
Conference Paper

Educación cívica para el blindaje de los
derechos políticos de los beneficiarios
de los programas sociales.

Ricardo Raphael de la Madrid

(Centro de Investigación y Docencia Económicas)



Seminario Internacional

Candados y Derechos:

Protección de programas sociales y
construcción de ciudadanía

Educación cívica para el blindaje de los
derechos políticos de los beneficiarios
de los programas sociales.

Ricardo Raphael de la Madrid

(Centro de Investigación y Docencia Económicas)

Documento de trabajo No.6

Junio 2007

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El presente trabajo fue encargado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco del Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales, iniciado en diciembre del 2005 con el fin de desalentar e inhibir la utilización político-clientelar de los recursos destinados a programas de desarrollo social en México.

El trabajo forma parte de una serie preparada para la conferencia internacional sobre Ciudadanos y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, llevada a cabo en la Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007 a partir de una convocatoria conjunta de la Oficina del PNUD en México con la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Salud, el Honorable Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social A.C. (INCIDE Social).

Las opiniones vertidas en este trabajo corresponden exclusivamente a las de su autor y no representan la posición oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Copyright © 2007
por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Presidente Masaryk No. 29, piso 8
Col. Chapultepec Morales, C.P. 11570, México, D.F.

Diseño de portada: ELEVISUAL

Publicado por el Programa de
las Naciones Unidas para el Desarrollo

Impreso en México, 2007

No es ninguna novedad que los recursos públicos se utilicen para hacer proselitismo político. Junto con sus mejores virtudes las democracias siempre se han visto acompañadas por la práctica ilícita del comercio entre favores públicos y votos inopinados. Este vicio tiene la misma edad que el derecho de los ciudadanos a elegir a sus gobernantes. Con el paso del tiempo, mientras las instituciones democráticas se han ido consolidando, los mecanismos para buscar la compra de la voluntad política de las personas también han hecho su recorrido propio. Y lejos de desaparecer, su práctica se ha vuelto más sofisticada. Sin temor a la equivocación puede afirmarse que todo individuo que alguna vez haya buscado convertirse en representante electo de sus semejantes se ha visto enfrentado al dilema moral que implica recurrir a ellos.

Ya Alexis de Tocqueville, icono del pensamiento democrático moderno, daba cuenta de este lado oscuro consustancial a la elección popular de los gobernantes. Cuenta en sus Memorias sobre el Pauperismo¹ los procedimientos a los que varias veces él mismo se vio forzado a recurrir cuando buscó ser diputado ante la Asamblea Nacional francesa. En su caso tenía por costumbre (o necesidad) utilizar un dispositivo en dos pasos para asegurarse el triunfo en la contienda electoral. Primero invitaba, el mero día de la elección, a su máspreciado núcleo de votantes para que le acompañara a un desayuno de adoctrinamiento costeadopor su bolsillo. Luego, y con el apetito matutino satisfecho, conducía a sus potenciales electores – disciplinadamente, en fila india y bajo la consigna de no hablar con nadie más – hasta el preciso lugar donde estaban ubicadas las urnas. La coincidencia de esta sincera narración con cualquier otra práctica utilizada en la vida presente de los regimenes democráticos no es ninguna coincidencia. La virtuosa ampliación de la franquicia ciudadana ha estado, desde el origen, vinculada al clientelismo. Sobre todo en aquellas sociedades donde la pobreza y las necesidades más básicas abundan².

Contra estas expresiones de corrupción, larvarias de las democracias contemporáneas, se han enderezado muy diversas críticas y se han planteado sendos cuestionamientos: ¿cuáles mecanismos de transparencia o rendición de cuentas son

¹ Ver De Tocqueville Alexis (2003) Democracia y Pobreza. Memorias sobre el pauperismo. Editorial Trotta. España.

² Ver Auyero Javier (1997) Estudios sobre clientelismo político contemporáneo, en Auyero Javier (compilador) ¿Favores por Votos? Editorial Losada. Buenos Aires. pp. 15-39.

necesarios para evitar la manipulación política sobre la soberana voluntad de los ciudadanos? ¿qué código de ética habría de impulsarse en la relación entre gobernantes y gobernados? ¿cómo hacer para evitar que lo público sea utilizado para beneficio electoral de unos cuantos privados? ¿qué normatividad es necesario implementar para evitar el desvío de fondos? Estas preguntas y otras tantas similares son pertinentes para explorar el tema del ilegal intercambio de favores por votos. Sin embargo, el solo hecho de colocarles en el debate público trae consigo una buena noticia: únicamente las democracias suelen interrogarse sobre tales temas. En los regímenes autoritarios serían apenas objeto de curiosidad, pero seguramente no de investigación. La búsqueda de procedimientos, mecanismos o políticas para reducir esta expresión de la corrupción es un aviso de que se está en presencia de una democracia que busca consolidarse. El interés por el tema tiene como implicación directa que, en algún momento del proceso civilizatorio de las sociedades, la lucha por la obtención del derecho a votar pasó – como preocupación – a segundo término, ya que en su lugar se instaló como intensión el perfeccionamiento de las condiciones para el ejercicio pleno de ese derecho.

Hoy en México es posible advertir que las diversas políticas destinadas a blindar los programas y las políticas públicas – transparencia, rendición de cuentas, normatividad, participación ciudadana, etcétera – puestas en marcha para evitar que los programas sociales sean utilizados como instrumentos de actividades proselitistas, han ido ganando terreno. Tal cosa no quiere decir que estas prácticas inconvenientes hayan disminuido a niveles deseables³. Todavía se está lejos de evitar que las políticas y los programas gubernamentales sean conducidos ilegalmente con propósitos electorales. Sin embargo, durante los últimos años ha habido un avance que, aunque lento y muy heterogéneo, ha sido significativo. En particular la lupa sobre estos temas ha crecido su potencia a nivel federal y una nueva cultura ha comenzado a abrirse camino en la Administración Pública y los diversos órganos del Estado nacional. Por lo pronto, durante el último lustro los temas relativos a la transparencia y la rendición de cuentas han ocupado un lugar prioritario en el debate público y por lo tanto también de la agenda gubernamental de la Federación.

