electoral y de los partidos políticos en la transición mexicana se puso poca atención a la ciudadanía, de manera que las mejores aproximaciones eran estudios generales sobre “el cambio en la cultura política”, que no preguntaban por los agentes de ese cambio. Como dice Pansters:

Las elecciones han desempeñado un papel mayor en el cambio de la política mexicana y los detalles del proceso electoral han recibido amplia atención académica. Casi toda la atención se ha centrado en la reforma de la legislación electoral, fraude, cuerpos electorales, comportamiento electoral y conflictos electorales y post-electorales. La relación entre el proceso electoral y el asunto de la cultura política apenas se ha examinado. Si se ha cuestionado esa relación, se le tomó como algo dado, siguiendo la línea de la investigación clásica de cultura política que presupondría implícitamente que las tendencias electorales cambiantes ya “expresaban” un cambio de la cultura política”².

Hasta aquí, esta investigación ha intentado mirar con una lente contemporánea un caso que hoy postula de nuevo el antiguo problema de la causalidad entre instituciones políticas, por un lado, y actitudes y costumbres políticas de la gente, por el otro. En adelante, quisiera tomar una licencia para expresar las ideas alimentadas a lo largo de este trabajo sobre lo que puede esperarse de la ciudadanía mexicana a partir de sus características actuales y a la luz de los debates contemporáneos sobre la dimensión de la ciudadanía en las democracias latinoamericanas contemporáneas, y sobre las características de una educación cívica que sirva para formar una ciudadanía democrática más acorde con nuestras necesidades políticas.

5.2 Los actuales ciudadanos mexicanos

Hace apenas algunos años, Jacqueline Peschard hizo un diagnóstico de la cultura política mexicana actual a partir del análisis de dos grandes encuestas realizadas en 1999 y 2001. Lo que más destaca en su análisis, desde mi punto de vista, es que aparte de la actual relevancia del voto para los mexicanos, los rasgos con los que Almond y Verba identificaron la cultura política mexicana en 1960 no han cambiado mucho:

Los mexicanos en su mayoría hoy están conscientes de para qué sirve el voto y lo utilizan, igual que otras formas de participación y organización, con fines claramente instrumentales. Se sienten en su mayoría con capacidad para influir en las decisiones públicas, aunque no necesariamente a través de cauces legalmente establecidos, ya que la ley no les parece justa, ni creen que hay que ceñirse a ella. El grueso de los mexicanos no está involucrado con asuntos políticos, tiene poco interés y escaso sentido de obligación de involucrarse en la vida de la colectividad y no participa en asociaciones civiles. A esto se suman su alejamiento y cinismo frente a la política, desconfianza frente a

de la cultura democrática en México (Coloquio para el Análisis de Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, México; Secretaría de Gobernación, Porrúa, 2002).

² art.cit., p.30.

instituciones cruciales y escasa disposición a asumirse como sujetos políticamente responsables. Es por ello que considero que el perfil predominante de la cultura política en México es el de una categoría en movimiento, de súbdito en transición”³.

Este análisis sugiere que la visión clásica de los estudios de cultura política sobre la inflexibilidad (o la lentitud del cambio) de la cultura política es cierta⁴. Sin embargo, sin menospreciar el esfuerzo que constituyó la realización y análisis de encuestas recientes, esta aparente continuidad también podría ser una señal de que las preguntas que se hacen quizá no son del todo adecuadas para el ámbito mexicano –como ya señalaban Cornelius y Craig desde 1970. En todo caso, es recomendable acompañar este tipo de análisis con estudios de corte cualitativo; después de todo, se puede conocer la cultura política no sólo por lo que la gente dice creer de la política, sino también por lo que hace respecto a ella.

No obstante, antes de concluir el tema de las encuestas, cabe mencionar otros resultados interesantes. Uno de ellos es el orden en que se manifiestan las características más importantes de la democracia según porcentajes que otorgaron los consultados en dos encuestas recientes⁵:

	ENCUP 2001	ENCUP 2002
Elecciones regulares limpias y transparentes	26	27
Economía que asegura un ingreso digno	19	16
Libertad de expresión	14	15
Sistema judicial equitativo	10	10

Hasta 2001 los resultados de Latino-barómetro revelaban que un 61% de los latinoamericanos apoya la democracia como conjunto de ideales y forma de funcionamiento del Estado. En 2001 cayó a 48% para recuperarse en 2002 con 56%. México, en particular, ha mantenido un apoyo promedio de 50% a la democracia. Lo que parece indicar este puñado de datos es que la mitad de los mexicanos siente aprecio por la democracia en abstracto, a pesar de sus fallas en el funcionamiento práctico; que se le identifica mayormente como un sistema basado en elecciones limpias y transparentes y que por encima de características cruciales para una democracia liberal

³ “El perfil de la cultura política predominante”, en *Deconstruyendo...*, op.cit., p.152. Su análisis se basa en los resultados de la Encuesta Nacional de Valores Ciudadanos y Cultura de la Democracia, México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, DECEyEC e IFE, 1999 y en la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de la Secretaría de Gobernación, 2001.

⁴ Mucha tinta y esfuerzo se han gastado haciendo diagnósticos de la cultura política mexicana con encuestas y discusiones sobre éstas sin concentrarse en la pregunta que alentó el trabajo de Almond y Verba: ¿cuánto de qué debía estar presente en las sociedades en cuanto a valores democráticos para tener una cultura cívica? Ellos mismos perdieron de vista esa pregunta en su libro al centrarse en el problema de la estabilidad. Pero si volviéramos a esa pregunta evitando comparar a México con estándares que no tiene sentido (por intrincadas cuestiones históricas) estaríamos contestando cómo formar demócratas y estaríamos escogiendo para comparar, en lugar de Gran Bretaña y Estados Unidos o Europa del Este, a países de Latinoamérica, con quienes compartimos más.

⁵ Daniel Zovatto, “Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana, 1996-2002”, en *Reconstruyendo...*, op.cit., p.53.

se considera que debe asegurar un ingreso digno. Todo ello puede entenderse por la experiencia que ha tenido México con su incipiente democracia desarrollada mayormente en el ámbito electoral y de los partidos. Estos son datos que hablan de las aspiraciones que los mexicanos ponen en la democracia: que su procedimiento siga basándose en elecciones limpias, pero que también responda a las demandas de mejora socioeconómica.

Otro dato interesante que Yolanda Meyenberg y Julia Flores han mostrado por medio del análisis de encuestas es que entre los mexicanos existe una tendencia a favorecer los valores que caracterizan una idea republicana de la democracia por encima de los que definen una liberal, ya que las preguntas diseñadas para medir el aprecio por la libertad, tolerancia y responsabilidad obtuvieron siempre porcentajes más bajos que aquellas en las que se midieron igualdad, justicia y solidaridad⁶. Además, Meyenberg y Flores señalan que la democracia como facultad “delegativa” no tiene gran atractivo para los mexicanos, que se dividen entre la preferencia por una amplia participación en las decisiones y una ciudadanía individualista. En cuanto a la representación, hay una aspiración de cambio que tiende a una mayor participación de la ciudadanía para calificar la actuación del gobierno y su burocracia, pero los resultados de encuestas muestran una baja disposición a la participación directa. Según estas autoras, hoy coexisten tres tendencias relacionadas con la participación y la política en México: 1) una liberal en la que se elige sólo aquello que satisface los intereses privados del individuo y para la que la libertad significa no tener que ver con la política, 2) una caracterizada por la sustitución de la participación política a través de las instituciones tradicionales por una inserción en estructuras, redes, relaciones y modos de actuar propios de la sociedad civil, y 3) una que exige la democratización de las instituciones públicas y privadas y considera la participación como la clave de las virtudes cívicas más que ser un reflejo de éstas⁷. Entonces México tiene, por lo menos, tres caminos posibles para formar una ciudadanía democrática.

Desde la perspectiva sociológica, Wil Pansters afirma que hay muchas culturas políticas en la sociedad mexicana, por lo que uniformarla con los datos de las encuestas para determinar qué elementos constituyen el núcleo de la cultura política no tiene gran sentido. Pansters denomina a “cultura política de la pirámide” a la cultura política predominante en México porque está

⁶ Yolanda Meyenberg y Julia Flores (coords.), Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia. Encuesta Nacional, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, IFE, 2000, p.119.

⁷ Yolanda Meyenberg y Julia Flores, op.cit., p.108.

orientada hacia el centro, verticalmente estructurada y su cemento es el personalismo. En segundo lugar, dice que en México hay una cultura política de la ciudadanía liberal democrática que se orienta hacia múltiples centros, está horizontalmente constituida por instituciones y se apoya en el individualismo. Sin embargo, el peso de la primera es tan aplastante que somete a la segunda a mutaciones a veces difícilmente reconocibles para los académicos⁸. Según el retrato de Pansters, México es una sociedad con poca identidad y con grandes estratos enajenados que conviven con otros de personas deseosas de integrarse a la transición a la democracia.

También desde el punto de vista sociológico, Sergio Zermeño dice que la cultura política mexicana tiene un poco de todo: valores democráticos, populistas, consumistas, actitudes que apoyan la actuación al margen de la ley, individualismo y en algunos estratos el deseo de pertenecer al proletariado. Sectores de las clases altas y medias comulgan con un individualismo basado en el consumo personal; para ellos el neoliberalismo no es sólo un conjunto de políticas económicas, sino un instrumento moral para justificar la creciente desigualdad, evadir la conciencia social de vivir en un país con grandes niveles de pobreza extrema y culpar al Estado (populista) que acaparó la etapa histórica precedente es culpable de los males que sufrimos hoy⁹.

Ahora bien, por entretenido que pueda parecer el ejercicio de revisar en cuántas fracciones es divisible el entero llamado cultura política mexicana según estudios cuantitativos o cualitativos, aquí basta recordar una conclusión a la que llegó hace tres décadas Rafael Segovia (quien utilizó ambos métodos para observar el mismo tema): “hablar de una sola cultura política o de cualquier otro tipo en México es temerario: entre el empresario de Monterrey y el indígena Tzotzil de Chiapas no hay más punto de coincidencia que la nacionalidad”¹⁰.

Así pues, podemos estar de acuerdo en que en México sigue habiendo muchos tipos de cultura política. Pero así mismo, hay varios modelos de ciudadanía que es posible desarrollar.

5.3 ¿Por dónde empezar?

Lo que significa una ciudadanía democrática depende, obviamente, de la perspectiva que uno tome. La ciudadanía ha sido un tema persistente en la historia porque sus preceptos y características han sido reformulados constantemente según los nuevos ideales de cada tiempo.

⁸ “Theorizing Political Culture in Modern Mexico”, en Wil Pansters (ed.), Citizens of the Pyramid. Essays on Mexican Political Culture, Amsterdam, Thela Publishers, 1997, p.9.

⁹ Sergio Zermeño, “Society and Politics in Contemporary Mexico (Modernization and Modernity in Global Societies)”, en Wil Pansters (ed.), op.cit., p.190.

Así, por ejemplo, si nuestro punto de partida normativo respecto a la democracia fuera muy modesto, no habría que exigir mucho de los actuales ciudadanos mexicanos. No estamos, por ejemplo, muy lejos de la democracia delegativa que ha descrito O'Donnell, con su contenido mínimo de elecciones limpias como base del procedimiento del régimen, con sus herencias de presidencialismo y tintes populistas¹¹. Pero obviamente aunque es valiosa como idea de un autor prolífico y brillante, una democracia reducida a la función legitimadora de las elecciones no es muy atractiva como modelo a seguir. Lo que quiero decir es que no debemos olvidar que, después de todo, ningún país ha reunido nunca el conjunto de derechos, libertades y obligaciones que engloba el ideal contemporáneo de la democracia y su ciudadanía. Como ideales, democracia y ciudadanía están siempre en construcción, así que vale la pena perseguir un ideal mejor.

Como decía C.B. Macpherson, cuando contemplamos los modelos de democracia pasados, presentes y posibles debemos estar muy atentos a lo que suponen acerca de toda la sociedad en la que ha de actuar el sistema político democrático y lo que presuponen acerca de carácter esencial de las personas que han de hacer que funcione el sistema¹². Hemos visto en el apartado anterior cómo son los ciudadanos mexicanos; partiendo de ello, ¿qué podemos pedirles?

Uno de los teóricos de la democracia liberal más célebres, Robert Dahl, se preguntó por los requisitos que los ciudadanos deben cumplir para ser al menos “competentes”. Dahl prefiere la visión moderna individualista, con sus premisas básicas de neutralidad y autonomía que derivan en un ciudadano que actúa por interés propio y que el bien público es la suma de los individuos, integrados en un principio justificable como la regla de mayoría¹³. Para él, esta visión liberal ya demanda mucho de los individuos y de la educación cívica para crear ciudadanos competentes porque la evidencia científica acumulada desde 1950 muestra que ni la perspectiva clásica ni la moderna (liberal) –con sus premisas e ideales- describe satisfactoriamente al ciudadano promedio

¹⁰ “Una cultura política inmóvil”, *Nexos*, 1996, no.223.

¹¹ “Delegative Democracy?”, *Journal of Democracy*, 1(1994), pp.55-69.

¹² *La democracia liberal y su época*, trad. Fernando Santos, Madrid, Alianza Editorial, 1981, p.65.

¹³ Dahl escribía este artículo contra la respuesta republicana que exigiría que en una buena comunidad política los gobernantes conozcan el bien público y deseen lograrlo, es decir que posean “virtud cívica”. Según Dahl, cualquier “demócrata comprometido” contestaría inmediatamente que si aceptamos el conocimiento y la virtud como estándares para nuestros gobernantes, nos condenamos a ser gobernados por una élite. Lo que Dahl omite es que las actuales democracias liberales corren el riesgo de ser controladas por la élite poseedora no del conocimiento o la virtud, sino del dinero. Sin ánimo de discutir qué es peor, aquí sólo cabe señalar que normativamente ambas alternativas serían igualmente malas porque el derecho a elegir y gobernar de la mayoría de ciudadanos valdría menos que el de una élite. En contraste, el republicanismo cívico desea generar una nueva visión de lo público, que se asienta en la convicción de que el bien común no es una suma de beneficios privados, sino el que beneficia al

en países democráticos, poco interesado o involucrado en la política y poco informado de los asuntos políticos a pesar de la información que existe¹⁴. Pero entonces, ¿qué es un ciudadano suficientemente bueno para Dahl? Él responde: *el que posee incentivos suficientemente fuertes para informarse de las opciones políticas que promoverán sus intereses más probablemente.*

Ahora bien, si tomamos la respuesta de Dahl como punto de partida para dar una respuesta al tipo de ciudadano que es realista aspirar a desarrollar por vía de la educación cívica para un país como México, todavía tenemos que dar varios pasos teóricos para porque es obvio que él no dirige su discurso sobre la calidad de la ciudadanía a las democracias recientes, sino a las democracias liberales viejas y consolidadas.

Por principio hay muchos autores que dudan que países como México hayan alcanzado siquiera la esfera de desarrollo liberal en instituciones civiles y políticas de la que aquellos debates parten¹⁵. Pero en tal caso el ejercicio de imaginar una respuesta vale la pena porque, quizá donde el liberalismo no se ha consolidado, la respuesta a la pregunta ¿qué es un ciudadano? admite más posibles respuestas. Además, porque para países con las condiciones socioeconómicas de México y con un Estado dejado a la intemperie de la globalización, el desarrollo de la ciudadanía es uno de los pocos caminos abiertos para romper –aunque sea a largo plazo- el círculo vicioso de pobreza que impide preocuparse por la actividad política, desigualdad económica que asegura la desigualdad civil y política, y de una política sin incentivos para rendir cuentas. En años recientes importantes autores liberales han trascendido el confinamiento de la democracia y la ciudadanía a una mera definición política –quizá porque ya no temen que

conjunto de la sociedad y conduce a la felicidad pública (Fernando Bárcena, El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política, Barcelona, Paidós, 1997, p. 118).

¹⁴ “The Problem of Civic Competence”, Journal of Democracy, 1(1992), p.47. Dahl decía que la democracia liberal adapta la ciudadanía clásica a la actualidad añadiéndole la representación, en lugar de la intensa participación directa. El liberalismo construido sobre la premisa de que los individuos son egoístas y buscan sus intereses propios antes que ninguno otro, pierde el sentido clásico de comunidad como algo previo al individuo, pero para Dahl no hay por qué lamentar esto, pues quizá la democracia clásica ni siquiera es un ideal que valga la pena sostener, ya que la sociedad moderna es pluralista mientras que la polis griega era unificada, elitista y homogénea.