³ Ver en PNUD-México (2006) Informe sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales. México D.F.

No obstante lo anterior, existen pocos indicios sobre el interés que despiertan estas cuestiones, por ejemplo, entre los integrantes de la baja burocracia, entre los militantes y activistas de los partidos, entre los funcionarios estatales y municipales que operan en el territorio de las comunidades más pobres, y muy destacadamente, entre los propios beneficiarios de los programas sociales. Es seguro que la revolución de la transparencia, de la rendición de cuentas y del apego a la legalidad tiene todavía un largo camino por recorrer antes de encontrarse con las preocupaciones más preciadas del ciudadano común. Se trata de un problema que pasa por una cultura ciudadana que todavía habrá de construirse entre la gran mayoría de los líderes políticos, los gobernantes y los pobladores de este país, y que pero también tiene que ver con las condiciones objetivas de pobreza a las que está sometida una buena parte de la población mexicana.

En México, a nadie sorprendería que un día cualquiera un ciudadano – de entre los 22 millones que viven en condiciones de pobreza grave – considerara seriamente la posibilidad de trocar su voto, por ejemplo, por una lámina para tener un techo de mejor calidad en la habitación de sus hijos. Éste hecho podría ser interpretado por el mismo ciudadano – no como una claudicación de su voluntad, ni mucho menos como un atentado a su dignidad – sino llanamente como la utilización eficiente de su voto. No es propósito de estas líneas celebrar un juicio moral sobre los millones de casos potenciales que, como éste, pueden ocurrir a propósito de los muchos ejercicios preelectorales y electorales que en este país se celebran todos los años. Lo inmoral, en todo caso, sería ponerse a juzgar a los necesitados de una lámina para el techo de sus viviendas en una sociedad donde los techos de tantas y tantas viviendas sólo pueden ser de lámina.

Lo primero que sería pertinente advertir a este respecto es que la corrupción electoral no es la causa del problema sino más bien su consecuencia. Como bien hace notar Tocqueville⁴, siempre que existan sociedades integradas por poblaciones excluidas habrá un amplio margen para que la manipulación electoral ocurra. No importa cuanta normatividad se coloque alrededor de la administración, mientras en una democracia haya miseria habrá unas personas que ofrezcan favores ilegales y otras que entreguen votos inopinados. En todo caso, si de evitar el intercambio de favores por votos se trata, más que blindar a las políticas o a los programas públicos, sería conveniente hacerlo con los ciudadanos susceptibles de ser manipulados. No es tan relevante que los programas

⁴ Ver De Tocqueville Alexis (2003).

sociales presenten vulnerabilidades y por tanto puedan ser usados arbitraria o discrecionalmente por los líderes políticos, como que los derechos de las personas beneficiarias de tales programas puedan ser lesionados. En este caso, el orden de las prioridades altera el producto. Por lo tanto un gran esfuerzo habría de colocarse al servicio de la protección de los derechos ciudadanos. Subrayadamente en lo relativo a la política de educación cívica cuyo principal objetivo es la construcción de ciudadanía y en consecuencia, la ampliación y consolidación de los derechos que posee la persona.

La política de educación cívica puede ser un instrumento eficaz para asegurar que los recursos públicos expandan efectivamente los derechos. Muy concretamente, en el tema de interés que ocupa a estas reflexiones, la educación cívica habría de ayudar para que los programas y las políticas públicas fortalecieran el derecho del ciudadano a votar libre, informada, secreta, individual e intransferiblemente. Siguiendo este orden de ideas, la política de educación cívica ha de dirigirse prioritariamente hacia aquellos ciudadanos cuyos derechos pueden enfrentar una situación de manipulación, es decir, de vulnerabilidad social, cultural o económica. En este contexto, la pregunta que se pretendería responder aquí es la siguiente: ¿qué puede hacer la política de educación cívica para que las políticas sociales expandan (y no reduzcan, cuarten o limiten) los derechos del ciudadano? O más precisamente, en el marco del proyecto de investigación donde se inscribe este texto, ¿qué podría hacerse desde esta perspectiva para asegurar que las políticas sociales expandan la libertad, la información, la secrecía, la intransferibilidad y la individualidad del voto de los ciudadanos?

La tesis de marras de este documento asume que, cuando la persona considera que los programas sociales de los que es beneficiaria son una derivación de sus propios derechos y no el producto de una graciosa dádiva del gobernante en turno, esa misma persona contará con mejores herramientas para enfrentar los intentos de manipulación provenientes de los liderazgos burocráticos, sociales o políticos. Tal afirmación lleva a intuir que si cada ciudadano contase con herramientas para blindar su propia libertad, entonces sí sería posible reducir sensiblemente el uso proselitista de los recursos públicos. Aportar tales herramientas sería por tanto una misión prioritaria de una política de educación cívica puesta al servicio de los derechos de los beneficiarios de los programas gubernamentales.

Una política eficaz de educación cívica destinada a expandir el derecho pleno al voto tiene que ser un proceso permanente y sistemático que promueva el conocimiento, la

valoración, el respeto y la dignidad de los derechos de todo ciudadano. Más aún, su fin último ha de ser el aceleramiento de la llegada de un ciudadano más imbuido en los valores de la democracia y, por tanto, más exigente para ejercer – con libertad – sus propias decisiones. Derivado de este planteamiento, el objeto del texto que se desarrolla a continuación es ofrecer una serie de reflexiones a propósito del papel que puede jugar la educación cívica en México para ayudar a blindar el derecho al voto de aquellos que se benefician de los programas sociales.

Este texto no tiene pretensiones de celebrar una análisis comparativo entre diferentes regimenes democráticos a propósito de la política de educación cívica o de su impacto en la erradicación de las malas prácticas electorales. Sin lugar a dudas esa tarea podría ofrecer elementos importantes para el tratamiento del tema pero en este ejercicio se optó por privilegiar el análisis sobre el caso mexicano con el objeto de profundizar en la comprensión de sus características y de su contexto. En efecto, se renunció a la amplitud y fortaleza que eventualmente ofrecería un análisis de política comparada con la intención expresa de presentar una lectura que permita observar con detenimiento el caso mexicano. Otras investigaciones posteriores podrían beneficiarse luego de este esfuerzo para celebrar una comparación sistemática.

El esquema seguido para el desarrollo de este texto es el siguiente: en el primer apartado se desarrollan las definiciones de democracia, ciudadanía, derechos y desarrollo humano que habrían de ser el basamento ético de toda política de educación cívica. En el segundo apartado se ofrece un conjunto de elementos que permitirían, a su vez, delimitar a la población objetivo destinataria de dicha política. En el tercer apartado se abordan los alcances de la política en cuestión y también se exploran los instrumentos y herramientas con los que cuenta el Estado mexicano para diseñarla, normarla y ejecutarla. Finalmente, en el último apartado, se propone una serie de criterios para la consecución de una política efectiva de educación cívica que se ponga al servicio de los beneficiarios de los programas sociales.

I. Estado de derechos, ciudadanía funcional y política de educación cívica.

La intención de este apartado es hacer explícito el mapa de valores – la heurística – que debería estar detrás de una política de educación cívica democrática que tenga por objeto proteger a los ciudadanos de ser manipulados políticamente a través del intercambio ilegal

de favores por votos. Este mapa de valores recoge en breves líneas una muy larga discusión que encuentra su primer origen antes de la era cristiana y que, siguiendo recorridos muchas de las veces sinuosos, ha continuado su rumbo hasta nuestros días haciendo diversas paradas en el renacimiento, la modernidad y la era contemporánea. Es a todas luces injusto reflejarle en tan poco espacio pero dada la extensión de este documento se ha optado por ofrecer un apretado resumen sobre los valores a considerar. Sin embargo, las ideas aquí vertidas alcanzan suficiencia para dibujar los contornos de la heurística que habría de estar detrás de cualquier debate que quiera abordar el tema de los derechos de la persona, y por tanto, de la construcción de una ciudadanía democrática.

Son cuatro los conceptos estrechamente vinculados entre sí, los que habrían de entrelazarse para dotar de un mismo basamento axiológico a la política de educación cívica: democracia, derechos de la persona, ciudadanía y desarrollo humano. Tal como argumenta Guillermo O'Donnell, todos ellos corresponden a una misma concepción ética porque concurren al servicio de un propósito similar: la dignidad humana, es decir, la integridad, la libertad y la autonomía de las personas⁵. Se trata de una cadena armada por eslabones inseparables: no es posible tener democracia sin ciudadanos, ni ciudadanos sin derechos, ni ejercicio pleno de los derechos sin un desarrollo humano equilibrado.

Por tanto hoy es escaso definir a la democracia, a la manera en que lo hiciera Abraham Lincoln en el siglo XIX, solo como un régimen donde el gobierno ha de ser del pueblo, para el pueblo y por el pueblo. Y también es defectuoso quedarse en estos días con la superficial noción de que la democracia es el gobierno de las mayorías. Ello no quiere decir que tales acepciones se aparten radicalmente de la verdad, sólo que no se hacen cargo de toda la dimensión que guarda esa verdad. Sucede que para lograr la sincera materialización de una democracia son necesarios otros referentes. En concreto, se requiere de procedimientos puntuales y precisos que saquen la noción de democracia del territorio de la retórica, para conducirla hacia una práctica real y regular entre los seres humanos.

⁵ Ver en O'Donnell, Guillermo (2004) Human development, human rights and democracy , en O'Donnell Guillermo, Vargas Cullell Jorge, Iazzetta Osvaldo M., The quality of democracy, University of Notre Dame Press. Notre Dame. Ver también Dworkin Ronald (2000) Virtud Soberana. La teoría y la práctica de la igualdad . Colección Estado y Sociedad. Editorial Paidós. España.

¿Cuáles son esos procedimientos? Haciendo eco de autores como Robert Dahl⁶ o Arende Lijphart⁷, Larry Diamond les esboza en el siguiente párrafo:

“sólo si el ciudadano se siente libre para organizarse, para demandar, para protestar, sólo si puede expresar sus diversos valores e intereses, sólo si los medios de comunicación son capaces de reflejarles, de investigar y de exponer los respectivos puntos de vista, sólo si las decisiones administrativas y las políticas públicas se someten al escrutinio de la sociedad – todo ello sin ningún temor, ni a cambio de favor o concesión ilegítima alguna – es que la democracia puede construir un espacio público plural que asegure su permanencia⁸.”

Como se anotara anteriormente, el punto de partida es procurar la dignidad humana, o más precisamente, satisfacer aquellas condiciones mínimas para que ésta se produzca. El concepto de dignidad humana se nutre de contenido gracias a la noción de libertad; el alcance o limitación que la persona posea para el ejercicio de sus libertades determinará la magnitud de su propia autonomía y por tanto impactará en su dignidad. Ahora bien, el régimen político que ha demostrado mayor eficacia para asegurar dicha autonomía es el democrático. Ningún otro sistema institucional ha exhibido más destreza que éste para eliminar las barreras que impiden la libertad de conciencia, de intimidad, de credo, de expresión, de prensa, de información, de propiedad, de tránsito, de asociación o de organización de la persona. Por eso la democracia es el mejor régimen político conocido para proteger los derechos civiles del ciudadano.

Pero tales derechos son solo el punto de partida sobre el que se construye la ciudadanía democrática. Estas primeras libertades podrían extraviarse si la persona no tuviera al mismo tiempo garantizado su derecho para opinar, influir y participar en los

⁶ Dahl Robert (1972) *Poliarchy: participation and oposition*. Yale University Press. New Haven y Londres.

⁷ Lijphart Arend (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press. New Haven y Londres.

⁸ Ver Larry Diamond (2005) Democracy, development and good governance: the inseparable links, en *Annual Democracy and Governance Lectura*, Center for Democratic Development, British Council Hall, Accra, Gahna.

mecanismos jurídicos e institucionales a través de los cuales se protegen sus primeras prerrogativas. En concreto, podrían desvanecerse si las personas no participaran en la constitución de los poderes públicos. De ahí que en un régimen democrático también sean condiciones fundamentales los derechos para votar y para competir por el voto de los electores, así como los procedimientos que aseguran las elecciones periódicas, justas, libres, y equitativas. Es de esta manera como las libertades civiles y los derechos políticos se vuelven parte de la misma intensidad.