¹⁵ En México, los estudios sobre cultura política en el siglo XIX tienen posiciones encontradas respecto del arraigo del liberalismo. Alicia Hernández arguye que los remanentes de prácticas personalistas dificultaron la transformación progresiva a una sociedad de ciudadanos, pero cree que el ideal republicano y liberal se realizó parcialmente. En contraste, Fernando Escalante documenta con una investigación amplísima el fracaso del modelo de ciudadanía en ese siglo. Por otro lado, John Peeler arguye que en Latinoamérica sí hay una tradición de liberalismo, aunque su aplicación ha sido muy pobre por las siguientes razones: 1) los liberales concentraron el poder para llevar a cabo sus políticas en escenarios de gran inestabilidad y poco control, 2) la incorporación del positivismo en su ideario a fines del XIX fortaleció tendencias autoritarias porque dependía de un Estado fuerte guiado por personas que conocen el método científico del progreso social, 3) porque eran criaturas de las mismas sociedades caudillistas y necesitaban comportarse igualmente para preservar el poder, 4) porque el liberalismo no era una convicción fuerte y sí una bandera para identificarse con una coalición determinada (op.cit., p.30).

cualquier una visión crítica implique coquetear con el socialismo- reconociendo que la calidad de la democracia/poliarquía depende mucho de la desigualdad económica en una sociedad porque los gobiernos electos por la voluntad popular son menos responsables a seguirla una vez en el poder, mientras que los sectores económicamente más privilegiados pueden y saben demandar mayor consideración¹⁶. En Latinoamérica Guillermo O'Donnell se ha ocupado del tema en una línea de investigación reciente que confluye con el interés del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la “calidad de las democracias”, y que recomienda que en esta región se extiendan los derechos civiles y sociales¹⁷. Así, tanto Dahl desde la perspectiva de las viejas democracias, como O'Donnell desde la de las latinoamericanas proponen formar una ciudadanía más informada de sus opciones y capacidades para actuar políticamente –una noción liberal¹⁸.

Aquí no hay lugar para una revisión exhaustiva de las obras que, en el debate contemporáneo entre liberales y republicanos o la teoría de la democracia, proponen y exigen una ciudadanía plena y sugieren la educación cívica como una de las salidas. Afortunadamente la realidad no obliga a seguir estrictamente los principios ontológicos de ninguna posición teórica y, como decía Marshall, soporta mezcolanzas que para la teoría serían indigeribles. En estas páginas finales es

¹⁶ Dice Lawrence Whitehead que desde la década de 1990 ha crecido la convicción de que el desarrollo y la democracia están más íntimamente relacionados de lo que se creyó por mucho tiempo. La literatura sobre participación, sociedad civil y “empoderamiento” como temas relacionados ha emanado de esta convicción (“Notes on Human Development, Human Rights, and Auditing the Quality of Democracy” en Guillermo O'Donnell et al., *op.cit.*, p.181). Pero como bien señala José Esteban Castro, los enfoques predominantes para estos temas han puesto el énfasis en una concepción normativa de los derechos de la ciudadanía, pero también ha negado otros procesos vinculados al desarrollo de derechos civiles, políticos y sociales en la región. Se asume frecuentemente que la sociedad civil se estaría agrandando a expensas de la reducción de la esfera de poder estatal y que dicha expansión en sí misma representa la recuperación y enriquecimiento de los derechos de ciudadanía y la ampliación del ejercicio de la misma, lo que es un supuesto es problemático (“El retorno del ciudadano: los inestables territorios de la ciudadanía en América Latina”, *Perfiles Latinoamericanos*, 1999, vol.14, p.47).

¹⁷ Véase “Human Development, Human Rights and Democracy”, en Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo M. Iazetta (eds.), *The Quality of Democracy. Theory and Applications*, University of Notre Dame, 2004, p. 45. Cercano a la situación de México, O'Donnell describía que “las dificultades provocadas por la falta de derechos civiles y sociales escasamente llegan a la agenda pública, excepto como problemas a ser tratados por medio de transferencias temporales de algunos bienes a segmentos, a menudo seleccionados de manera clientelista, del sector popular” (p.50). Profundizar en este tema no central para este trabajo conduciría a elaboraciones complejas cuando es necesario concluir, pero el diagnóstico de O'Donnell sobre Latinoamérica merece citarse: “a) la universalización de los derechos políticos se ha alcanzado en correlación de la inauguración de regímenes democráticos, b) los derechos civiles sólo han alcanzado una implantación limitada y sesgada y apenas recientemente para gruesos segmentos de la población, c) en la mayoría de los casos ha habido una regresión de los derechos sociales a partir de una base que en comparación con las viejas democracias ya era limitada, d) el apoyo a la democracia es bajo y ha empeorado en los últimos años” (p.49).

¹⁸ Hay que decir que quienes más contribuyeron a que estos liberales radicales hicieran este reconocimiento fueron quizá los liberales críticos como Walzer y Macpherson, quienes con argumentos rigurosos y conclusiones emocionantes –si es válido expresarse así de la teoría- demandaron un cambio en la estructura de relaciones sociales del sistema liberal, ya fuera mediante la acción de la sociedad civil (Walzer) o de la clase trabajadora (Macpherson).

más conveniente revisar perspectivas sobre las posibilidades de éxito de un proyecto de desarrollo de la ciudadanía por medio de la educación cívica para un país como México.

Ciertamente, en México sigue habiendo una brecha enorme entre los derechos definidos formalmente y las prácticas cotidianas. En la vida diaria los sectores subordinados consideran su subordinación como normal y avalada por la forma en que se aplica la ley. Como dice Elizabeth Jelin, una perspectiva así “naturaliza” las jerarquías y deja como única opción de mejora social buscar una relación paternal y clientelar con el Estado o con caciques. A pesar de la rica historia de luchas populares en México y Latinoamérica, la gente no ejerce la ciudadanía en su vida diaria; aun cuando la mayoría de sus derechos son formal y legalmente reconocidos, rara vez los demanda, no actúa de acuerdo con ellos y sobre todo no los siente suyos¹⁹. Por ello, quizá el reto más grande para desarrollar una ciudadanía que promueva una mejor democracia es desarrollar la capacidad de combinar los cambios formales institucionales que han sucedido poco a poco en el sistema político con la expansión de prácticas democráticas; no aquellas idealizadas por los republicanos, sino sólo –que ya es bastante– aquellas que deberíamos saber practicar todos los mexicanos en nuestra condición igual de ciudadanos: formular demandas políticas efectivamente y defendernos de la autoridad por medio de la ley.

Redefinir el tipo de ciudadanía democrática que queremos alcanzar es una oportunidad para debatir lo que es válido y lo que no en términos de los derechos y obligaciones iguales que engloba cualquier idea básica de ciudadanía. Lo que por ahora suena como una lista de buenos deseos podría ser una meta que permita a la educación cívica intentar romper el círculo vicioso de legados autoritarios y la terrible desigualdad socioeconómica que permiten que el Estado de derecho sea modelado al antojo de la misma punta de la pirámide social que ha utilizado la ley desde tiempos coloniales para continuar su dominio.

5.4 Sobre nuestros retos y las maneras de empezar

Muchos estudios sobre transiciones a la democracia y cultura política concuerdan en que ahí donde grandes secciones de la población no tienen asegurado un estándar mínimo de vida o están frustradas por la desigualdad, la democracia tiende a ser definida en términos socioeconómicos (como progreso o mejora en la calidad de vida) y sólo podría crearse un círculo virtuoso entre

¹⁹ Elizabeth Jelin, “Citizenship Revisited: Solidarity, Responsibility, and Rights”, en Elizabeth Jelin y Eric Hershberg, op.cit., pp.107 y s.

ciudadanía y democracia en la medida que los gobiernos se enfoquen en satisfacer aquella definición. No sólo porque es el régimen más legítimo de nuestros días, sino porque siendo las necesidades económicas tan grandes en el caso de grandes sectores de la población en México, puede esperarse que una mejora de este tipo sea su primera demanda a cualquier régimen político. La democracia debe estar preparada para enfrentarla o cambiar tales expectativas. Propongo que un comienzo para hacer ambas cosas sería enseñar a los ciudadanos mexicanos a hacerse oír por medio de la defensa y el ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

A la luz de su popularidad actual, la democracia es un ideal que promueve tres valores fundamentales: a) la libertad como autodeterminación individual y colectiva, b) el desarrollo humano, como capacidad para ejercer autodeterminación, autonomía moral y responsabilidad por las elecciones propias, y c) la igualdad política y moral intrínseca de todos los individuos y la igualdad expresada en el derecho a la autonomía personal en lo tocante a la determinación de los bienes personales. Limitar la democracia al régimen político sería condenarla al fracaso en nuestras sociedades; para las nuevas y frágiles democracias donde el liberalismo no tiene mucho arraigo sólo se puede fortalecer la ciudadanía democrática si se asegura que la gente sepa utilizarla para defender y realizar esos valores. Esto no significa revivir el ideal republicano de lograr que la vida política sea placentera para el hombre per se; sino enfatizar que en casos como el de México la gente necesita saber cómo participar en la política para defenderse y ser escuchada. No propongo que una ciudadanía más educada en sus deberes y derechos sea la panacea para los graves problemas de México, porque no sucederá mucho si el Estado no contribuye efectivamente a quitar obstáculos y a facilitar el desarrollo de amplios sectores marginados; sugiero que, en principio, la educación cívica podría enseñar a la gente a cómo obligar a su gobierno a actuar, y cómo defenderse por medios civiles y políticos.

Fraseado de forma distinta, propongo que la educación cívica busque crear las condiciones de una ciudadanía liberal mínima -como decía T.H. Marshall, “la libre elección sólo se produce cuando la gente ha adquirido la capacidad de elegir”²⁰. La distinción de Marshall sigue vigente respecto de las condiciones mínimas de la ciudadanía liberal: la desigualdad económica es aceptable siempre que se reconozca la igualdad que exige la ciudadanía como status en sus tres dimensiones (civil, política y social)²¹ en el plano de los derechos y de las obligaciones²².

²⁰ Thomas H. Marshall, Ciudadanía y clase social, versión de Pepa Linares, Madrid, Alianza Editorial, 1992, p.19.

²¹ Véase una descripción de estos en op.cit., pp.22 y s.

²² op.cit., p.67.

En principio Marshall creía que en Europa el proceso de ciudadanía avanzaría contra las desigualdades reales, pero luego reconoció que, muy al contrario, amplios sectores vivían retrocesos en su capacidad de ejercer sus derechos de ciudadanía debido a la primacía de elementos antisociales del sistema capitalista. Había habido hasta entonces una evolución en tres etapas: los derechos civiles, desarrollados en el siglo XVII y encarnados en las cortes y el derecho a un juicio justo; luego los derechos políticos, desarrollados mayormente en los siglos XVIII y XIX mediante la democracia parlamentaria y la ampliación del derecho a votar, a asociarse y a participar en las decisiones de gobierno, y finalmente, en el siglo XX, los derechos sociales como conjunto de derechos individuales a la salud y a la educación, principalmente.

No es difícil ver que la sucesión de derechos en Latinoamérica no fue como la europea. Algo de los derechos sociales se desarrolló en los períodos coloniales e independientes, pero sobre todo en el siglo XX²³, al menos en el discurso político, mientras que los civiles y políticos fueron menos discutidos y desde luego, menos respetados. La ciudadanía en Latinoamérica parece haber servido principalmente a los intereses de las élites en sus luchas –i.e. las luchas de unas contra otras- para convocar el apoyo del pueblo para proyectos que han variado en contenido, tiempo y lugar. Después, llegada la época de modernización, las condiciones para extender los derechos sociales antes que los otros no eran difíciles de ver, al menos en México: además de cumplir las promesas de la Revolución, hacía falta cooptar a unas clases trabajadoras generadas por la industrialización que de organizarse independientemente quizá hubieran podido amenazar el régimen. El papel clave que el Estado tomó en las transformaciones económicas, como un gran empleador y protector, apaciguó la urgencia y desvió la demanda de derechos políticos y civiles²⁴. La dependencia de grandes sectores de la población del Estado no evitó la formación de

²³ Según José Esteban Castro, al menos en el caso de México ya había cierto reconocimiento de los derechos sociales de la ciudadanía desde el siglo XIX; la Constitución de Apatzingán en 1814 declaró en su artículo 188 que el Estado debía “aprobar aquellas regulaciones necesarias para asegurar la salubridad y el bienestar de los ciudadanos”, preocupaciones que fueron retomadas en el periodo revolucionario y en la Constitución de 1917. Así, la independencia, la separación entre Iglesia y Estado, el avance del laicismo en el Estado durante la Reforma y la sanción de derechos sociales en 1917 eran fases de esta evolución y se supondría que ahora sería el tiempo de los derechos políticos democráticos y ciudadanos” (en Alberto Aziz Nassif (coord.), México al inicio del siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo, CIESAS, Porrúa, 2003, p.54).

²⁴ Bryan Roberts, The Making of Citizens. Cities of Peasants Revisited, Londres, Arnold, 1995, p.185. Aquí vale la pena mencionar una conexión relevante que señaló José Murilo de Carvalho en un estudio sobre la ciudadanía en Brasil: si los derechos sociales se introdujeron en períodos dictatoriales, cuando no existía el Poder Legislativo o era casi un elemento decorativo, se creó en el grueso de la población una imagen que reflejaba la eficacia del poder ejecutivo. El ejecutivo se presentaba como la rama más importante del poder, a la que valía la pena acercarse. Este concepto refuerza la arraigada tradición ibérica de considerar que el Estado es omnipotente, en la peor hipótesis, como opresor y cobrador de impuestos y en la mejor, como un distribuidor paternalista de empleos y favores. En esa

organizaciones de trabajadores, pero sí mermó su independencia. No es casual que los derechos ciudadanos mejor promovidos fueran los sociales, que eran importantes para élites y no élites - educación y salud eran fácilmente apreciables²⁵. Desde la década de 1970 adquirieron cada vez más importancia los derechos civiles y políticos. En los años de crisis económica y reducción del Estado los gobiernos buscaron pasar la carga social a diferentes grupos de la sociedad civil, empleados y trabajadores, con lo que promovían indirectamente la organización independiente de los ciudadanos y la mayor importancia de los derechos políticos y civiles para las élites económicas así como la masa de la población, pero con esa reducción del Estado de bienestar - que de cualquier manera nunca estuvo tan desarrollado como en Europa- retrocedieron los derechos sociales.

En la actualidad las élites han renovado su interés en el proyecto liberal, ha surgido una opinión pública libre y fuerte y alimentada del combustible de las dificultades de la población. La población general también participa más y más grupos están listos para organizarse para defender sus intereses: mujeres, jóvenes, ancianos, grupos étnicos, vecindarios²⁶.

Después de las últimas dos décadas de apertura de la economía al libre mercado y algunas crisis económicas en el México actual sólo un sector minoritario de la población está en capacidad de ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía, mientras que para una extensa la ciudadanía amplia, participativa, es algo muy alejado de sus preocupaciones inmediatas. En áreas urbanas de la Ciudad de México, tenemos ciudadanos de primera y tercera clase en una misma calle. México es uno de los países más desiguales del mundo; en una lista de países ordenada por igualdad de ingreso que agrupa 124 países, siendo el 1 el más igual y el 124 el más desigual, México ocupa el lugar 109, con un 0.55 en el índice Gini²⁷. En estas condiciones, la forma más sencilla para que los pobres amortigüen el impacto de la explotación sigue siendo, como a lo largo de siglos, ponerse al resguardo de alguien más poderoso en una relación clientelar que les

perspectiva, la acción política se orienta sobre todo a la negociación directa con el gobierno, sin pasar por mediación de la representación (José Murilo de Carvalho, Desarrollo de la ciudadanía en Brasil, trad. José Esteban Calderón, México, FCE y El Colegio de México, 1995, p.164).

²⁵ Esta es una hipótesis propuesta por varios politólogos y sociólogos. Ton Salman, por ejemplo, dice que en el marco del desarrollismo y populismo latinoamericano hubo expansión de derechos sociales a cambio de una limitación del derecho al ejercicio autónomo de los derechos políticos y en un contexto de derechos civiles poco desarrollados. Los arreglos populistas dieron lugar a una suerte de Estado de bienestar estilo latinoamericano. ("Ciudadanía, entre pluralidad y universalidad; consideraciones conceptuales en torno a la actualidad de un fenómeno", Marco Antonio Calderón Mólgora, Willem Assies y Ton Salman (eds.), op.cit.).