Sin embargo, dado que su ejercicio ha de ocurrir entre personas que, en una democracia, se asumen como semejantes – iguales ante su propia comunidad y por tanto ante los poderes constituidos por ésta (el Estado) – el entramado de derechos que conforman a la ciudadanía no está completo si no descansa, a su vez, sobre un conjunto de instituciones que tengan como propósito equiparar las posiciones entre los miembros de una misma comunidad humana. En efecto, las prerrogativas sociales son la pieza que complementa al núcleo básico de los derechos. Como ha hecho notar el filósofo italiano Norberto Bobbio⁹, es a partir de ellos que efectivamente se pueden practicar el resto de los derechos. Los derechos sociales hacen que la acción formal que da origen a las libertades civiles y a las atribuciones políticas se convierta en una acción material; es decir, que se traduzca en una realidad igualmente cotidiana para todos. Claro está que la dignidad de las personas no puede depender sólo de las leyes que regulan sus libertades civiles o sus derechos políticos; para que todas las condiciones que le producen estén presentes, también se necesita de una legislación y de políticas públicas que tengan como propósito impactar sobre el bienestar social; muy particularmente sobre la educación, la salud, la alimentación, el medio ambiente, el agua o la vivienda, entre otras¹⁰. Precisamente por ello es que se puede decir que gracias a los derechos sociales se igualan las oportunidades para vivir con dignidad.

⁹ Bobbio Norberto (1987) *El Tiempo de los Derechos*. Editorial Sistema pp 27-112.

¹⁰ Para una revisión sobre el concepto de “ciudadanía social” ver Marshal T.H. (1998) *Citizenship and social class*, en Saphir Gershon *The citizenship debates*. University of Minesota Press. Mineapolis y Londres. También Fraser Nancy y Linda Gordon (1998) *Contract vs. Charity: why is there no social citizenship in the United States*, en Saphir Gershon *The citizenship debates*. University of Minesota Press. Mineapolis y Londres. Ver también Dworkin Ronald (2000).

Así es como la ciudadanía – constituida formalmente por estos tres tipos de derechos – termina siendo la institución que las personas ocupan para relacionarse con sus semejantes cuando interactúan en una misma comunidad que aspira a ser democrática. En palabras de Hannah Arendt, es el derecho a tener derechos¹¹. Y por tanto se constituye de las libertades, las prerrogativas políticas y los derechos sociales. Todos ellos son sus funciones constitutivas. Si alguno está ausente o prevalece un desequilibrio entre los tres, el resultado neto será una ciudadanía defectuosa. Por eso es posible afirmar que, cuando se está en presencia de severos desequilibrios materiales entre los miembros de una misma comunidad, el resultado neto es la baja consolidación de los derechos y, por lo tanto, el surgimiento de una ciudadanía de pobre intensidad que automáticamente lleva a una democracia de mala calidad.

Es precisamente en el marco de esta reflexión donde, en las democracias modernas, se ubican las políticas sociales del Estado. Su papel es desafiar a los desequilibrios existentes mediante la conducción de políticas dirigidas específicamente hacia las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Es decir que, por algún motivo particular, no pueden ejercer plenamente sus derechos y por tanto su dignidad se encuentra en una situación atacable. Es importante aclarar aquí que, aunque comparten el mismo apellido, las políticas sociales no se derivan sólo de los derechos sociales. Tales políticas también pueden salir al auxilio de las demás prerrogativas ciudadanas. Habría de ser considerada como política social una que buscara proveer, por ejemplo, de traductores a las personas que – por no hablar el lenguaje de los juzgadores – enfrentasen condiciones asimétricas a la hora de someterse a un procedimiento judicial; u otra que tuviese como propósito igualar la participación de las mujeres o de las minorías étnicas en las actividades políticas de su comunidad. Desde esta perspectiva ha de ser entendida como política social toda aquella acción planeada y operada sistemáticamente con recursos públicos para igualar las posiciones de las personas en el ejercicio de sus libertades civiles, políticas o sociales.

Ahora bien, por paradójico que parezca, las políticas sociales pueden, por su desviación, limitar en lugar de expandir las condiciones que igualan al ejercicio de la ciudadanía. Un uso inadecuado de ellas puede terminar afectando la libertad y autonomía del individuo. Precisamente por tal motivo ha de vigilarse que cumplan cabalmente con su misión. Tres son los criterios éticos que estas políticas han seguir para la consecución

¹¹ Hanna Arendt. (1949) The human condition. Chicago University Press.

correcta de sus propósitos: han de concebirse como políticas públicas y por tanto, en ningún momento habrán de conducirse como si se tratara de una cuestión entre particulares. En segundo lugar, como ya se expresó, han de servir para igualar las condiciones sociales de los ciudadanos y no para profundizar los desequilibrios. Y, finalmente, han de ser eficientes y eficaces en su consecución. Es decir que deben poseer las mejores herramientas para cumplir con los objetivos originalmente fijados.

Con respecto al primer criterio – el elemento público de estas políticas – es necesario subrayar que todo régimen democrático supone una frontera entre el espacio público y el espacio privado¹². El compromiso con el bien público ha de ser la norma más respetada de cualquier política social. El espacio público debe ser utilizado para beneficiar a los intereses que son de todos, y por tanto, no puede ocuparse para saciar, a costa del resto de la sociedad, las preocupaciones que son de unos cuantos. Muy en particular ha de evitarse que los bienes públicos sean desviados para beneficiar a sus administradores; es decir, a los funcionarios o líderes políticos a cargo de su gestión. Por ello ha de excluirse meticulosamente de sus beneficios a los intereses privados de los funcionarios del Estado o de sus aliados, sin importar que ellos provengan de la influyente política partidaria o de poderosos grupos vinculados con la empresa o las organizaciones sociales¹³.