²⁶ Roberts, op.cit., p. 207.

²⁷ Informe de Desarrollo Humano de la ONU en 2005. El índice Gini mide en una escala de 0 a 1 donde 0 es igualdad de ingresos y 1 es desigualdad total.

ofrezca protección y patronazgo, lo que a su vez fortalece el rezago en el ejercicio de derechos civiles y políticos democráticos²⁸.

México no está solo en estas condiciones en Latinoamérica. En la actualidad, el PNUD promueve para Latinoamérica un concepto de ciudadanía integral considerando que los derechos cívicos, sociales, económicos y culturales forman un conjunto indivisible y articulado al que los ciudadanos deben poder acceder²⁹. El PNUD señala que la pobreza y desigualdad han sido utilizadas por varios regímenes autoritarios de la región como argumento para concluir que la democracia sería inviable hasta en tanto no se resolvieran. Contra esa visión, sostiene que sólo con más y mejor democracia las sociedades latinoamericanas podrán ser más igualitarias y desarrolladas. Por otro lado, hay que preguntar a los que afirman que no puede haber ciudadanía sin desarrollo económico y mayor igualdad si sería razonable entonces cruzarse de brazos y esperar a llegue un gobierno virtuoso –no sabemos cómo, si no hay ciudadanos que lo vigilen- a lograrlo. Muchos piensan que es una extravagancia pedir participación política a países como México en los que buena parte de la población se preocupa primero por satisfacer necesidades primarias, pero esta autora sostiene que esa visión es sólo parcialmente cierta³⁰.

Aun si en México restringiéramos el concepto de democracia a su ámbito electoral y al respeto de sus principios elementales tendríamos que reconocer que nuestros avances han sido opacados por enormes obstáculos, pero si también queremos una ciudadanía democrática el reto es mayor porque si los canales que se abren para la competencia y participación en los gobiernos elegidos

²⁸ Op.cit., p.26.

²⁹ La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo, (Alfaguara, Altera, Aguilar, Taurus), Buenos Aires, 2004, p.26. Los datos obtenidos por este reporte indican que la preferencia de los ciudadanos por la democracia es relativamente baja, que gran parte de los latinoamericanos valora el desarrollo por encima de la democracia e incluso le quitaría su apoyo a un gobierno democrático si éste fuera incapaz de resolver sus problemas económicos, que las personas no demócratas pertenecen en general a grupos con menor educación cuya socialización se dio fundamentalmente en períodos autoritarios, tienen bajas expectativas de movilidad social y una gran desconfianza en las instituciones democráticas; y que en los países con menores niveles de desigualdad los ciudadanos tienden a apoyar más la democracia, pero no se expresan por medio de organizaciones políticas. El informe se apoya en una encuesta de alcance regional en colaboración con Latinobarómetro y en entrevistas a líderes e intelectuales de América Latina. El argumento central de este reporte es que la democracia implica la construcción de la ciudadanía (p.33).

³⁰ En un detallado estudio cuantitativo y cualitativo Larry Diamond afirma que aunque el desarrollo socioeconómico genera valores y actitudes “modernos” –tolerancia y valoración de la libertad, eficacia política, capacidad para participar en la política y en la vida cívica- la experiencia política con la democracia y regímenes alternativos y el grado en que un régimen democrático responde políticamente tienen efectos independientes más importantes sobre las actitudes y valores políticos que las percepciones sobre el desempeño económico del régimen. Para Diamond, “no hay prerequisites de desarrollo para la democracia y no hay mejor forma de desarrollar los valores, habilidades y compromisos de la ciudadanía democrática que por medio de la experiencia directa con la ella, aunque esta sea imperfecta” (Political Culture and Democratic Consolidation, Documento de trabajo 118 de la Hoover Institution, Universidad de Stanford, 1998).

democráticamente se quedan vacíos y/o permanecen lejanos de la acción ciudadana, se seguirán vinculando perversamente con la desigualdad, el clientelismo, y todos esos vicios históricos de la cultura política mexicana. Terry Lynn Karl ha sugerido que lo que puede contribuir a producir un ciclo virtuoso entre democracia, desarrollo y Estado de derecho en las nuevas democracias es que desarrollen sistemas de representación que alientan la organización política de los pobres, la proliferación de asociaciones y partidos en la clase media y la formación de alianzas entre ambas clases³¹.

Por otro lado, en México queda el reto de vencer la violencia. Según Alan Knight, aunque México no tiene una cultura uniforme, sí hay una cultura política nacional que es compartida hasta cierto punto por todas las clases y regiones. Knight parte del diagnóstico de Almond y Verba de una cultura política inconsistente, aparentemente contradictoria en los mexicanos, igualmente colmada de aspiraciones democráticas y orgullo por su sistema político que de cinismo y desprecio por sus autoridades políticas (véase *supra*, capítulo 2). Knight explica esta inconsistencia como la convivencia de dos discursos distintos: uno era el discurso nacional de civilidad, de la élite central que reparte beneficios y mantiene cohesión e independencia frente a desafíos internos y externos dentro de su proyecto revolucionario³²; otro era el de la violencia, la corrupción, el fraude, el nepotismo, el soborno y el autoritarismo, de la política local de caciques que seguía siendo vigente. Estos dos discursos se articulaban de manera que en el Estado institucionalizado, civil y progresista la violencia seguía siendo realidad de la vida política real en el ámbito más cercano a la gente. Knight explicaba que hubiera gran confianza en el Presidente y en el sistema en general, al lado de la enajenación que provocaba la experiencia en el nivel inmediato de experiencia política porque el Presidente permanecía por encima de los conflictos locales, conservando su poder de decisión y prestigio³³. De nuevo, esta violencia descrita por Knight no era sino otro efecto de la carencia de respeto y ejercicio de derechos civiles en la ciudadanía.

Así, en México conviven aspiraciones democráticas y liberales con prácticas políticas reales alejadas de la civilidad y la democracia. Como Segovia había mostrado en 1975, la inconsistencia de la cultura mexicana y la división de los mexicanos en muchos tipos de ciudadano se explicaba

³¹ "Latin America. Virtuous of Perverse Cycle?", en O'Donnell *et. al.*, *op.cit.*, p.192.

³² "México bronco, México manso: una reflexión sobre la cultura cívica mexicana", *Política y Gobierno*, 1(1996), p.13.

³³ *Art.cit.*, p.25.

en el viejo régimen por sus diferentes experiencias de socialización, según estratos y regiones. La constante era el discurso nacionalista y revolucionario, que servía como marco explicativo y legitimador del sistema político y referente que daba coherencia a todas sus contradicciones. Como se vio en el segundo capítulo, la democracia estaba definida en términos de mejoramiento social y no como régimen que también asegurara derechos políticos y civiles. Tristemente, después de tres décadas, las inconsistencias en nuestra cultura política persisten porque las estructuras que han impedido desde siempre una ciudadanía democrática persisten. Como lo ha descrito recientemente Manuel Guerrero:

...hay fuertes rasgos de corporativismo, clientelismo, y cierta simpatía por los autoritarismos (especialmente en situaciones de crisis), al tiempo que todavía hay poca penetración de valores y conceptos vinculados con la ciudadanía moderna y la democracia. En el caso de México, la cultura política, con todos sus rasgos tradicionalistas no es la causa fundamental de los problemas de la democratización; es más bien el resultado de un entramado institucional que ha buscado preservar privilegios y que ha operado en un entorno caracterizado por la desigualdad, la falta de educación, de desarrollo y la ambición desmedida de la élites políticas y económicas, lo cual no hace más que reforzar, mantener y legitimar esas mismas prácticas de desigualdad y privilegio³⁴.

El discurso en torno a la democracia supone que las decisiones tienen su origen en individuos autónomos y soberanos cuyas decisiones se basan en consideraciones informadas e independientes, en la confianza de que su propio esfuerzo basta para que se produzcan cambios en su nivel de bienestar. Pero la realidad latinoamericana no produjo tal individuo dada la existencia de desigualdades abismales en el grado de formación e información, en los horizontes políticos, en el acceso a instancias con poder de decisión en nuestras sociedades. Para autores latinoamericanos es lugar común señalar la discrepancia entre la praxis y los estatutos legales y constitucionales que provienen de la tradición liberal democrática³⁵. Así, la ciudadanía en América Latina se convirtió en una reivindicación de una particular relación con el Estado más que en una reivindicación frente al Estado. Nuestros ciudadanos no quieren la ciudadanía “oficial”, sino la que se materializa en ventajas o en un trato particular. No es que tengan una imagen deficiente de la ciudadanía democrática, o que les de pereza ejercerla, sino que hasta ahora no le han encontrado utilidad en las condiciones que funciona la política.

³⁴ op.cit., p.135. Manuel Guerrero afirma que durante la transición la reducción y el debilitamiento del Estado del Estado mexicano provocados por las crisis económicas y las reformas de la década de 1980 lo dejaron débil para apoyar las instituciones democráticas que después de décadas de vivir sólo en el papel tomaron una dimensión real. A este panorama Guerrero suma la variable que no puede faltar en los análisis de los defectos de la democracia mexicana: la cultura política. Para este autor la cultura política en México se define por su “deficiencia” en términos de conciencia cívica: es incapaz de exigir responsabilidad y cuentas al poder, o limitar el uso del poder, prefiere prácticas asistencialistas y contrarias a la participación cívica, lo que preserva el clientelismo y no motiva a los políticos para un desempeño transparente, limitado y responsable (op.cit., p.85).

Estos son los grandes retos para la realización de una ciudadanía democrática que México comparte con Latinoamérica. El problema no es que nuestras democracias restrinjan la actividad política al voto, sino que en nuestras condiciones las oportunidades de participar en el gobierno y de ejercer influencia en él –las libertades de expresión y asociación- dependen de varios recursos que se distribuyen muy desigualmente en la población, como tiempo, dinero, educación. En general, la educación cívica es un asunto complejo en la agenda democratizadora de casi todos los países latinoamericanos, en los que la última década de democratización (o re-democratización, si se prefiere) ha privilegiado la promoción de derechos civiles y políticos, soslayando los civiles, económicos y sociales³⁵. La característica distintiva de México es que aquí la educación cívica no es un tema más, sino una tarea de rango constitucional asignada a una institución política clave de la transición a la democracia. Esto da gravedad al tema: ¿por qué, si a diferencia del resto de Latinoamérica aquí existe el deber de ocuparse de la educación cívica, seguimos igual? En nuestra democracia siguen desfasadas la ley y la práctica desde la definición; aunque la ideología revolucionaria está destronada, la democracia sigue definida como mejoramiento social, sin que el Estado cumpla la definición, o la corrija.

5.4.1 La educación cívica frente a esos retos

Quizá lo más relevante en la concepción de ciudadanía de Marshall es que cuando se le considera como un conjunto de derechos que ha ido tomando su propio peso y valor a lo largo del tiempo y transformando la manera en que las personas se ven a sí mismas, uno se adentra más y más en las obligaciones. El ciudadano tiene el deber de estar atento a lo que hace el gobierno que elige, tiene el deber de exigirle cuentas. Pero lo que le permite hacerlo es su destreza o habilidad para argumentar, para entender la ley y mostrar su acuerdo o desacuerdo con ella mediante argumentos y acciones. Hay condiciones que hacen más aptos a los ciudadanos para esto y una de las maneras para formarlos en ello es la educación cívica.

La democratización se promocionó y vendió a los mexicanos como un paquete político con exigencias de conducta político-moral en las que no tenían mucha experiencia. Mientras que en otros países la actual política mercantil que se vende como democracia está moderada por la

³⁵ Ton Salman, art.cit., p.133.

³⁶ Véase en el anexo de esta tesis un recuento breve de otras experiencias de educación cívica en Latinoamérica durante la última década. Saltará a la vista la dificultad de comparar la tarea del IFE con cualquiera de ellas, ya que tales iniciativas han partido predominantemente de la sociedad civil y no de un órgano semiestatal.

acción de movimientos y partidos políticos de minorías y ecologistas que han nacido para darle algo de contenido moral, en México sólo se han creado remedos fantasmagóricos de esos movimientos o se les ha señalado como un fenómeno de sociedades avanzadas de las que estamos muy apartados. Lo que queda de una democracia liberal sin ciudadanos demócratas liberales es un mercado político bastante bueno que ciertamente produce un equilibrio, pero no democrático; es un mercado que lleva al nivel político la grave desigualdad económica, para perpetuar ambas.

No obstante, el territorio mexicano (y el latinoamericano en general), plagado de problemas que resultan en una democracia de mala calidad, abre, sin embargo, campos de oportunidad para el análisis y la experimentación políticos. Como se sugería arriba, nuestras respuestas a la pregunta por la mejor ciudadanía serán indudablemente más variadas que la perspectiva liberal mínima. Y como sugiere John Peeler, precisamente porque los problemas de injusticia social y económica son tan agudos en Latinoamérica, podemos esperar que más latinoamericanos sean receptivos a reformas radicales en la manera de concebir la ciudadanía democrática³⁷. En la cultura política de los mexicanos existe una vieja tradición de participación política al margen de los canales tradicionalmente identificados con la democracia³⁸ y en los últimos años ha cobrado nuevo impulso la participación popular en la comunidad local y el vecindario para hacer exigir cuentas de los gobiernos³⁹.

³⁷ Building Democracy in Latin America, Boulder y Londres, Lynne Rienner, 2004, p.170.

³⁸ Por ejemplo, John Gledhill relata que los derechos planteados por el lado indígena solían incluir la defensa de las tierras comunales y a veces el acceso al agua, bajo el argumento de una debida reciprocidad entre estamentos, aun cuando hablaban el lenguaje de la defensa de la patria. En otros casos había demandas de que los patrones pagaran los salarios indicados por la ley o de no maltratar a sus trabajadores; intentos por afirmar algo específico dentro del marco general de la ciudadanía liberal. Aun bajo regímenes nacionales autoritarios y patriarcales, hay ejemplos de grupos subalternos reclamando sus derechos constitucionales ante las instancias de justicia implantadas por el Estado nacional en zonas que antes las élites podían administrar a su conveniencia: “el problema de los grupos subalternos es que no pueden vivir a largo plazo de principios ni de ideales, que las estructuras de las desigualdades se filtran en sus divisiones sociales internas y así entran en compromisos con caudillos y en el recurso individual al clientelismo” (“Los pasos difíciles a la ciudadanía amplia: más allá de la transitología”, en Ton Salman, op.cit., pp.509 y s.).

³⁹ A manera de ilustración menciono que en mi barrio, Ciudad Satélite, un barrio de clase media en los suburbios de la Ciudad de México, las amas de casa han organizado varios ciclos de activismo político que han obligado al gobierno municipal –ante la notable inactividad de otros sectores sociales del muy desigual municipio de Naucalpan– a reformular políticas y a detener medidas que estaban aparentemente decididas. Las amas de casa han organizado marchas, bloqueos de vías públicas y plantones contra un gobierno que ha “traicionado su confianza” al tratar de aplicar medidas que deterioran su calidad en aspectos muy específicos. El ejemplo más célebre en 2005 fue la movilización para impedir el cese del servicio de recolección de basura para instalar contenedores de basura que harían más económico el servicio para el municipio pero traerían mas molestias para los vecinos. Lo más interesante es que el activismo que nació de esta protesta particular ha permanecido latente para activarse ante cualquier cosa; en el mismo barrio ahora hay protestas generalizadas por la probable demolición de una colina que los vecinos utilizaban para correr y pasear para construir oficinas y establecimientos. Casas, automóviles, y mantas en las calles dicen “No a la destrucción del cerrito”. Lo interesante del caso es que quizá así comienza la participación política; en principio, no para resolver los grandes problemas del país, sino para exigir que las demandas locales e inmediatas de

Las salidas son difíciles, sinuosas y lentas, pero hay que empezar por algo para romper los círculos viciosos que parecen condenar la historia de América Latina a una eterna minoría de edad respecto a la democracia. En principio, precisamente porque crece el escepticismo respecto a la democracia, la educación cívica debe rescatarla como ideal y aclarar las expectativas correctas para un régimen como este. Después, debe proveer herramientas de información, juicio y habilidades para que los ciudadanos sepan cómo ejercer sus derechos civiles y políticos. Ahora bien, la educación cívica permanente y que atraviesa los diferentes niveles formativos del ciudadano puede garantizar la existencia de un sustrato cultural con rasgos democráticos, pero no puede asegurar de ningún modo la consistencia de tales características. Hace falta más; la experiencia de los ciudadanos con las instituciones democráticas. Como decía Macpherson, un sistema político que exigiera de los ciudadanos una racionalidad o un celo político mayores de los que cabe demostrar que poseen y mayores de los que cabe prever que posean en cualquier circunstancia social imaginable desde la situación actual, sería que algo no merecería mucho la pena defender. Efectivamente, creo con él que de poco sirve sermonear sobre virtudes igualitarias o participativas donde el ambiente institucional efectivo castiga o vuelve riesgoso el trato igualitario o la participación.

Según Charles Tilly, para promover la democratización primero debe resistirse la tentación de escribir constituciones, celebrar elecciones e imponer las estructuras formales de las democracias occidentales. En México no podemos seguirlo porque ya hicimos las tres cosas. Pero Tilly recomendaba rechazar el programa de moda de reclutar gente en asociaciones voluntarias con la esperanza de construir la sociedad civil y la participación política. Para él, lo que se debe remediar son las fallas de la desigualdad, las redes de confianza y las políticas públicas. Por ello en esta autora piensa que sería un absurdo pedir a los mexicanos que se conviertan en ciudadanos de pleno derecho por sí solos, por generación espontánea, si el Estado con sus órganos, redes y procedimientos los frena. Es decir que no se puede dejar la responsabilidad por la democratización sólo a los mismos ciudadanos.

En este respecto, aunque la educación cívica se haya asignado al IFE de manera ambigua y aunque en el pasado su ejercicio haya sido pobre y titubeante, en la actualidad su autoridad como órgano autónomo y federal sobre la educación cívica y la formación de una cultura política

las personas en su ámbito local sean atendidas, para exigir responsabilidad al gobierno frente a sus electores. Una vez que la gente toma este tipo de acciones y tiene éxito está más al pendiente de toda medida del gobierno municipal; lo fiscaliza, le exige cuentas y está lista para movilizarse para defender sus intereses.

democrática debería cobrar más importancia que nunca. El Estado debe promover el interés público en la reforma de sus instituciones para desterrar la corrupción y el clientelismo al tiempo que la población debe aprender a –y estar en las condiciones de– dejar de buscar al Estado como salvador material. Para esto puede servir la educación cívica.

5.5 Las capacidades del IFE en su tarea de educación cívica

Cuando los liberales defienden la neutralidad como principio frente a la intención de formar ciudadanías más “completas”, no buscan eliminar todo valor político de la educación sino evitar que se imponga un solo valor –de hecho, liberales como Kymlicka prescriben gustosamente la educación cívica⁴⁰. Esto nos recuerda que la educación cívica tiene efectos que no son neutrales y a que sus contenidos expresan siempre un compromiso con una tradición intelectual o moral.

Durante muchos años de educación revolucionaria en México, nunca se discutió si debía haber neutralidad en la enseñanza de valores políticos. No se discutió porque el régimen autoritario quería socializar a la ciudadanía en los valores que le convenían y se aseguraba de que nadie pudiera cuestionarlo, pero también porque eran otros tiempos en que el liberalismo y su neutralidad eran sólo una más de las ideologías en boga alrededor del mundo. Lo grave es que tampoco se ha discutido esta neutralidad en los recientes tiempos “democráticos”. Ni siquiera se ha preguntado por ella. Esto habla del poco arraigo del pensamiento liberal democrático no sólo en nuestra multicolor élite política, sino en los medios, la sociedad civil, la academia. En todo caso, la inclusión de la educación cívica como tarea constitucional del IFE ya determina que estamos comprometidos en México con desarrollar una cultura política democrática.

Ahora bien, ¿puede un estímulo como la educación cívica afectar las orientaciones políticas básicas de la gente? A largo plazo, sí. Como se había visto en el primer capítulo, la literatura tradicional sobre cultura política atribuye poco impacto a la educación cívica. De acuerdo con esa literatura el cambio en actitudes y valores de una sociedad es tarea de décadas y requiere la acción de fuerzas estructurales como modernización económica, sucesión generacional,

⁴⁰ Vale la pena mencionar aquí una reflexión de Thomas Bridges, para quien el lenguaje liberal naturalista desalentó la reflexión sobre la identidad cívica como construcción cultural. Bridges ha enfatizado que las exigencias que hace la democracia liberal de sus ciudadanos son todo menos naturales porque la individualidad libre e igual no es una característica inmediata de la vida humana, sino algo que debe desarrollarse con intención. El ejemplo de Bridges ilustra el desarrollo de las discusiones de cultura política en el mundo académico porque él escribe alarmado no para dar recetas de educación cívica a los países en democratización o para descifrar para ellos los componentes esenciales de los países “ejemplo”(como lo hicieron Almond y Verba en 1959), sino para alertar a las mismas democracias liberales a que retomen la educación cívica como una tarea continua y trascendental (op.cit., pp. 8-11).

experiencia con instituciones democráticas y comportamiento responsable de las élites gobernantes al sucederse en el poder. Si esta teoría es cierta, entonces los esfuerzos de educación cívica que pueda lograr una institución con los alcances del IFE no pueden contrarrestar la influencia que ejercen los grandes factores socioeconómicos y las experiencias de socialización. Pero una literatura más reciente ha mostrado que variables como la percepción individual de las condiciones económicas, las evaluaciones de la competencia del gobierno y las experiencias adultas con la autoridad gubernamental pueden afectar orientaciones democráticas como la tolerancia, la confianza en las instituciones y la eficacia política⁴¹.

Si se amplía y profundiza la educación cívica hay lugar para la esperanza a largo plazo - después de todo, si las limitaciones culturales fueran tan decisivas sería difícil explicar la democracia en países como Japón o India. Para Giovanni Sartori, un escéptico de la cultura política, resulta más importante para una transición la capacidad, eficacia y sensibilidad de las élites para idear y establecer un conjunto de instituciones y procedimientos que faciliten el funcionamiento de un determinado sistema de representación y organización política⁴². Según él, las consecuencias que trae el diseño de un cierto tipo de sistema electoral sobre el sistema de partidos, en lo particular, y para el sistema político, en general, es ejemplo del grado de autonomía que pueden alcanzar cierto tipo de arreglos institucionales con respecto a la dimensión cultural profunda de determinada sociedad. Sin intención de tomarle el pelo a Sartori, la perspectiva que nos ofrece es interesante para observar la asignación de la educación cívica al IFE, por ser al revés, un caso en el que sí se vinculó la cultura política con la pieza clave de una transición electoral. Independientemente de la intención inicial para la que se le incluyó, hoy el IFE está obligado a desarrollar un contenido normativo para la democracia. Legalmente, la

⁴¹ Véase por ejemplo a Richard Rose, William Mishler y Christian Haerpfer, Democracy and its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1998 y a James Gibson, Overcoming Intolerance in South Africa: Experiments in Democratic Persuasion, Nueva York, Cambridge University Press, 2002 y “A Sober Second Thought: An Experiment in Persuading Russians to Tolerate”, American Journal of Political Science, 42(1998), pp. 819-850. En un estudio comparativo, Steven Finkel afirma que la educación cívica tiene efectos comprobables en la participación política, de manera que en tres países (Polonia, República Dominicana y Sudáfrica) los individuos expuestos a la educación cívica se volvieron significativamente más activos en la política local que los no expuestos en un grupo de control, por márgenes mucho mayores en comparación con sus efectos en la competencia cívica y el apoyo a valores democráticos. (“Can Democracy Be Taught?”, Journal of Democracy, 2003, num.4, p. 140). Finkel concluye: “la educación cívica ideal en las democracias en desarrollo puede verse como una combinación de indoctrinación formal y experiencia directa” (p.147).

⁴² Cit. por Roberto Gutiérrez, “Notas sobre la relación entre cultura política e instituciones democráticas” en Jacqueline Peschard (coord.), op.cit., p.90.

garantía que otorga la Constitución a la educación cívica al ser asignada a un órgano de carácter federal y permanente significa la posibilidad de especializar una educación cívica de calidad.

Ahora bien, uno de los resultados de la investigación sobre el desarrollo de esta tarea dentro del IFE fue que la calidad de los programas de educación cívica para jóvenes y adultos es pobre. No sólo hay pocas iniciativas para esos grupos de la población, sino que su aplicación es muy deficiente. Aunque la poca atención a estos grupos pudiera estar justificada por sociólogos, antropólogos y pedagogos que subrayan la importancia de impartir educación cívica en edades tempranas de la socialización, habría que recordar que la escuela es sólo una de las agencias de socialización –la que está más fácilmente a la mano del Estado para difundir valores-. Sobre todo, vale la pena insistir en buscar medios para acercarse a los jóvenes, entre quienes existe gran desencanto respecto a la política y quienes determinarán nuestra democracia en el corto y mediano plazo. Entre los jóvenes un proyecto ambicioso podría ser sustituir el servicio militar por un servicio civil que por ejemplo les exigiera servicio en instituciones públicas donde tomarían conciencia de la importancia de perseguir intereses comunes y escuchar otras opiniones y donde, además, son necesarios: escuelas, hospitales, asilos.

Algunos ejemplos de lo que el IFE ya ha logrado es la participación de los ciudadanos como copartícipes en la organización de las elecciones. Ahora, para que el voto no sea sólo un experimento esporádico y sirva para ejercer un control popular más riguroso e igual entre los ciudadanos debe enseñarse también a los ciudadanos a que se informen y vigilen al gobierno: mayor control de los Ejecutivos, recursos individuales contra el abuso, etc. Los pasos siguientes podrían ser mayor instrucción respecto a la fiscalización social que reduzca los márgenes de discrecionalidad y evite una excesiva autonomía de las élites. Lo que es lamentable en últimos años de considerable impulso de la educación cívica dentro del IFE es que esta se haya centrado en la realización de encuestas. Sin duda, los análisis de encuestas cumplen una importante función de diagnóstico para diseñar programas, pero de ninguna manera los suplen. Hay que preguntarse qué es preferible para destinar recursos *muy* escasos, si la aplicación de programas o la realización de encuestas costosas cada año o dos (siendo la cultura política una variable que cambia lentamente).

La educación cívica no se agota en cruzadas de capacitación electoral, ni modificaciones del currículum educativo o la divulgación de valores democráticos; su campo de acción debe ser integral. No se trata únicamente capacitar al ciudadano en función de normas legales, sino de

brindarle un marco más amplio que le de identidad política y cultural, mediante la promoción y la enseñanza de valores y actitudes como tolerancia, el pluralismo, consenso, acuerdo, participación y diálogo. Pero sobre todo eso, en el caso de México la educación cívica debe enseñar a nuestra población cómo usar nuestras instituciones y marcos políticos y jurídicos para exigir y demandar a los que gobiernan, así como demandar en ámbitos cotidianos frente a funcionarios públicos, y a otros ciudadanos. No se trata de formar ciudadanos adoctrinados o políticos profesionales, sino ciudadanos conocedores de sus derechos y obligaciones, capaces de participar si lo necesitan para perseguir sus intereses. Preferentemente, se trataría también de añadir una pizca republicana de compromiso ético y responsabilidad, sobre todo en lo que respecta a la responsabilidad que todos compartimos por solucionar los profundos e indudables problemas socioeconómicos de pobreza y desigualdad y construir una identidad común en un país donde la gente pertenece a comunidades tan distintas y tiene tan distintas culturas políticas. La propuesta de dar educación cívica que sirva para ver el mundo público, aprender a actuar en él y saber qué esperar de él, parece muy idealista, pero no hace daño hacerla. Como decía Michael Oakeshott:

Cuando una manera de arreglar asuntos políticos se transplanta de una sociedad en la que ha crecido a otra sociedad es una empresa siempre cuestionable. [...] Pero toda sociedad intelectualmente viva puede a veces saltar sobre sus tradiciones con la ayuda de un esquema de ideas abstractas y eso no es dañino. Es la empresa de ver cómo se ve una tradición cuando se reduce a educación política⁴³.

En el caso de México, se ha transplantado un juego de actitudes intrincado en la historia de democracias europeas -y la americana- a un ámbito histórico y cultural distinto con el poder de la retórica de la democracia. Hasta ahora esta retórica ha traído grandes expectativas a México, seguidas de desencanto, y ambas cosas han sido reportadas por varias encuestas⁴⁴. Era de esperarse; como dice Lucy Taylor, la democracia suele medirse contra dos reglas: primero, el autoritarismo previo, donde se notan más similitudes que diferencias, y, segundo, contra los ideales que esperaba ver satisfechos –justicia, libertad, verdad, igualdad. En ambos casos la democracia no ha estado a la altura de las expectativas.

⁴³ Michael Oakeshott, Political Education, Cambridge, Bowes & Bowes, 1951, p.17.

⁴⁴ Rogelio Hernández atribuye parte de esta desilusión a la falta de credibilidad de las instituciones más representativas del cambio en México. Para Hernández, más que un asunto de valores, se trata de un asunto de desempeño institucional ya que, comparada con la seguridad social de algunas décadas atrás, la nueva democracia no reporta muchos beneficios para muchos. El cambio político ha producido instituciones nuevas y mejor dotadas para proteger el proceso electoral y ha revitalizado facultades de otras que estaban inhibidas, pero los actores políticos no las reconocen determinantes de su conducta, lo que ha ocasionado que las instituciones y el cambio mismo no coincidan con las expectativas de las sociedad (“Credibilidad...”, art.cit., p. 716).

En verdad, la democracia que vive actualmente México se ajusta muy bien a la definición que hizo C.B. Macpherson del “modelo elitista pluralista de equilibrio”, un mecanismo para elegir y autorizar gobiernos basado en una competencia entre dos o más grupos de políticos organizados en partidos políticos por conseguir los votos que les darán derecho a gobernar hasta las siguientes elecciones. Es un modelo cuyo objetivo es tomar los deseos de la gente como es, no contribuir a cómo podría ser, eliminando todo el contenido moral que tuvo la democracia como ideal. Los ciudadanos están protegidos de la tiranía, pero su función se limita a escoger uno entre varios paquetes de mercadería política que responden a las demandas efectivas de la gente que tiene capacidad adquisitiva para respaldarlas. En un modelo así, la apatía y el cinismo políticos de una mayoría de población pobre en un país no son entonces un dato independiente, sino algo generado por las condiciones del sistema político.

La Ciencia Política explica comúnmente la apatía política como una respuesta racional a la percepción correcta de que los asuntos más importantes no se deciden en el nivel local, o que están controlados por élites. Es la situación que según Larry Diamond presentan las “democracias electorales”, que usan procedimientos electorales competitivos para elegir gobernantes sin que los ciudadanos tengan poder para cambiar las desigualdades políticas y económicas persistentes. Así pues, la apatía política no sólo es un resultado de la cultura política que ha prevalecido en México por espacio de siglos, sino de las condiciones actuales de nuestra democracia.

5.6 Reflexiones finales de la investigación

Sabemos que ritualmente el pueblo o por lo menos una de sus personificaciones aparece en el escenario político para decir sí o no; para decidirse por candidaturas y tomar una opción pragmática. Pero el pueblo sigue siendo un desconocido e incomprensido. Es tan prestigioso que nadie se priva de invocarlo para legitimar su discurso, pero un uso tan prolijo acaba por desgastar el referente del discurso.⁴⁵

En México, la poca participación y la desigualdad social están tan inextricablemente unidas que parece que para que haya una sociedad más equitativa hace falta un sistema político más participativo. Sin embargo para algunos autores la relación es inversa. A esta relación subyace la difícil y vieja pregunta de qué debe cambiarse primero para romper el círculo vicioso. En estas páginas finales he propuesto que una mejor educación cívica en materia de derechos civiles y

⁴⁵ Estas líneas aparecen en un libro titulado Arte y Cultura democrática, editado por el Instituto para el desarrollo de la democracia Luis Carlos Galán en Colombia en 1994, que recopila una serie de ensayos estéticos, por autores como Gabriel Restrepo y Darío Botero Uribe, autor del fragmento citado (p.116).

políticos, algo que está al alcance del IFE, ofrece la posibilidad de romperlo a largo plazo. Esta es una forma aparentemente poco ambiciosa de concebir la ciudadanía en términos de virtuosismo cívico, pero es una forma compatible con la caracterización que hace Dahl del ciudadano competente que parece suficientemente buena como comienzo. En todo caso, aunque a los mexicanos nos simpatice más la visión republicana que la liberal, antes de poder valorar la ciudadanía como una actividad ética en sí misma, hace falta que la valoremos como conjunto de derechos y obligaciones políticas y civiles que nos protegen de las arbitrariedades de un Estado y de otros actores privados, y que si conocemos y sabemos utilizar, nos podrían ayudar a exigir nuestros derechos sociales.