Un segundo criterio al cual deberán someterse las políticas sociales es el que ordena que la distribución de los bienes públicos habrá de hacerse atendiendo al principio de igual consideración hacia los ciudadanos. Y la única manera en que tal principio se sostenga es asegurando que todas aquellas personas que posean la calidad

¹² Ver Rabotnikof, Nora (2005) En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea. UNAM. México. Ver también Merino Mauricio (2006) Los desafíos de una nueva ética pública en, Merino Mauricio Los desafíos del servicio profesional de carrera en México. (Compilación). CIDE-SFP. México. Para una comprensión amplia de la dimensión público-privada en la definición moderna de las democracias ver también Constant Benjamin (1974) Desigualdad de la Libertad de los Antiguos y los Modernos. Editorial Madero S.A. México.

¹³ Ver en Raphael Ricardo (2006) Los desafíos de un nuevo modelo de funcionario público en, Mauricio Merino Los desafíos del servicio profesional de carrera en México. (Compilador). CIDE-Secretaría de la Función Pública (SFP). México.

institucional de ciudadano – y que también compartan la misma desprotección – sean igualmente destinatarias de dichos bienes. Tal y como advierte el filósofo del derecho, Ronald Dworkin, si en una comunidad la igualdad de consideración no es la soberana de entre todas las virtudes sociales, el gobierno de los asuntos públicos devendrá en una tiranía¹⁴.

Particular atención a este respecto merece el tema del clientelismo político¹⁵. El clientelismo es una vieja forma de organización que perpetúa una injusta y asimétrica distribución de bienes públicos. Éste se constituye a partir de un núcleo privilegiado de gestores que operan como intermediarios informales entre la población y el Estado. El problema más grave de este mecanismo social es que suele distribuir inequitativamente los derechos y las obligaciones derivados de los bienes en cuestión. Por lo general, bajo esta forma de relación social, mientras todos los costos (obligaciones y deberes) van a dar al cliente – al ciudadano –, los beneficios (derechos) terminan en posesión exclusiva del líder de la clientela o del llamado patrón¹⁶. De ahí el apelativo “clientelar”. Resulta que, cuando los agentes del estado deciden hacer uso de estos gestores, y por lo tanto del mecanismo clientelar para la distribución de bienes públicos, tal distribución se produce de una manera desigual: sólo los ciudadanos vinculados a la clientela – y por lo tanto al gestor – reciben los bienes que originalmente habrían de ser destinados a todos. Justo ahí donde se presenta el fenómeno clientelar, la consideración del Estado hacia los ciudadanos se vuelve asimétrica y en consecuencia, también lo es el ejercicio de la ciudadanía. El ciudadano deja de ser el principal destinatario de los bienes públicos para cederle este papel a tales instancias organizativas informales.

De dicha reflexión se deriva la necesidad de evitar que las políticas sociales sean secuestradas por prácticas clientelares. Si por su objeto o por su ejecución tales políticas son conducidas por los gestores de las clientelas, lo más probable es que en lugar de ampliar las libertades de los ciudadanos, estas políticas terminen por reducirles o incluso

¹⁴ Ver Dworkin Ronald (2000)

¹⁵ Ver Fox Jonathan (1994) The difficult transition from clientelism to citizenship: lessons from Mexico, en World Politics. v. 46. Enero. pp.151-184.

¹⁶ Ver Wilson James Q. (1989) Bureaucracy: What Government Agencies Do and What They Do it. Basic Books, Inc., Publishers. New York. pp72-89.

por anularles. Lo mismo ocurrirá si no se aseguran condiciones para que cada ciudadano – en particular u organizado – pueda exigir que los bienes públicos lleguen a toda la población beneficiaria. Es decir, condiciones que destierren toda forma ilegal que, por medio de los gestores y sus clientelas, promuevan el chantaje, la coerción o el intercambio ilegal entre los funcionarios públicos y la población beneficiaria.

El tercer criterio a tomar en consideración es el desempeño de las políticas sociales. Aquí se hace referencia concreta a la eficiencia y eficacia con que los agentes del Estado deben llevar su encomienda, es decir, los servicios, las prestaciones o las diferentes políticas a su cargo. Es necesario advertir que de tales instrumentos dependerá en buena medida la calidad de la ciudadanía. Tal como plantea Guillermo O'Donnel¹⁷, de encontrarse los ciudadanos ante una administración ineficiente, que dilata en responder a las necesidades de los gobernados, que incumple con los compromisos asumidos en las políticas públicas, que ofrece servicios de mala naturaleza, que desvía recursos hacia propósitos distintos a los planeados; en fin, de encontrarse ellos ante una administración pública negligente o capturada por intereses ajenos, el resultado final será una ciudadanía de pobre calidad y por lo tanto una democracia de baja intensidad.

De este apartado puede obtenerse un primer piso referencial para la política de educación cívica que se propone en este texto. Se trata de un marco ético donde han sido considerados cuatro conceptos estrechamente emparentados: democracia, derechos de la persona, ciudadanía y desarrollo humano. Dentro de este marco referencial se presupone que un régimen que aspira a ser democrático ha de considerar a la ciudadanía como la más importante de todas sus instituciones. A su vez, no hay ciudadanía real si ésta no se constituye a partir de un conjunto de derechos civiles, políticos y sociales. Toda democracia ha de ser de ciudadanos y toda ciudadanía ha de definirse a partir de sus derechos. Para desplegarse en toda su estatura deberá proveer de conocimientos, principios, valores tradiciones y prácticas que ensanchen la libertad y la autonomía de la persona.

¹⁷ Ver en O'Donnel Guillermo (2005) *Why the rule of law matters?*, en Diamond Larry y Morlino Leonardo, *Assesing the quality of democracy*. The John Hopkins University Press. Baltimore.

En el siguiente apartado se presenta un breve diagnóstico sobre el estado que guarda la institución ciudadana en México. Ello con el objeto de poder determinar, a partir de sus respectivas áreas de vulnerabilidad, cuál es la población objetivo sobre la que habrían de privilegiarse los esfuerzos en materia de educación cívica. En él se parte del presupuesto de que la política de educación ciudadana, si bien debería ser amplia y comprehensiva para toda la población, ha de atender primero a aquellas poblaciones cuyos derechos se encuentran en condiciones de mayor fragilidad a la hora de ser ejercidos.