El punto de vista de esta tesis no ha sido que para sostener una democracia es necesaria una sociedad de activistas informados, virtuosos, iguales y en permanente debate político. Ciertamente puede haber democracias de muy distintas calidades y ciertamente también, ninguna es perfecta. Lo que he querido subrayar es que la educación cívica puede crear un grado mayor de alerta en los ciudadanos para que estén prestos a defender las instituciones que pueden garantizar su libertad y desarrollo, si aprenden a exigir un buen uso de ellas.

En las condiciones de México intentar una transición de una democracia liberal defectuosa a una mejor democracia presenta dificultades y riesgos. Por ejemplo, poner demasiado énfasis en el mejoramiento económico de la ciudadanía sin dar la debida importancia al mejoramiento de sus condiciones civiles y políticas puede abrir la puerta del poder político legal al caudillismo en una región donde ya es tradición recurrir a líderes mesiánicos. Los nuevos gobiernos de izquierda en Latinoamérica ejemplifican cómo los procedimientos de la democracia transmiten las demandas socioeconómicas de mayorías descontentas, pero también muestran la presión que ejerce el orden político y económico mundial sobre esos líderes democráticamente electos para ajustar sus programas o volverse parias. Y son una llamada de atención: si la construcción de la ciudadanía sigue constituyendo una forma de emancipación para quienes quieren un cambio socioeconómico valdría la pena enfatizar por qué también vale la pena buscar que ese cambio suceda dentro del marco de las instituciones democráticas.

Latinoamérica tiene una oportunidad de hacer una contribución importante a la teoría y a la práctica de la democracia al buscar formas novedosas en un tiempo en que las viejas democracias están entumecidas. En estas condiciones que hacen de las demandas de mejora social una prioridad en nuestras democracias, una propuesta de educación cívica dirigida a aumentar las

competencias ciudadanas en lo tocante a los derechos y obligaciones civiles y políticos no es poca cosa. Por un lado, es necesario para garantizar que la atención de los experimentos reformistas en lo económico frente a las garantías civiles y políticas no resulte en regresiones autoritarias; y por el otro, es necesario porque los legados autoritarios de Latinoamérica y los altos niveles de desigualdad socioeconómica aumentan el peligro de que los esfuerzos por reformar la ley sean utilizados para que los que se benefician de políticas injustas eternicen su dominio con el uso arbitrario de la ley al servicio de unos cuantos. Después de todo, los que se llaman a sí mismos políticos demócratas –que hoy son todos- tienen naturalezas muy distintas; algunos identificarán su democracia con menor control del Estado y otros como un Estado revitalizado con un gran papel en la economía y sociedad. Hoy la democracia es valiosa por sí misma en el discurso –por eso todos se valen de ella- de modo que es como un recipiente transparente que se llena con el contenido normativo que parece mejor a cada quien en la lucha por el poder. Entre tanto, acaba siendo un término resobado y moldeable a la forma que los demagogos y mercadólogos lo requieren.

A lo largo de esta investigación ha sido notable que a veces lo que no se dice y no se hace es tan importante como lo que se declara a viva voz y de manera heroica⁴⁶; es decir que hay que ser escépticos de la retórica de grandes aspiraciones y que hay que intentar leer los silencios y la inacción. La brecha entre lo que se dice y se hace en el ámbito fácilmente manipulable de la retórica a favor de la democracia es muy grande. Precisamente por esto debo excusarme si estas últimas reflexiones resultan marginales al tema de la tesis, o aun peor, resbalosas y líricas. Mi excusa es que hay una misma preocupación que vincula el tema central de la tesis con todas estas reflexiones: ¿cómo crear una cultura política democrática en una democracia joven sin cambio institucional significativo más allá de la esfera electoral?

Según O'Donnell, la democracia se consolida cuando cuenta con demócratas. Pero como dice Rogelio Hernández, es imposible que una transición basada en normas electorales con partidos inmaduros produzca demócratas a corto plazo⁴⁷. Debemos tener presente que durante la transición en México los partidos volcaron su atención a la cuestión electoral, sin prestar mucha

⁴⁶ Véase sobre esto a John S. Dryzek, “The Informal logic of institutional Design”, en Robert E. Goodin (ed.), The Theory of Institutional Design, Cambridge University Press, 1996, pp.106 y 110.

⁴⁷ Como apunta Juan Cajas, no se debe perder de vista que para los ciudadanos, en general, la educación cívica no es una prioridad: sus necesidades y preocupaciones básicas se ubican en cuestiones como conseguir o mantener un empleo, comprar una vivienda propia, asegurar la salud y educación de los hijos, etc. Además, que vivimos en la

atención a la ciudadanía excepto en los momentos en que debían ganársela, diseñando campañas a base de mercadotecnia y no de la retroalimentación que idealmente deberían tener con la ciudadanía. Es comprensible entonces el contraste de la imagen positiva de la experiencia de votar con el recelo que manifiestan los ciudadanos hacia los partidos. Pero los ciudadanos son más que electores y mientras no se enseñe a los mexicanos a jalar las riendas de sus gobiernos más seguido y más directamente que cada tres o seis años en las urnas, es poco realista esperar una democracia de mejor calidad.

Donde no hemos compartido el desarrollo lento e intrincado de los demócratas de las democracias consolidadas, debemos ocuparnos de consolidar nuestras democracias sin esperar que aquellos surjan espontáneamente. Por algún lado se debe atajar el círculo vicioso entre ciudadanos incompletos y democracia defectuosa. En un símil un poco simplista podríamos decir que el hardware de procedimientos y reglas de la democracia no se vende con un software cultural de rápida instalación. Cada país es su propio programador y a los que en principio sabíamos menos del hardware nos toma más tiempo conocerlo suficientemente para idear un programa de software cultural que funcione bien. Es el mismo antiquísimo problema de la causalidad entre la cultura política y las instituciones políticas, pero si en cientos de años no hemos podido decidir qué causa qué, podemos al menos poner manos a la obra y tratar de trabajar en ambos con las herramientas que hay a la mano. Mi propuesta sería empezar a tomar en serio la espléndida herramienta que es la educación cívica asignada a un órgano permanente y federal.

Partiendo del análisis de la cultura política y de las características de la transición a la democracia en México este trabajo ha intentado identificar a los actores que incluyeron la educación cívica como tarea del IFE, ha intentado revisar si el desempeño de esa tarea ha sido consistente con su importancia constitucional y, por último, ha querido delinear un camino posible para que la educación cívica cumpla su propósito de idear una cultura política democrática. Ahora llega el tiempo de concluir.

En 1989 la Constitución le otorgó al IFE un papel relevante en la rectoría de la educación cívica en el país, al ser el único órgano al que confirió expresamente atribuciones en la materia. El artículo 41 establece que el IFE “tendrá a su cargo en forma integral y directa [...] las actividades relativas a la capacitación y educación cívica”. En poco menos de diez años la

actualidad todo lo que signifique política se ve con desconfianza (Educar para la democracia: algunas campañas y experiencias de educación cívica en América Latina, México, IFE, 2000, (Cuaderno de investigación, 1), p.41)

situación de la educación cívica no cambió sustantivamente porque esta siguió sin ser parte de la educación. Hasta 1998 el IFE comenzó a buscar colaboración con la SEP. ¿Por qué? Quizá porque desde el inicio la atribución fue difusa, ambigua, difícil de precisar. En la actualidad, cuando el IFE ha logrado hacer un programa estratégico de mediano plazo en el que ha identificado fortalezas y debilidades de programas anteriores, ha avanzado en la identificación de soluciones y de actores que deben colaborar y se concentra en solucionar sus problemas organizativos, todavía reconoce que uno de los mayores obstáculos a su tarea como órgano promotor de la educación cívica es su debilidad coercitiva en la materia, algo que le viene directamente de la ambigüedad de la asignación⁴⁸.

En materia de educación cívica el IFE enfrenta un problema de coherencia entre los instrumentos de política pública a su disposición y su amplio mandato constitucional en materia de educación cívica. La legislación sólo le concede instrumentos con los que ejerce poca coerción sobre sus destinatarios intermedios (otras instituciones del propio Estado) o finales (ciudadanos) para generar el comportamiento que busca con su política de educación cívica. Estos instrumentos son la cooperación interinstitucional (cuyo cumplimiento depende de la voluntad de las partes) y el exhorto a los ciudadanos por medio de medios de comunicación y talleres (que de nuevo apelan a su disposición y voluntad). Así, el IFE tiene una capacidad débil para desarrollar políticas públicas consistentes a nivel nacional.

Esto no es necesariamente malo. Un liberal estaría tranquilo porque más vale que la actividad educativa promovida por un órgano semi-estatal tenga límites en su intromisión en la vida de los individuos. Pero me refiero a que la tarea no tuvo coherencia desde su asignación; parecía no tener un destino claro. Ahora el IFE tiene mayor claridad estratégica respecto a la educación cívica, la toma en serio y la abraza como suya, pero el camino hasta este punto ha sido desesperadamente titubeante y lento, yendo de la inacción, pasando por la utilización a la conveniencia de la promoción del instituto, hasta el reconocimiento de que quizá debe tomarla en serio y la pelea por hacerse reconocer como institución no sólo legal, sino legítima para desempeñarla. Apenas ahora el IFE se reorganiza para hacerse “la organización líder en el subsistema de política de educación cívica”⁴⁹, ya que hasta ahora su prestigio nacional e internacional le ha venido de organizar procesos electorales limpios, equitativos y confiables.

⁴⁸ Véase Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010, México, IFE, 2005.

⁴⁹ DECEyEC, “El rol del Instituto Federal Electoral en la rectoría de la política de educación cívica nacional y los roles de sus instancias internas para su adecuada gestión”, México, IFE, Documento inédito, 2005.

Aunque la educación cívica es la herramienta más manipulable de socialización política a cargo del Estado, en México nunca fue suficientemente importante. Antes, porque la educación cívica no era cívica (porque no tenía nada que ver con la democracia). Era sin duda educación política: inculcaba el amor a la patria, el compromiso con la Revolución y la legitimidad de un régimen cuyo concepto de democracia se identificaba con el mejoramiento socioeconómico y cultural de la nación. Lo más llamativo de los hallazgos de esta tesis es que esto no cambió con la transición, cuando pudo haberse esperado que la asignación a un órgano electoral semi-independiente significara la determinación de tener por fin una política de educación cívica. El cambio ha sido muy reciente (1998 en adelante) y en todo caso muy lento, a medida que el propio IFE ha asumido mayor responsabilidad, exclusividad y protagonismo como líder de difusión de la cultura democrática y ha formalizado sus intentos de educación. Entre tanto, nuestra definición de democracia sigue siendo la misma, lo que expresa una incoherencia con la tarea del IFE, que rema a contracorriente y sin mucha atención. Todavía hay mucha gente en la calle y en círculos educados que desconoce que esta es una tarea constitucional del IFE, para la que hay destinados recursos humanos y financieros. El IFE apenas en la actualidad tiene una política de educación cívica seria, pero todavía lucha contra las inercias de una sociedad que nunca ha sido educada para la democracia, contra el recelo de organismos gubernamentales y no gubernamentales, contra la sed de protagonismo de sus propios dirigentes –quienes se empeñan en preservar la educación cívica como ámbito de relaciones públicas y promoción del Instituto.

Finalmente, el IFE es el único organismo electoral que tiene la tarea de construcción de una ciudadanía democrática en el mundo, es una institución reconocida en la política de México (todavía) y tiene la presencia nacional para lograrlo. Preguntar por qué un órgano electoral como este desempeña una tarea como esta es importante porque es el único en el mundo que tiene el deber de hacerlo y porque esta tarea supone construir demócratas donde no los hay. Hoy es importante plantear este tema para la discusión, precisa y significativamente, porque no ha sido importante hasta ahora en la reciente historia del México democrático. Nuestro órgano electoral, protagonista de la transición, está legalmente facultado para construir ciudadanía; para educar a niños, jóvenes y adultos en el ejercicio de la democracia. ¿No deberíamos haber puesto más atención antes?

Quizá la respuesta diga mucho de nuestra transición.

ANEXO

Cuadernos para la Divulgación de la cultura democrática

- No.1 - Luis Salazar y José Woldenberg, Principios y Valores de la Democracia.
No.2 - Jacqueline Peschard, La Cultura Política Democrática.
No.3. - José F. Fernández Santillán, La Democracia como Forma de Gobierno.
No. 4 - Muaricio Merino, La Participación Ciudadana en la Democracia.
No. 5 - José Antonio Crespo, Elecciones y Democracia.
No. 6 - Antonio Camou, Gobernabilidad y Democracia.
No. 7 - Leonardo Valdés, Sistemas Electorales y de Partidos.
No.8 - Jaime Cárdenas García, Partidos Políticos y Democracia.
No. 9 - Víctor Manuel Alarcón Olgúin, Libertad y Democracia.
No.10 - Isidro H. Cisneros, Tolerancia y Democracia.
No.11 - Soledad Loeza, Oposición y Democracia.
No.12 - Jesús Rodríguez Zepeda, Estado de Derecho y Democracia.
No.13 - Laura Baca Olamendi, Diálogo y Democracia.
No.14 - César Cansino, Democratización y Liberalización.
No.15 - Jean-François Prud'Homme, Consulta Popular Democrática y Directa.
No. 16 - Gilberto Guevara Niebla, Democracia y Educación.
No. 17 - Tonatíuh Guillén López, Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia.
No. 23 – Estela Serret, Género y Democracia.

Entrevistados

Dr. Emilio Zebadúa (entrevistado el 8 de noviembre de 2005)

Fue colaborador en el periódico "La Jornada" de 1985 a 1996; profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM de 2000 a la fecha; Profesor Investigador del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México de 1992 a 1996. Consejero ciudadano del Instituto Federal Electoral de 1996 a 2000, siendo además Presidente de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, la primera que se integró luego de la reforma electoral de 1996 para que el Consejo General diera seguimiento verdadero a la ejecución de las políticas por parte de las Direcciones Ejecutivas. Después fue Secretario de Gobierno del Estado de Chiapas de 2000 a 2003 y actualmente es Diputado del grupo parlamentario del PRD por el Estado de Chiapas.

Mtro. José Gabriel de la Paz Sosa (entrevistado el 11 de noviembre de 2005)

Estudió su Licenciatura en El Colegio de México y ha publicado en la revista del Centro de Estudios Internacionales de la misma institución, Foro Internacional. Desde 2003 hasta la fecha es Jefe del Departamento de Investigación en Cultura Política de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica y es un activo promotor de programas de educación cívica.

Lic. José Luis Gutiérrez Espíndola (entrevistado el 18 de noviembre de 2005)

Fue Director Ejecutivo de Educación Cívica dentro de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica de 1996 a 2003. Fue responsable de contactar al IFE con agencias internacionales de promoción de la educación cívica como CIVITAS y el Center for Civic

Education, así como de un mayor acercamiento con la SEP. Desde 2003 hasta la fecha es Director de Vinculación de Programas Educativos y Divulgación del Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación. Es autor de numerosos artículos sobre educación cívica y no discriminación.

Lic. María Elena Cornejo Esparza (entrevistada el 25 de noviembre de 2005)

Fue Vocal de Capacitación electoral y Educación cívica de la Junta Local Ejecutiva de Aguascalientes desde 1993 hasta 2003. Se destacó como una de las vocales más activas en materia de Educación Cívica. Después obtuvo el cargo de Directora de Capacitación Electoral de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE, que desempeña hasta la fecha.

Lic. Luis Farías Mackey (entrevistado el 28 de noviembre de 2005)

Abogado, analista político y miembro del PRI, hijo de Luis M. Farías, también político del PRI. Estudió Derecho en la UNAM y se especializó en Derecho e Instituciones Electorales. Trabajó de cerca con Carlos Salinas de Gortari en su campaña electoral para la Presidencia y después, como Presidente, fue su coordinador de giras. Fue el primer Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica, de 1990 a 1992. En 1994 publicó *La Jornada Electoral Paso a Paso* y ha publicado artículos en revistas y periódicos sobre temas diversos. Fue colaborador del diario *Crónica*, miembro del Pleno Nacional de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares. En 2002 publicó *El FONDEN electoral*, un polémico libro sobre el uso electoral de los Fondos de Desastres Naturales en Yucatán en 2002.