II. Población Objetivo

Antes se advirtió como necesaria prioridad, tanto de los programas sociales como de la política de educación cívica, la protección, y en su caso, la ampliación de los derechos ciudadanos. También se insistió en que la institución ciudadana que ostentan las personas puede presentarse como diferenciada si existe un mal funcionamiento de los derechos civiles, políticos o sociales que le constituyen, así como de las condiciones materiales que influyen en el margen de libertad de los individuos. En la misma dirección se dijo previamente que la presencia de organizaciones clientelares, las cuales suelen mediar en este país la relación entre el Estado y los gobernados, tienden a generar y profundizar asimetrías sustanciales. El análisis de todos estos elementos sirve como punto de partida para delinear ahora los contornos de la población que ha de considerarse como objetivo para la política de educación cívica abordada en este texto. Este apartado tiene como propósito desarrollar tales elementos y aportar algunos otros que guardan pertinencia con el tema tratado.

El primero de los elementos a considerar para definir a la población objetivo es la precariedad económica. No sobra insistir en que una buena sociedad que excluye de manera sistemática de los bienes materiales básicos a una parte de sus integrantes es poco propicia para la consolidación tanto de la institución ciudadana como de la democracia. Atenta particularmente en contra del ejercicio de las libertades y disminuye las probabilidades de que el Estado trate con igual consideración a los gobernados.

En México las condiciones que generan desigualdad han tendido a permanecer y en ocasiones a agravarse en el tiempo. Los bajos niveles de ingreso de una gran parte de la población son una variable importantísima para explicar este hecho. En este país aproximadamente 40.3% de las personas en edad de trabajar posee una retribución diaria

de entre uno y tres dólares, y 15.2% de la población económicamente activa apenas si alcanza un dólar por día¹⁸. Mientras un hogar mexicano promedio ingresa 943 dólares mensuales, los hogares más pobres reciben alrededor de 155 dólares por mes, una cantidad 6 veces menor a la media nacional¹⁹. La noticia más grave a este respecto tiene que ver con el hecho de que entre 2004 y 2005 las percepciones de los mexicanos más pobres disminuyeron en un 3.8%. En ese mismo periodo, 23 mil hogares cayeron en la orbita de la pobreza donde hoy gravitan 10 millones 178 mil hogares mexicanos²⁰.

¿Cómo separar la sensación de injusticia que despierta esta realidad del régimen político que gobierna a al país? No hay explicación teórica que alcance. Por más que se insista en que la democracia no es un instrumento que tenga como objetivo combatir la desigualdad material o la exclusión económica, la gran mayoría de la población mexicana piensa lo contrario: 59.2% de los mexicanos creen que un país con elecciones limpias que no resuelve la pobreza no es democrático²¹. El efecto de esta percepción, a pesar de que México ha transitado ya hacia un régimen político plural, es de pesimismo con respecto al futuro: 70% de los mexicanos cree que sus hijos no tendrán un vida mejor que la suya²².

A la marginación económica que vulnera las condiciones materiales para el ejercicio de los derechos es necesario sumar otras formas de discriminación que también profundizan la precariedad de la institución ciudadana. Nueve de cada diez mexicanos confiesan sufrir frecuentemente discriminación por algún rasgo particular de su identidad: edad, discapacidad, sexo, pertenencia étnica, creencias religiosas o preferencias sexuales. Tres de cada cuatro indígenas consideran que tienen pocas o nulas posibilidades para mejorar sus condiciones de vida y 53.4% de las personas con discapacidad advierten haber sido discriminadas en su trabajo durante el último año. Por su parte, 48.4% de la población

¹⁸ IFE-ISSUNAM IFE-IISUNAM (2004) Encuesta la Naturaleza del Compromiso Cívico: Capital Social y Cultura Política en México. (Archivo Electrónico).

¹⁹ Ver INEGI (2005) Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares. México. Ver también Becerra Laguna Ricardo (2006) La Moral del Estancamiento Económico. Ponencia presentada en el Foro Por una Alternativa Socialdemócrata para México el día 23 de noviembre. Por publicarse.

²⁰ Ver INEGI (2005) y Becerra (2006).

²¹ IFE-ISSUNAM (2004)

²² Ver Becerra (2006).

preferiría no tener a un homosexual viviendo en su casa y al menos 40% de los mexicanos opinan que los adultos mayores son el grupo poblacional más discriminado²³.

Con respecto a este segmento de la sociedad – los adultos mayores – es necesario advertir que, en efecto, la discriminación que padecen puede terminar siendo irremediable. Tal y como el economista Ricardo Becerra advierte, en México muy pronto “la vejez se convertirá en un fenómeno de masas”. En los próximos 25 años habrá en 22.2 millones de viejos en todo el territorio nacional, es decir, el 17.5% de la población. Este dato se presenta hoy como alarmante cuando se constata que sólo un cuarto de la población mayor a 65 años recibe ingresos por pensiones. De no tomarse esta preocupación con seriedad “llegaremos entonces a ser un país que nunca dejó de ser pobre, para convertirse simplemente en viejo²⁴.”

Dice el filósofo del derecho, Ronald Dworkin, que en buena medida la distribución de la riqueza es producto del orden legal:

“la riqueza de un ciudadano ... depende de las leyes que regulan la propiedad, el robo, los contratos y la responsabilidad civil, (y también) de la legislación sobre el bienestar, la legislación fiscal, la de carácter laboral, las leyes sobre los derechos civiles, la legislación que regula el medio ambiente y demás legislaciones²⁵.”

En México no es necesario ir a buscar en la violación e inexigibilidad de los derechos sociales más avanzados para encontrar las causas de la pobreza y la desigualdad. Basta simplemente con observar la calidad de los derechos más básicos – los derechos civiles – para hacerse una idea clara de la fragilidad que padece la institución ciudadana en este país.