Dra. Jacqueline Peschard Mariscal (entrevistada el 13 de diciembre de 2005)

Doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de Michoacán. Fue profesora-investigadora del Colegio de México de 1992 a 1996. También ha sido profesora del Instituto José María Luis Mora y lo sigue siendo en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Fue Consejera Electoral de 1996 a 2003 y miembro de la Comisión de Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica para dar seguimiento a las actividades de la DECEyEC. Es autora de numerosos artículos sobre la cultura política en México. En mayo de 2004 fue nombrada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como una de los cuatro especialistas para asistir en el diseño del consejo electoral de Irak.

Mtro. Manuel Barquín Álvarez (entrevistado el 15 de diciembre de 2005)

Abogado, formado principalmente en temas sobre empresas públicas y derecho electoral. Ha sido (y es actualmente) investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y autor de varios libros sobre Derecho. Fue uno de los miembros del primer Consejo General del IFE (Consejero magistrado) de 1990 a 1994, y entre los demás consejeros –todos magistrados de tribunales locales y dos de federales- era el único versado en asuntos electorales con interés en Ciencia Política –y, quizá en asuntos políticos. Después ha continuado su carrera académica y ha sido miembro del Consejo de la Judicatura Federal.

Programas impresos de educación cívica de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE (DECEyEC) de 1990 a 2004¹

Materiales de 1990-1992, concentrados casi exclusivamente en la capacitación electoral:

* IFE, Proceso Electoral Federal, 1991, Colección Capacitación Electoral, serie “El Proceso Electoral”, México, 1990.

(Explica las funciones y organización del COFIPE e IFE, no dice nada en especial sobre la educación cívica. Explica cómo se ha de llevar a cabo la elección y cómo los votos se transformarán en escaños, libro de 103 pp., del que se imprimieron 5000 ejemplares.)

* Artículos publicados como materiales de divulgación:

* IFE, Jenny Saltiel Cohen, “Contienda electoral en las elecciones de diputados federales. México/ 1979-1988”, México, IFE, 1991.

* IFE, Jenny Saltiel Cohen, “Contienda electoral en las elecciones de senadores. México/ 1982-1988”, México, IFE, 1991.

* Guía de casilla. Proceso electoral federal 1991, México, IFE, 1991.

(Guía de 107 pp. para el funcionario de casilla con ilustraciones y ejemplos de llenado de actas.)

* IFE, DECEyEC, Dirección de capacitación electoral, Guía didáctica para el curso de capacitación a ciudadanos insaculados, México, Abril de 1991.

(Material de unas 60 páginas, sin ilustraciones.)

* IFE, DECEyEC, Guía didáctica para el curso de capacitación a funcionarios de casilla, México, julio de 1991.

(Material para los capacitados, de 15 pp. Con recomendaciones para el curso. Muy mala calidad.)

* María Emilia Farías Mackey, Legislación electoral mexicana (1946-1990), México, IFE, 1991. (Cuadernillo de 8 pp.)

* s. a. , El sistema electoral mexicano, México, IFE, 1991. (Cuadernillo de 9 pp.)

* Coaliciones, Serie de El Proceso Electoral, México, IFE, 1991.

(Recomendaciones para funcionarios de casilla para tratar y dirigirse a los representantes de coaliciones como un solo partido; guía para que se informen de este tema en el COFIPE.)

* Manual del proceso de insaculación, capacitación a ciudadanos sorteados y designación de funcionarios de casilla, México, IFE, abril de 1991.

(Manual de unas 60 pp. desde cómo se realiza el sorteo, cómo se notifica, lista de materiales para capacitación y llenado de actas.)

* Guía de casilla. Proceso electoral federal extraordinario, México, IFE, 1992.

¹ En su mayoría estos documentos fueron encontrados en los archivos de la Biblioteca Central del IFE. Algunos fueron prestados por Luis Farías Mackey, a quien la autora agradece cordialmente.

(Manual elaborado cuando el Trife declaró nulas las elecciones para diputado federal para el V Distrito de Coahuila, para que se repitiera el proceso con datos del Consejo local de Coahuila y el Consejo distrital involucrado.)

* IFE, Acordeón electoral, 1992. (Libreta de respuestas a diferentes preguntas que se pueden hacer en casillas electorales el día de la elección.)

Materiales de 1993 en adelante:

* Lecturas de apoyo al encuentro sobre cultura política y promoción de la participación electoral, IFE, DECEYEC, Dirección de educación cívica y cultura política, 1993. (Clasif. IFE JA75.7 L4373)

(Lecturas sobre divulgación de la cultura democrática en medios electrónicos e impresos y divulgación de la cultura democrática entre la población infantil y juvenil y, por último, líneas para la investigación en materia de cultura política. El encuentro estaba orientado a optimizar las tareas orientadas a estimular la participación ciudadana en los procesos electorales. Está centrado en pedagogía y herramientas de comunicación.)

* Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia (IFE F.324.72 M6113pa)

(Sólo se refiere a una elección parcial. Los puntos de consenso son la imparcialidad de las autoridades electorales que eligen o ratifican para cada nivel a ciudadanos aptos, imparciales y honestos; el criterio será de consulta y consenso. Se testifica la confiabilidad del padrón, garantizando equidad en las redes.)

* Antología de Textos sobre Cultura Política 21 agosto 1994 - 31 diciembre de 1995 vol.1, (IFE JA75.7 A677) dirigido por Agustín Rico y Saldaña (Secretario General del IFE).

* Antología de Textos sobre Cultura Política; 1 de enero-30 de septiembre 1996. (IFE JA75.7 A678)

(Se publican artículos sobre los temas: autoritarismo, cultura cívica, democracia y educación cívica. en ese período, bajo la dirección de Antonio Santiago Becerra.)

* IFE, Los valores democráticos, México, IFE (Apuntes de cultura democrática, 1), 1996, 2ª ed. 1997.

* Germán Pérez Fernández del Castillo, Héctor Díaz Santana y David Hernández Corrochano, Estudio para un programa de promoción de la participación ciudadano y el voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000, IFE, FLACSO, 1999. (IFE JA75.7 E678)

(Revisión de la cultura política en México, clientelismo y manipulación del voto; propuestas para atacarlo.)

* "Jornadas Cívicas" Infantiles, Juveniles y Adultos, IFE, México, 1999. (JA75.7 M3683)

Manual para la transmisión de valores, basado en Piaget, Durkheim, Delval y la UNESCO. Hay programas para los tres grupos, formas de evaluación para niños, jóvenes y adultos, se dice qué significa democracia, qué es un valor, qué es el IFE y a qué se dedica.

* Tipología distrital específica de dificultad para las tareas de educación cívica, agosto de 2003. (IFE JA75.7 I369)

*Taller de formación de asesores que impartirán el curso de cultura política democrática para estudiantes de Bachillerato, IFE, Capacitación Electoral y Educación Cívica, 2003. (IFE JA75.7 I6532)

El taller tiene una estructura conformada por: conferencias de divulgación, taller de periodismo crítico, cine-debate, club de lectura y debates.

*Semana estatal de jornadas cívicas escolares. Guía sobre el Plan de Actividades para la Aplicación de Jornadas Cívicas en Nivel Primaria” (bajo el subtítulo Cartas descriptivas, s/p.)

“¿Sabes que significa la palabra democracia? Bueno, pues viene de las raíces griegas *demos*, que significa pueblo y *cratos* que significa gobierno; esto quiere decir gobierno del pueblo. En México los ciudadanos podemos elegir por medio del voto a las personas que, según pensemos, nos van a gobernar mejor; por ejemplo, al presidente, los Senadores y los Diputados. El día de las votaciones los diferentes candidatos compiten entre sí y ganan aquéllos que hayan obtenido más votos. A eso le llamamos democracia.

[...] pero quiero decirte que la democracia no es sólo un sistema para elegir a los gobernantes; tiene que ver también con las cosas que nos pasan a diario: con nuestros amigos, con los compañeros de la escuela, con los vecinos, con los maestros, en fin, con todas las personas que forman tu comunidad. La democracia existe gracias a los valores.”

* Educación cívica. Plan Trienal (2001-2003), México, IFE, 2001.

Por primera vez, este documento ordena todos los programas de educación cívica existentes y los ordena sistemáticamente en un proyecto con justificación, políticas a seguir, y estrategias para implantar cada programa.

Vale la pena citar las políticas de este Plan:

POLÍTICAS

- El Plan Trienal de Educación Cívica, en todas sus vertientes, se basa en un enfoque de educación a través de la acción-reflexión que genera estrategias encaminadas a:
 - Brindar a la ciudadanía elementos que motiven su interés por conocer más sobre lo que significa y representa su participación dentro del ámbito en el que se desenvuelve, ya sea comunitario, municipal, estatal, regional o nacional.
 - Impulsar procesos que detonen mecanismos de participación de la ciudadanía en los diferentes espacios (familiar, laboral, etc.) y niveles (comunitario, municipal, estatal, regional y nacional).
 - Promover el análisis y la reflexión sobre vivencias concretas de participación de las y los ciudadanos, que permitan una mayor conciencia sobre la trascendencia de dichas acciones para sí mismos y para el desarrollo de la vida democrática en el país, y recuperar aquello que enriquezca su intervención y fomente su participación permanente.
 - Ofrecer herramientas educativas y metodológicas a la ciudadanía, para que adquiera una postura crítica frente a los diversos acontecimientos regionales o nacionales, que la impulse a una actuación responsable, comprometida y oportuna.

- Generar conocimientos que favorezcan el desarrollo y apropiación de competencias cívico-políticas por parte de la ciudadanía.

· El Instituto Federal Electoral promoverá acciones encaminadas a brindar información y orientación a la ciudadanía con el fin de propiciar su interés por conocer y participar en actividades de análisis y reflexión, así como en las distintas formas de interlocución con las instituciones públicas, coadyuvando con ello a una nueva cultura ciudadana.

· El IFE desarrollará estrategias para promover la participación de la sociedad civil en general, así como de las instituciones públicas, privadas y sociales, de modo tal que permita la articulación y complementariedad de procesos enmarcados en el Plan Trienal de Educación Cívica.

· Los proyectos serán estratégicos, responderán a necesidades específicas (locales, regionales y nacionales) y se complementarán entre sí, sin duplicar acciones, con el fin de desatar, consolidar y fortalecer los procesos de formación ciudadana.

· Los proyectos deberán ser concebidos con una visión integral y global, de tal manera que queden enmarcados dentro del Plan Trienal de Educación Cívica.

· El Instituto Federal Electoral asegurará que todos los proyectos que forman parte del Plan Trienal de Educación Cívica sean sujetos a un proceso de seguimiento y evaluación permanente a través de un sistema diseñado para tal fin.

· Todas las acciones de información y difusión del IFE deberán ser educativas en sí mismas y apoyar y potenciar los programas, proyectos y estrategias de este Plan Trienal de Educación Cívica.

Sus programas eran los siguientes:

I. PROGRAMA DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO ESCOLAR

-Proyecto 1. Codiseño de contenidos, métodos y materiales didácticos para el aprendizaje de la educación cívica

-Proyecto 2. Formación y actualización del magisterio

-Proyecto 3. Formación cívica para padres de familia

-Proyecto 4. Desarrollo y aplicación de actividades extracurriculares de educación cívica en el espacio escolar. En este proyecto se incluirían todas las actividades que antes estaban dispersas; aquellas actividades de educación cívica diseñadas o adaptadas por el Instituto Federal Electoral dirigidas a población infantil y juvenil, que buscan promover los valores y prácticas de la democracia a través de metodologías de acción-reflexión. Se proponen contribuir a la formación cívica dentro del espacio escolar, apoyando los planes y programas oficiales de los diferentes niveles educativos mediante actividades extracurriculares. Este proyecto incluye un menú de opciones susceptible de adaptarse a las necesidades y características de distintas comunidades educativas y entidades federativas. Comprende programas para niveles primaria, secundaria, bachillerato y ciclo profesional

que se han descrito en el capítulo 4: *Jornadas Cívicas, Proyecto Ciudadano*, más los siguientes:

Derechos y Valores de la Niñez Mexicana, es producto del trabajo conjunto del IFE con la SEP, UNICEF, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Papalote, Museo del Niño, está dirigido a estudiantes de 5° y 6° grados de educación primaria. A través de nueve sesiones de trabajo de este programa, los alumnos identifican sus necesidades básicas, los derechos que tutelan la satisfacción de esas necesidades y los valores fundamentales que están en la base de esos derechos, y concluyen con la elaboración de una convención de derechos y deberes para el grupo escolar.

Elecciones escolares, consiste en un procedimiento tipo de apoyo para la elección de representantes escolares. Busca que los alumnos vivan la experiencia de un proceso de elección y lleven a la práctica valores y principios fundamentales de la democracia, que conozcan las distintas etapas de un proceso electoral y la normatividad que las regula, que desarrollen las destrezas correspondientes y que se apeguen a las normas que darán certeza y transparencia al proceso de elección y confiabilidad a los resultados.

Parlamentos Infantiles y Juveniles, son ejercicios escolares a partir de los cuales niñas, niños y jóvenes pueden comprender, en la práctica, la importancia de los legisladores y el papel del poder legislativo en las democracias modernas. Se trata de que las y los estudiantes reciban información acerca de la naturaleza y funciones de estos órganos legislativos, tengan la oportunidad de visitar la sede de su Congreso Local y, finalmente, por medio de algún mecanismo democrático (elección o concursos), participen en un simulacro de deliberación y decisión parlamentarias con base en un código de comportamiento cívico en órganos colegiados y aprueben algún resolutivo que después hagan llegar a los miembros de la Asamblea popularmente electos.

Un día en el Cabildo... consiste en que niñas, niños y jóvenes, visiten su cabildo municipal y reciban una explicación de las atribuciones y del método de integración de dicho cuerpo colegiado. Posteriormente, luego de ser seleccionados o electos en la escuela y recibir capacitación sobre la naturaleza de la deliberación en este órgano colegiado, realizan el simulacro de una sesión en la que se desempeñan como autoridades municipales y aprueban algún resolutivo que después hacen llegar al cabildo popularmente electo. Para el caso del Distrito Federal, el ejercicio se adecuará a la organización político-administrativa vigente.

Circuitos de cultura cívica, es una propuesta en proceso de elaboración por parte de la UNAM con el apoyo del IFE, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Mexicano de la Juventud, orientada a estudiantes de nivel bachillerato y ciclo profesional. Se propone fomentar su nivel de interés y participación ciudadana informada y responsable para el ejercicio de sus derechos y obligaciones cívicas. Consiste en una gama amplia y diversa de actividades tales como talleres, cursos, foros de debate, concursos, exposiciones, etcétera, que se anudan en el concepto de feria o festival. El propósito es poner al alcance de los estudiantes el universo de la política y la democracia a través de formatos no tradicionales, lúdicos y participativos. La propuesta tiene carácter itinerante y, una vez piloteado, podrá extenderse a otras instituciones de educación superior.

Concursos cívicos, actividad que pretende despertar el interés de estudiantes de diversos niveles por participar en acciones orientadas al fomento de la conciencia cívica y de la cultura democrática, mediante certámenes con diversos alcances, temáticas y modalidades. Los premios se otorgarán no sólo a los estudiantes más destacados, sino a sus profesores y a las escuelas a que pertenezcan, y tienen en todos los casos un sentido formativo.

II. PROGRAMA DE FORMACIÓN Y EDUCACIÓN NO FORMAL, Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Proyecto 1. Educación y capacitación electoral

Proyecto 2. Formación de educadores para la democracia

Proyecto 3. Promoción de una ciudadanía activa, con los siguientes componentes:

A) *Taller de Educación Ciudadana*

B) *Proyecto Ciudadano para Adultos*

Proyecto 4. Educación cívica y formación ciudadana en el espacio municipal

Proyecto 5. Fomento a proyectos de formación y participación ciudadana

Proyecto 6. Participación cívica para la niñez y la juventud

Proyecto 7. Fortalecimiento y divulgación de la cultura democrática

III. PROGRAMA DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

Proyecto 1. Política de Comunicación Institucional

Proyecto 2. Campaña de Difusión

Proyecto 3. Orientación e Información a Líderes de Opinión

Proyecto 4. Orientación, información, consulta y atención a la ciudadanía en relación con las actividades del IFE

Dr. Héctor Tejerea Gaona, “Introducción a la educación política”, Módulo 1, Carta descriptiva, IFE, ca. Mayo 2003. (IFE JA75.7 T4547)

Resúmenes de teleseminarios y actividades en página electrónica que discuten elementos principales que caracterizan a una democracia, principios y valores centrales para el sostenimiento y desarrollo de la democracia.

Semana estatal de jornadas cívicas escolares. Guía sobre el Plan de Actividades para la aplicación de Jornadas Cívicas en Nivel Primaria, México, IFE, 2005. (JA75.7 G834)

Se trata de lineamientos pedagógicos para llevarlas a cabo, actividades para poner en práctica los valores democráticos que se definen como respeto, libertad, justicia, pluralismo, tolerancia, diálogo, acuerdo, participación, legalidad, imparcialidad, confianza, honestidad y consenso.

* Semana estatal de jornadas cívicas escolares. Guía sobre el Plan de Actividades para la Aplicación de Jornadas Cívicas en Nivel Primaria. Cartas descriptivas. (no se publicó)

Una muestra del contenido: “¿Sabes que significa la palabra democracia? Bueno, pues viene de las raíces griegas *demos*, que significa pueblo y *cratos* que significa gobierno; esto quiere decir gobierno del pueblo. En México los ciudadanos podemos elegir por medio del voto a las personas que, según pensemos, nos van a gobernar mejor; por ejemplo, al Presidente, los Senadores y los Diputados. El día de las votaciones los diferentes candidatos compiten entre sí y ganan aquéllos que hayan obtenido más votos. A eso le llamamos democracia. [...] pero quiero decirte que la democracia no es sólo un sistema para elegir a los gobernantes; tiene que ver también con las cosas que nos pasan a diario: con nuestros amigos, con los compañeros de la escuela, con los vecinos, con los maestros, en fin, con todas las personas que forman tu comunidad. La democracia existe gracias a los valores.”

* Instituto Federal Electoral, Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010, México, IFE, 2005.

Reformas constitucionales (artículos 3º, 34 y 41) y al COFIPE relevantes para el caso.

En 1988, es decir antes del período en que esta tesis se concentra, los artículos relevantes decían lo siguiente:

Artículo 3º: “...la educación que imparta el Estado –Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia [...] Además, a) Será democrática considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundamentado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; b) será nacional [...], c) contribuirá al la mejor convivencia humana”².

Artículo 34: “Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

1. haber cumplido 18 años y, 2. tener un modo honesto de vivir.
2. tener un modo honesto de vivir”³.

Artículo 41: “...Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo....”⁴.

En 1990:

Artículo 3º: sin cambios.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Partido Revolucionario Institucional, CEN Secretaría de Información y Propaganda, Subsecretaría de Publicaciones, México, 1988, p.8.

³ Ibid., p.39.

⁴ ibid., p. 41.

Artículo 34: sin cambios.

Artículo 41 (decretado el 4 de abril de 1990): "...La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal. [...] El organismo público agrupará para su desempeño, **en forma integral y directa**, además de las que determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley"⁵.

En 1994:

Artículo 3°. "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia. [...] Para dar pleno cumplimiento en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale..."

Artículo 39: sin cambios.

Artículo 41: sin cambios.

En 1999:

Artículo 3º: sin cambios.

Artículo 34: sin cambios.

Artículo 41: igual en lo referente a los partidos. Se ha cambiado los principios rectores: en el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. Nada se cambia respecto a educación cívica⁶.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 2003.

Así pues:

- El 28 de enero de 1992 una reforma pasa los criterios que orientan a la educación a una siguiente fracción. Se elimina la prohibición a las corporaciones religiosas, los ministros de culto y las sociedades por acciones y ligadas a credos religiosos para impartir educación primaria, secundaria, normal, obrera o campesina. En 1993 otra reforma señala que el Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria y aumenta la

⁵ Javier Moreno Padilla (coordinador editorial), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: con una explicación sencilla de cada artículo para su mejor comprensión, 7ª ed., México, Trillas, 1990. El subrayado es mío.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada por Rafael I. Martínez Morales, Oxford University Press, 1999, p.48.

obligatoriedad a la secundaria: promover y atender todo tipo de modalidades educativas – incluyendo la educación superior-, apoyar la investigación científica y tecnológica y alentar el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura. Nada sobre educación cívica. El 12 de noviembre de 2002 otra reforma añade derecho a la educación preescolar y la clasifica como básica obligatoria. El Ejecutivo determinará sus planes y programas de estudio para toda la república y para tales efectos considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del D.F., así como de diversos actores sociales involucrados. Nada sobre educación cívica, específicamente⁷.

- El artículo 34 no ha sufrido reforma alguna desde 17 de octubre de 1953 que se otorgó la ciudadanía a las mujeres a nivel federal y el 22 de diciembre de 1969 que se bajó la edad para adquirirla a 18, cuando antes sólo si se era casado, o 21 si no lo eran.
- El artículo 41. el 6 de diciembre de 1977 tuvo una reforma que reconoció a los partidos como entidades de interés público y dejó a la ley determinar las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Especificó que su fin era promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. El 6 de abril de 1990 define la organización de las elecciones federales como una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de partidos políticos y ciudadanos; se realiza a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio que será autoridad en la materia. Define sus principios rectores, sus autoridades y órganos ejecutivos, técnicos y de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de partidos políticos nacionales: “El organismo agrupará las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la elección, cómputos y constancias, capacitación electoral y educación cívica”. El 3 de septiembre de 1993 otra reforma dispone reglas para financiamiento de partidos y campañas electorales, dispone medios de impugnación y regula al Trife. El 19 de abril de 1994 se reforma la naturaleza del IFE elevándola a órgano público autónomo y se añade la independencia como valor rector. Su órgano superior se integrará por consejeros ciudadanos designados por los poderes ejecutivo y legislativo y por representantes de los partidos políticos. Los consejeros ciudadanos serán electos por el voto de 2/3 partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios por la cámara. El 22 de agosto de 1996 se fijan límites a los gastos de los partidos, para garantizar que los recursos de los partidos sean equitativos, y que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados. La naturaleza del IFE se eleva a órgano Constitucional Autónomo, en cuya integración participan el Legislativo, los partidos políticos nacionales, y los ciudadanos; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad son sus principios rectores. El Consejo General será el órgano superior de dirección en el IFE y se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, y por consejeros del poder legislativo y representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo que concurrirán con voz pero sin voto. El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos por la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión permanente, se designarán ocho consejeros electorales suplentes en orden de

⁷ Sergio Márquez Rábago, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su reformas y adiciones, México Porrúa, 2003, pp.12 y s.

prelación, para estar en su cargo siete años. Los consejeros del Poder legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios de cada partido en la cámara, sólo habrá uno por cada grupo⁸.

Especificaciones relevantes del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado originalmente en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

Artículo 69:

1. Son fines del instituto:
 - a) contribuir al desarrollo de la vida democrática
 - b) preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
 - c) integrar el registro federal de electores
 - d) asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones:
 - e) garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión
 - f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y
 - g) Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política (sin adjetivos)⁹.

Artículo 96:

1. La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica tiene las siguientes funciones:
 - 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 los 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;
 - e) llevar a cabo las acciones necesarias para exhortar a los ciudadanos que no hubiesen cumplido con las obligaciones establecidas en el presente código, en particular las de inscribirse al Registro Federal de Electores y las de voto, a que lo hagan,
 - f) acordar con el director general los asuntos de su competencia,
 - g) las demás que le confiera este código¹⁰.

En 1994:

No hay cambios.

En 1997:

Artículo 69: Cambia el inciso g

- g) llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura política democrática¹¹.

⁸ *ibid.*, pp. 77 y s.

⁹ Nota mía. COFIPE, México, Porrúa, (Leyes y Códigos de México), 1990, pp. 43 y s.

¹⁰ *ibid.*, p. 61.

Artículo 96:

Cambian los artículos f y g:

f) actuar como secretario técnico de la comisión de capacitación electoral y educación cívica a que se refiere el artículo 80 párrafo 2 de este código (funciona permanentemente y se integra por consejeros electorales exclusivamente),

g) coordinar con el secretario ejecutivo los asuntos de su competencia, y

h) las demás que...

Cabe señalar que en la introducción a una edición comentada del COFIPE Fernando Gutiérrez Barrios, entonces Secretario de Gobernación señalaba en los siguientes términos la importancia de la publicación:

La normatividad del COFIPE debe integrarse a la cultura política del país a través de diferentes vías. La primera de ellas es la de su difusión entre un buen número de ciudadanos, militantes o no de los partidos políticos, pues la democracia electoral debe tender a la desacralización de sus instituciones y procedimientos; nada debe ser más familiar al ciudadano que las cuestiones electorales, sus formas y calendarios y la normatividad correspondiente al ejercicio efectivo de los derechos políticos de asociación y sufragio. [...] La ciudadanía puede ser ayudada con el entendimiento y manejo del código por medio de comentarios diversos que permitan al lector hacer acopio de información sobre los asuntos o temas de su interés. La cultura política debe empezar por ser cultura cívica y electoral, integrante del carácter participativo del ciudadano moderno¹².

Por otro lado, cabe hacer notar que la novedad de asignar la educación cívica a un órgano electoral no les merece comentario aparte a los autores aparte, quienes se limitan a decir: “lo expuesto en los comentarios a los artículos 93, 94 y 95 del código actual de 1990 es aplicable a esta disposición relativa a la dirección ejecutiva encargada de la capacitación electoral y educación cívica”. En realidad no se puede aplicar como a los anteriores porque para 93 y 94 existen antecedentes de leyes, mientras que para el 95 no los hay. Los autores dejan simplemente así la cuestión, oscura e indefinida¹³.

Otras experiencias de iniciativas de educación cívica en Latinoamérica¹⁴

En otros países latinoamericanos, los momentos históricos en que se desarrollaron las campañas de educación cívica poseen características muy particulares; aunque todos vivían procesos de democratización y redemocratización. En todo caso, en ninguno se trata de una tarea que se ejerza de manera permanente por un órgano electoral semi-estatal –Colombia es el único otro país donde desde 1990 la educación cívica es un derecho ciudadano garantizado por la Constitución, pero no está asignada al árbitro electoral. Así, lo que más se acerca en Latinoamérica al tipo de tarea que el IFE desempeña son campañas más bien peculiares de educación cívica de carácter masivo y de corto plazo (con algunas excepciones), con objetivos concretos, e impulsadas fundamentalmente desde la sociedad civil. Lo más parecido en México

¹¹ COFIPE, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, p.79.

¹² Palabras de Fernando Gutiérrez Barrios, secretario de Gobernación, citado por Ignacio Ramos Espinosa y José Herrera Peña, COFIPE comentado, México, Secretaría de Gobernación, 1991, p.16.

¹³ Véase ibid., pp. 208-212.

¹⁴ Juan Cajas Castro, Educación para la democracia: algunas campañas y experiencias de educación cívica en América Latina, México, IFE, 2000, (Cuaderno de investigación, 1).

son las campañas de organizaciones como Alianza Cívica. El IFE aprendió a adoptar los métodos de estas campañas hasta los Planes Trianales.

En todos los casos carácter de cambio de régimen fue crucial como caldo de cultivo para estas experiencias de construcción de una cultura ciudadana participativa y democrática – especialmente en Chile, Nicaragua, Paraguay y Colombia. Los objetivos variaban, dependiendo del momento histórico y cultural de cada caso, pero el punto en común era ampliar las posibilidades de acción de la ciudadanía.

-Colombia

Todavía podemos salvar a Colombia. Campaña por la Convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (1989-1990). Campaña alentada principalmente por estudiantes universitarios (más tarde intelectuales y otros sectores ciudadanos), con la finalidad de recolectar firmas para que el presidente convocara a un plebiscito para reformar la Constitución.

Viva la ciudadanía (1990-1992) fue el resultado de un proceso de reflexión y análisis de ONG reunidas en el primer Encuentro Nacional de ONG de Colombia (realizado en 1987). Su estrategia fue una gran campaña educativa en los medios de comunicación masiva a nivel local, regional y nacional promocionando la democracia y los derechos humanos, impulsada por ONG en colaboración con la Iglesia católica.

-Chile

Cruzada por la Participación Ciudadana (1988) Se gestó al interior de élites intelectuales, sociales y políticas opositoras al régimen de Pinochet. Sus objetivos era inscribir a la población en el padrón electoral y exhortarla a votar y a crear procedimientos de fiscalía del proceso electoral. En menos de 5 meses se logró inscribir a tres millones de personas, que agregadas a los 4 millones inscritos sumó el 93% del electorado, de quienes 97% votó. Esta campaña consiguió que gran parte de la ciudadanía chilena perdiera el miedo, recuperara parte de la confianza en las instituciones y votara.

Participa (1989) Su lema fue “La democracia es responsabilidad de todos”, buscaba estimular la participación ciudadana, la información sobre derechos y deberes de cara a las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989, y a las reformas constitucionales que se pactaban en consenso entre Pinochet y la oposición democrática aglutinada en la Concertación por la democracia.

-Nicaragua

Cruzada nacional de alfabetización (1980) buscaba que la solidaridad, el respeto a la dignidad humana y el servicio al pueblo fueran valores reales y factibles, no sólo principios abstractos e idealizados, con ideales cívicos materializados en defensa de la revolución sandinista. En cuatro meses 100,000 jóvenes lograron alfabetizar a más de 400,000 nicaragüenses con organización de tipo militar entre promotores, maestros, alfabetizadores, depositarios de metodología, diseño y objetivos de la campaña. Aparte de los objetivos de la campaña, había un obvio un efecto ideológico multiplicador destinado a capturar adeptos para la revolución.

Campaña electoral del Frente Sandinista de Liberación Nacional (1989), esfuerzo para atraer a los electores a las casillas, pero enfrentó un resultado político adverso por razones políticas (los realizadores del estudio escribían que la buena disposición y la actitud positiva de la ciudadanía hacia la educación cívica, están directamente relacionadas con la existencia de situaciones políticas y sociales que interpelen y seduzcan al ciudadano creando condiciones subjetivas propicias para la participación social y política).

-Paraguay

Decidamos: campaña por la expresión ciudadana (1989-actualidad) Siendo un país de nula experiencia democrática, su campaña de educación cívica partió de las prácticas cívicas elementales como inscribirse en el padrón y votar. Miembros de la élite política e intelectual, vinculados a ONG (como en Chile) plantearon la posibilidad de poner en marcha un movimiento para ampliar los espacios ciudadanos aplastados tras el golpe militar. Esta campaña reprodujo la experiencia de Chile con su esquema organizativo de cooptación progresiva y piramidal cuyo núcleo era una base de ciudadanos capacitados por ONG en los contenidos básicos de la campaña, que debían reproducir los contenidos por vía de talleres, seminarios foros y eventos callejeros. En la actualidad es una Asociación de ONG para el desarrollo de la misma campaña. Es la única estructura no gubernamental que se mantiene de los países no estudiados, con procesos de evaluación y alcance nacional.

-Uruguay

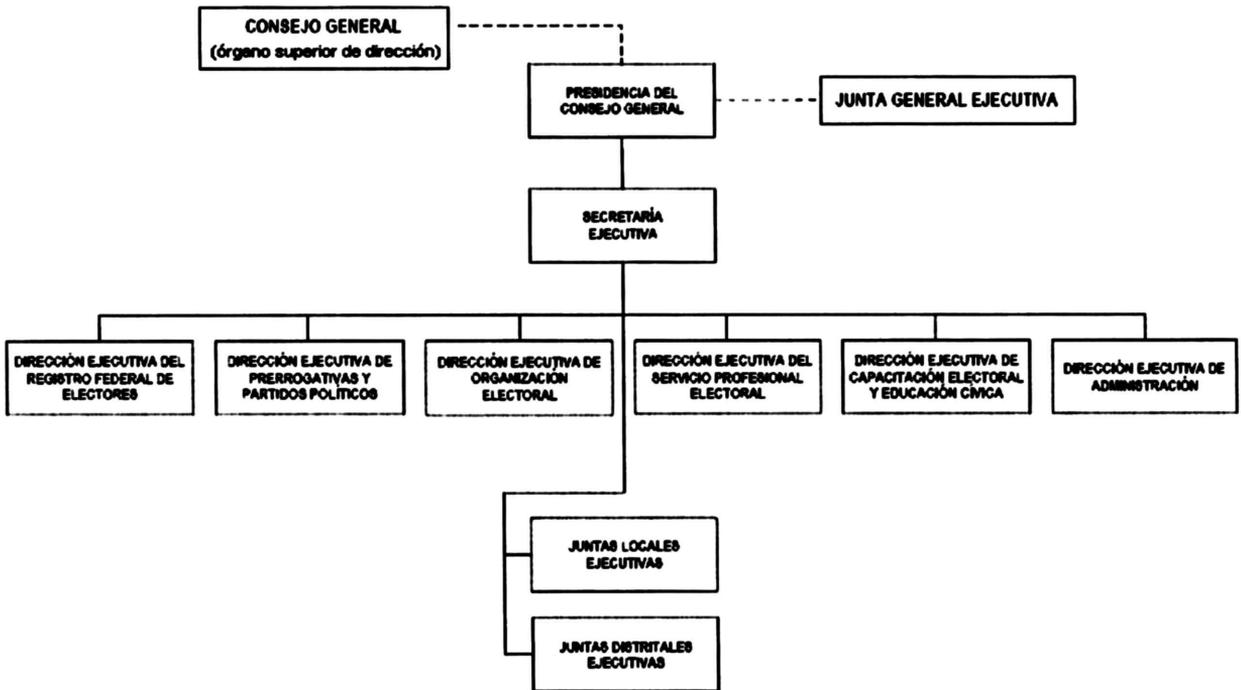
Comisión Nacional Pro-Referéndum (1989) Entre los organizadores más destacados estaban madres y esposas de desaparecidos, asesinados o torturados. Estuvo definida por los conceptos básicos de la República Uruguaya: libertad, democracia, justicia y convivencia pacífica. Justicia, Verdad y Castigo fueron palabras que dominaron el movimiento, sin embargo, la decisión de los uruguayos fue perdonar a los militares.