El debido proceso es una de las garantías más vulneradas de la justicia mexicana. Sirvan los siguientes datos para dimensionar este hecho: el 80% de los reclusos sentenciados por un proceso penal en México dice que jamás le vieron el rostro al juez que les declaró culpables; 92% de las audiencias en los procesos penales se desarrolla sin la presencia de un juez. En el Distrito Federal, donde se supondría que la eficiencia del aparato

²³ SEDESOL-CONAPRED (2005) 1ª Encuesta sobre Discriminación en México.

http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/subse_discriminacion.htm

²⁴ Becerra (2006).

²⁵ Dworkin Ronald (2000)

judicial tendría que ser superior a la de otras regiones del país, 71% de los detenidos dicen no haber contado con la asistencia de un abogado mientras estuvieron privados de su libertad ante el ministerio público y 60% nunca fue informado de su derecho a no declarar. En estas condiciones no es de sorprender que el 60% de los ciudadanos piense que los jueces mexicanos son sobornables²⁶. Si así están los derechos fundamentales indiscutibles, ¿en qué condición se encontrarán el resto de los derechos?

La asimetría jurídica que se puede constatar con estos datos duros tiene obviamente un fuerte impacto en las percepciones ciudadanas para con el ejercicio de las obligaciones. Muy en particular influyen en las reflexiones que llevan a los ciudadanos a participar de las cuestiones públicas: votar, ser votado, organizarse, exigir, manifestarse, etcétera. En el conjunto de la población mexicana, el 85.5% se manifiesta como poco o nada interesado en la política; el 71.8% mira a esta actividad como poco o nada influyente en su vida cotidiana; 54.8% cree que sólo las autoridades violan la ley y; 57% advierte recibir un trato poco justo por parte de los gobernantes. A las percepciones arriba descritas se suman otras que evidentemente también lesionan la construcción de una ciudadanía más robusta para México: 53% de los habitantes de este país no tiene por costumbre reclamar cuando alguien comete una injusticia o un abuso en su contra y 70.9% nunca reclama a otro ciudadano por un mal comportamiento en el espacio público²⁷. Estas cifras muestran, en efecto, la relación endémica que aún subsiste entre los ciudadanos y el Estado y también entre los ciudadanos mismos. Una mezcla de indiferencia y negligencia para con los asuntos comunes pareciera ser la nota predominante en el espacio público mexicano.

Quizá a partir de esta fragilidad es que se pueda explicar porqué 65% de la población mexicana no participa regularmente en alguna actividad organizada, sea religiosa, deportiva, escolar, de su comunidad o de su espacio de trabajo²⁸, y también porqué, poco más del 40%, nutre las filas del abstencionismo electoral. Aún si no existen datos confiables que permitan corroborar si en los deciles más pobres de la población estas percepciones se expresan con mayor grado, es de suponerse que la experiencia de la

²⁶ Los datos referidos en este párrafo se obtuvieron en Carbonell Miguel (2007) Poderosos Consejeros. Artículo en el periódico El Universal del día 19 de enero.

²⁷ Los datos referidos en este párrafo se obtuvieron de la encuesta IFE-IISUNAM (2004).

²⁸ Idem...

marginalización acrecienta la desconfianza por las instituciones del Estado y también la indiferencia por la participación política.

Futuras investigaciones en materia de cultura hacia los asuntos públicos habrán de aportar mayor luz sobre las razones de la apatía con que los mexicanos toman los asuntos de su sociedad. Sin embargo, no es arriesgado advertir que el principal motivo de tales actitudes y conductas radicaría en la desconfianza que prevalece en el seno del tejido social. Los mexicanos no le tienen confianza a sus instituciones y esa sensación tiende a derramarse hacia sus semejantes. Como ya se mencionó, un elemento que se añade a esta desconfianza son los mecanismos clientelares que tan fuertemente predominan en las relaciones Estado-sociedad.

Igual que en la mayoría de los sistemas democráticos, sobreviven en este país vasos comunicantes poco eficientes entre los ciudadanos y sus representantes. Sin embargo, en México el arreglo clientelar ha sido, más que ningún otro, el que ha jugado el papel preponderante en la constitución de las relaciones de poder y también en la distribución de los bienes públicos. El mecanismo clientelar ha llevado a concentrar las relaciones de poder provocando una desigualdad estructural que reproduce sistemáticamente la pobreza. Esta estructura social asimétrica estuvo presente en los tiempos de la colonia, se perpetuó con ligeras variaciones durante el siglo XIX²⁹, siguió su marcha durante la dictadura de Porfirio Díaz³⁰, y terminó convirtiéndose en el principal soporte de la hegemonía que durante la mayor parte del siglo XX sostuvo al Partido Revolucionario Institucional (PRI)³¹.

Es hasta hace muy poco tiempo, quizá principios de la década de los años noventa del siglo pasado, que la relación entre las redes clientelares y el Estado mexicano comenzaron a mutar³². Los principales motores para este cambio han sido, por una parte, la reemergencia de la pluralidad en las fuerzas y actores políticos que, con la transición democrática comenzó a expresarse en todas las regiones y ámbitos institucionales y, por la

²⁹ Escalante Fernando (1991) Ciudadanos imaginarios. Colegio de México. pp. 97-140, 259-286 y 287-294.

³⁰ Ver Guerra Francisco Javier (1988) México: del antiguo régimen a la revolución. Fondo de Cultura Económica. pp.329-342.

³¹ Ver Knight Alan (1986) La Revolución Mexicana: ¿burguesa, nacionalista o simplemente una gran rebelión? Cuadernos Políticos. Número 48: 5-32. Ver también Medina Peña Luis (1994) Hacia un nuevo Estado: México 1920-1993. Fondo de Cultura Económica. (Capítulos II, VII y VIII).

³² Fox Johnatan (1994).

otra, la demanda por procedimientos transparentes y que contengan dispositivos de rendición de cuentas, detonados por la misma pluralidad política.