Instituciones importantes que promueven la educación cívica con sede en Estados Unidos:

- National Endowment for Democracy
- World Movement for Democracy
- National Center for Learning and Citizenship
- Civic Education Project of the Organization of American States Unit for Social Development and Education.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

ESTRUCTURA BÁSICA



BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Pedro et.al., Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994.
- Allardt, Erick y Yrjö Littunen (eds.), Cleavages, Ideologies and Party Systems: Contributions to Comparative Political Sociology, Helsinki, Transactions of the Westermack Society, 1964.
- Almond, Gabriel, “El estudio de la cultura política”, Estudios Políticos, 1995, núm. 2, pp. 159-179.
- y Sidney Verba, The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Princeton University Press, 1963.
- y Sidney Verba (eds.), The Civic Culture Revisited, Newbury Park, California, Sage Publications, 1989.
- Aziz Nassif, Alberto (coord.), México al inicio del siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo, CIESAS, Porrúa, 2003.
- Bárcena, Fernando, El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política, Barcelona, Paidós, 1997.
- Beer, Caroline C., Electoral Competition and Institutional Change in Mexico, University of Notre Dame Press, 2003.
- Bridges, Thomas, The Culture of Citizenship. Inventing Postmodern Civic Culture, New York State University, 1994.
- Bunce, Valerie, “Should Transitologists Be Grounded?”, Slavic Review, 1(1995), pp.111-127.
- Cámara de Diputados LV legislatura, Reforma político-electoral 1993, México, 1993.
- Cajas Castro, Juan, Educación para la democracia: algunas campañas y experiencias de educación cívica en América Latina, México, IFE, 2000, (Cuaderno de investigación, 1).
- Calderón Mólgora, Marco Antonio, Willem Assies y Ton Salman (eds.), Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina, Zamora, Mich., IFE Michoacán, El Colegio de Michoacán, 2002.
- Casar, María Amparo, “Las bases político institucionales del poder presidencial en México”, Política y Gobierno, 1996, núm. 1, pp.61-92.
- Castro, José Esteban, “El retorno del ciudadano: los inestables territorios de la ciudadanía en América Latina”, Perfiles Latinoamericanos, 1999, vol. 14, pp.39-62.

- Clark, Terry Nichols y Vincent Hoffmann-Martinot (eds.), The New Political Culture, Westview Press, 1998.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Porrúa, 1990, (Leyes y Códigos de México).
- Collazos, Oscar et.al., Arte y cultura democrática, Santafe de Bogota, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán, 1994.
- Collier, Ruth Berins, The Contradictory Alliance. State-Labor Relations in Mexico, Berkeley, University of California, 1992.
- , Paths Toward Democracy. The Working Class and Elites in Western Europe and South America, Cambridge University Press, 1999, (Cambridge Studies in Comparative Politics).
- Coloquio para el Análisis de Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Deconstruyendo la ciudadanía: avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México, México; Secretaría de Gobernación, Porrúa, 2002.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia, Reforma Constitucional. Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia, Buenos Aires, EUDEBA, 1986.
- Córdova, Arnaldo, La ideología de la Revolución Mexicana: la formación del nuevo régimen, México, Era, 1973.
- , “A la sombra de la Revolución: Ideología y cultura política”, Nexos, 1988, núm. 25.
- , “Ideología y cultura política”, Nexos, mayo 1988, no.125.
- Dahl, Robert A., La poliarquía: participación y oposición, trad. Julia Moreno San Martín, Madrid, Tecnos, 1989.
- , “The Problem of Civic Competence”, Journal of Democracy, 1(1992), pp. 45-59.
- , Robert, Ian Shapiro y José Antonio Cheibub, The Democracy Sourcebook, Cambridge y London, The MIT Press, 2003.
- Del Castillo, Pilar e Ismael Crespo (eds.), Cultura Política. Enfoques teóricos y análisis empíricos, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1997.
- Diamond, Larry, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (eds.), Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy, Boulder y Londres, Lynne Rienner, 1995.
- Domínguez, Jorge I. y James A. McCann, Democratizing Mexico: public opinion and electoral choices, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

- Durand Ponte, Víctor Manuel, Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001, México D.F., Siglo Veintiuno, 2004.
- Dussauge Laguna, Mauricio Iván, Cultura en las organizaciones Públicas: el Caso del Instituto Federal Electoral, tesis, El Colegio de México, 2000.
- Eisenstadt, Todd, Cortejando a la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales, Trad. Pedro González Caver, El Colegio de México, 2004.
- Elster, Jon, Claus Offe, Ulrich K. Preuss, Institutional Design in Post Communist Societies, Cambridge University Press, 1998.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana : tratado de moral pública, México, El Colegio de México, 1992.
- Ethier, Diane (ed.), Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia, Londres, MacMillan, 1990.
- Finkel, Steven E., "Can Democracy be Taught?", Journal of Democracy, 2003, nú. 4, pp.137-151.
- Gil Villegas, Francisco, "Cambio constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari", Foro Internacional, primer semestre 1996, pp. 158-187.
- González Casanova, Pablo, La Democracia en México, México, Ediciones Era, 1965.
- Goodin, Robert E. (ed.), The Theory of Institutional Design, Cambridge University Press, 1996.
- Goutorov, Vladimir, Alexander Koryushkin y Gerd Meyer (eds.), Political Culture and Political Change in Post-Communist Societies, St. Petersburg University Press, 1997.
- Guerrero, Manuel Alejandro, México: la paradoja de su democracia, México, Universidad Iberoamericana, 2004.
- Gutmann, Matthew C., The Romance of Democracy. Compliant Defiance in Contemporary Mexico, Berkeley, Los Angeles, Londres, The University of California Press, 2002.
- Harvey, Neil, (ed.), Mexico. Dilemmas of Transition, The Institute of Latin American Studies, University of London and British Academic Press, London y Nueva York, 1993.
- Held, David (ed.), Prospects for Democracy, Stanford University Press, 1993.
- Hémond, Aline y David Recondo, Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política, México, IFE y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 2002.

- Hermet, Guy, Las fronteras de las democracias, Trad. Enrique Lombera Pallares, México, FCE, 1989.
- Hernández Chávez, Alicia (ed.), Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos, México D.F., El Colegio de México, 1994.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, “Credibilidad institucional y consolidación democrática en México”, Estudios Sociológicos, vol. XIX, núm. 3, pp. 691-719.
- Hwa Yol Jung (ed.), Comparative Political Culture in the Age of Globalization. An Introductory Anthology, New York, Oxford, Boulder; Lexington Books, 2002.
- Jelin, Elizabeth y Eric Hershberg (eds.), Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America, Boulder, Westview, 1996.
- Knight, Alan, “México bronco, México manso: una reflexión sobre la cultura cívica mexicana”, Política y Gobierno, 1(1996), pp.5-30.
- Krotz, Esteban (coord.), El estudio de la cultura política en México, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1996 (Pensar la cultura).
- Levy, Daniel C. y Kathleen Bruhn, México : the struggle for democratic development, Berkeley, University of California, 2001.
- Lijphart, Arend y Carlos H. Waismann, Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America, Boulder y Oxford, Westview Press, 1996.
- Linz, Juan J., La quiebra de las democracias, Madrid, Alianza, 1987.
- y Alfred Stpan, Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press 1996.
- , Larry Diamond y Seymour Martin Lipset, Politics in Developing Countries, Boulder y Londres, Lynne Rienner, 1995.
- Lipset, Seymour Martin, El hombre político: las bases sociales de la política, Madrid, Tecnos, 1987.
- Loeza Tovar, Soledad, “Cambios en la cultura política mexicana: el surgimiento de una derecha moderna (1970-1988)”, Revista Mexicana de Sociología, n.3, 1989, pp.221-237.
- Lomnitz, Claudio, “La construcción de la ciudadanía en México”, Metapolítica, 2000, num. 15, pp.128-149.
- Lustig, Nora, México: Hacia la reconstrucción de una economía, México, FCE, 1994.

- Mabire, Bernardo, Políticas culturales y educativas del Estado mexicano de 1970 a 1997, El Colegio de México, Jornadas 139, 2003.
- Macpherson, Crawford B., La democracia liberal y su época, trad. Fernando Santos Fíntela, Madrid, Alianza Editorial, 1981.
- Mainwaring, Scott, Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues, The Hellen Kellog Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1989.
- , Guillermo O'Donnell y Samuel J. Valenzuela (eds.), Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective, Indiana, University of Notre Dame Press, 1992.
- March, James G. y Johan P. Olsen, Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics, New York, The Free Press, 1989.
- Márquez Rábago, Sergio, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su reformas y adiciones, México Porrúa, 2003.
- Marshall, Thomas H., Ciudadanía y clase social, versión de Pepa Linares, Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- Medina Peña, Luis, La transición mexicana, México, Porrúa, 1994.
- , Hacia el nuevo Estado, México, FCE, 1994.
- Merino, Mauricio, La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México, México, Fondo de Cultura Económica, 2003
- Ottaway, Marina y Thomas Carothers (eds.), Funding Virtue. Civil Society Aid and Democracy Promotion, Washington D.C., The Brookings Institution Press, 2000.
- Meyenberg, Yolanda y Julia Flores (coords.), Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia. Encuesta Nacional, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, IFE, 2000.
- Molinar Horcasitas, Juan, El tiempo de la legitimidad, México, Cal y Arena, 1991.
- Moreno, Alejandro, Democracia, actitudes políticas y conducta electoral, México, FCE, 2003.
- Moreno Padilla, Javier (coord.), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: con una explicación sencilla de cada artículo para su mejor comprensión, 7ª ed., México, Trillas, 1990.

- Murilo de Carvalho, José, Desarrollo de la ciudadanía en Brasil, trad. José Esteban Calderón, México, FCE y El Colegio de México, 1995.
- North, Douglas, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, 1990.
- Núñez Jiménez, Arturo, La reforma electoral de 1989-1990, México, FCE, 1993.
- O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy?", Journal of Democracy, 1(1994), pp. 55-69.
- , Jorge Vargas Cullell y Osvaldo M. Iazetta (eds.), The Quality of Democracy. Theory and Applications, University of Notre Dame Press, 2004.
- , y Philippe Schmitter, Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies, Johns Hopkins University Press, 1986.
- Pacheco Méndez, Guadalupe y Juan Reyes del Campillo, "La estructura sectorial del PRI y las elecciones federales de diputados 1979-1988", Sociológica, 4(1989), pp.59-73.
- Pansters, Wil (ed.), Citizens of the Pyramid. Essays on Mexican Political Culture, Amsterdam, Thela Publishers, 1997.
- Peeler, John, Building Democracy in Latin America, Boulder y Londres, Lynne Rienner, 2004.
- Peschard, Jacqueline, (coord.), Congreso Nacional de Ciencia Política. Cultura Política, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAM, IFE; 1996,
- Peters, Guy, The New Institutionalism, Londres, Cassells, 1998.
- , Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism", Londres y Nueva York, Pinter, 1999.
- Pollack, Detlef et.al.(eds.), Political Culture in Post-Communist Europe. Attitudes in New Democracies, Burlington, Ashgate, 2003.
- Pozas Horcasitas, Ricardo (dir.), La Reforma Electoral y su Contexto Sociocultural 1996 (encuesta), México, IFE, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 1996.
- Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo, La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Nueva York y Alfaguara, Altera, Aguilar, Taurus, Buenos Aires, 2004.
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, "What Makes Democracies Endure?", Journal of Democracy, 1(1996), pp.39-55.
- Pujol, Rosa María y Joan Pagés, La educación cívica en la escuela, Barcelona, Paidós, 1984.

- Pye, Lucien W. y Sidney Verba (eds.), Political Culture and Political Development, Princeton University Press, 1965.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel y Jorge Regalado Santillán (coords.), Cambio político y participación ciudadana en México, Guadalajara, Centro de estudios de política comparada y Universidad de Guadalajara, 2003, (Sociedad civil, 1).
- Reyna, José Luis, Control político, estabilidad y desarrollo en México, El Colegio de México, 1976.
- Riesenberg, Peter, Citizenship in the Western Tradition, Chapel Hill y Londres, The University of North Carolina Press, 1992.
- Roberts, Bryan, The Making of Citizens. Cities of Peasants Revisited, Londres, Arnold, 1995.
- Schmitter, Philippe C. y Gerhard Lembruch (comps.), Neocorporativismo, México, D.F., Alianza Editorial, 1997.
- Serrano, Mónica (ed.), Governing Mexico. Political Parties and Elections, Institute of Latinamerican Studies, University of London, 1998.
- Share, Donald y Scott Mainwaring, Transitions from Above: Democratization in Brazil and Spain, Indiana, University of Notre Dame, 1984.
- Secretaría de Gobernación, Adiciones y Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1990-1992, México, Secretaría de Gobernación, 1992.
- , Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado, México, 1991.
- Segovia Canosa, Rafael, La politización del niño mexicano, México, El Colegio de México, 1975.
- , Lapidaria política, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- , "Una cultura política inmóvil", Nexos, 1996, no.223.
- Skinner, Quentin, Reason and Rhetoric in the Philosophy of Hobbes, Cambridge University Press, 1996.
- Tapia, Erika, Socialización política y educación cívica en los niños, México; Instituto Mora, Instituto Electoral de Querétaro, 2003.
- Thompson Michael J. y Richard Ellis, Culture Matters. Essays in Honor of Aaron Wildavsky, Boulder, Westview Press, 1997.
- Tilly, Charles, Contention & Democracy in Europe, 1650-2000, Cambridge University Press, 2004.

Carrutia, Alonso, "Vigentes, las garantías que introdujimos: Arturo Núñez", La Jornada, México D.F., 11 de octubre de 2005.

Verba, Sidney, "Studying Elite Political Culture: The Case of Ideology", The American Political Science Review, 65(1971), pp.651-681.

Versión estenográfica de la sesión de Comisión Federal Electoral del día 22 de febrero de 1989, México, Comisión Federal Electoral.

Weimer, David L. (ed.), Institutional Design, Boston/Londres, Kluwer, 1995.

Welch, Stephen, The Concept of Political Culture, Nueva York, St. Martin's Press, 1993.

Wildavsky, Aaron, "Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation", The American Political Science Review, 81(1987), pp. 3-22.

Woldenberg Karakowsky, José, La Reforma Electoral 1989-1990, México, Instituto de estudios para la transición democrática, 1990.

documentos consultados del Instituto Federal Electoral más relevantes:

Instituto Federal Electoral, Los valores democráticos, México, IFE, 1997, (Apuntes de cultura democrática, 1).

Instituto Federal Electoral, Tipología distrital específica de dificultad para las tareas de educación cívica, México, IFE, 2003.

Instituto Federal Electoral, Estatuto del Servicio Profesional Electoral, México, IFE, 1992

Instituto Federal Electoral, Plan Trienal de educación cívica, 2001-2003, México, IFE

Instituto Federal Electoral, Electoral Reform in Mexico, México, IFE, 1994.

Instituto Federal Electoral, Educación para la democracia: algunas campañas y experiencias de educación cívica en América Latina, México, IFE, 2000, (Cuaderno de investigación, 1).

Instituto Federal Electoral, Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010, México, IFE, 2005.