La presencia de tales motores no se ha traducido, sin embargo, en una reforma radical de las estructuras sociales. Lo que ha venido sucediendo en los últimos tres lustros es una variación importante de las formas previas de estructuración social, pero lejos se está todavía de presenciar su erradicación. En palabras de Johnatan Fox, en este país se ha migrado de una condición clientelar cerrada – donde los ciudadanos sólo pueden acceder a los bienes públicos que les importan a través de una sola clientela – a otra de corte semi-clientelar donde ellos tienen la opción de elegir entre diferentes gestores y a partir de este solo hecho dotarse de mayor margen de libertad³³.

Es preciso aclarar aquí que el grado de clientelización al que están sometidos los mexicanos depende fundamentalmente del tipo de bienes públicos que requieren, y también del tamaño de las necesidades que padecen. No es la misma demanda la que enfrenta un ciudadano mexicano que habita en las zonas urbanas y participa de un elevado ingreso, que aquella experimentada por otro que vive en una población rural apartada y marginal. A mayor dependencia de los bienes que otorga el Estado, más grande es la posibilidad de caer en situación de vulnerabilidad.

Otro elemento que tiene todo el sentido considerar para la mejor focalización de la política de educación cívica son los años de escolaridad de la población. Resulta intuitivamente adecuado considerar que, a menor grado de escolaridad, mayores son las probabilidades para que las personas vean vulnerados sus derechos y, sobre todo, para que carezcan de herramientas a la hora en que necesiten defenderlos. En este tema, en México las asimetrías son marcadamente regionales. Mientras en entidades como el Distrito Federal, Nuevo León, Coahuila o Sonora, los años de escolaridad de las personas varían entre 8.6 y 10 años, en estados como Chiapas, Oaxaca, Guerrero o Guanajuato el promedio es de 6.2³⁴. De estos datos puede derivarse la afirmación de que en las regiones más pobres del país vive una mayoría de adultos cuya escolaridad es muy baja. Y por lo tanto, en las comunidades con menor nivel de escolarización es donde deberían focalizarse los programas de educación cívica para adultos.

³³ Idem...

³⁴ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2006). Reporte. México.

En este contexto, el papel que el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP), así como de las instituciones locales que también atienden a esta población, sería muy importante para apoyar, con sus programas y actividades, en la operación de las políticas sociales. Nada de lo anterior hace presuponer que las políticas de educación cívica deban excluir a los niños y jóvenes que actualmente se encuentran en la escuela. Es a través de ellos que los valores y prácticas ciudadanas también pueden llegar a casa. Por lo tanto, una labor consistente de concertación entre las autoridades encargadas de impartir educación y los operadores de los programas sociales se antoja indispensable.

La naturaleza de los bienes públicos que aporta la política social puede ser también otro criterio que ayude a definir la población objetivo. A la hora en que se presentan las malas prácticas y los intentos de manipulación, no es lo mismo ofrecer bienes difusos a los beneficiarios que hacerlo con bienes concretos. En efecto, la coacción que se intente desplegar sobre los ciudadanos condicionando una vivienda, una conexión a la tubería de agua o una lámina para el techo de una casa posee mayores posibilidades de éxito que otra basada, por ejemplo, en la protección del aire puro, la compra de reserva territorial con propósitos ecológicos o el desplazamiento de un basurero público. La hipótesis de trabajo en este particular es que los bienes concretos son más efectivos para la manipulación que los bienes difusos. Siguiendo estas reflexiones, aquella política de educación cívica que sirva para los propósitos antes descritos habría de concentrarse en las comunidades atendidas por programas sociales que ofrecen bienes concretos, es decir, bienes tangibles como por ejemplo las aportaciones en dinero o en especie (alimentos, materiales de construcción, medicamentos, etcétera).

Un criterio más para añadir a este conjunto de elementos tiene que ver con consideraciones de carácter electoral. Por razones obvias, es durante los periodos de precampaña o de campaña política de las fuerzas partidarias cuando los esfuerzos por manipular la voluntad de los electores tienden a magnificarse. Por este motivo la inversión pública en la política de educación cívica habría de hacerse cargo de los ciclos electorales. Un uso más intensivo de ella durante estos tiempos se antoja recomendable.

En este mismo capítulo resulta pertinente advertir que una mayor vulnerabilidad a sus derechos pueden enfrentar aquellos ciudadanos que viven en zonas de baja

competitividad electoral. Esta afirmación requiere ser explicada con detenimiento: si bien es cierto que en una zona caracterizada por una competencia cerrada, los líderes políticos intentarán invertir todos los recursos (públicos y privados) de que disponen para ganarse la voluntad de los ciudadanos, también lo es que en esa misma situación los ciudadanos podrán hacerse – no solo de los eventuales bienes ofrecidos por los contendientes – sino además de información y conocimientos sobre lo que realmente está en juego durante la elección.

En cambio, ahí donde la competencia electoral es baja, los ciudadanos previsiblemente no adquirirán la densidad de información y por tanto conciencia clara sobre los distintos partidos y candidatos que concurren a los comicios; luego su voluntad podría verse manipulada más eficazmente a la hora en que concurren a las urnas. En este sentido, si el valor superior a tutelar es la libertad de los ciudadanos para elegir entre las diversas opciones políticas, lo conveniente sería focalizar primero la política de educación cívica en aquellas regiones hegemónicas por una sola fuerza electoral y sólo después en aquellas de alta competitividad.

Finalmente, a partir de las premisas presentadas en este apartado podría inferirse que sólo los ciudadanos beneficiarios de los programas gubernamentales habrían de ser considerados como población objetivo de la política de educación cívica. Sin embargo, puesta en estos términos tal afirmación es incorrecta. A los beneficiarios que cubren los criterios arriba citados habrían de sumarse aquellos agentes gubernamentales que están encargados de operar las políticas y los programas sociales. Sería de un enorme beneficio que también ellos se capacitasen en los valores y las prácticas de la democracia y de la construcción de ciudadanía.

En este apartado se tuvo como intención definir los criterios que habrían de tomarse en cuenta para precisar la población objetivo de toda política de educación cívica que ayude a blindar los derechos de los beneficiarios de los programas sociales. En él se ha hecho énfasis en el tema de la precariedad económica y la discriminación de grupos particulares. También se hizo mención del peso que tienen en la inequidad la existencia de redes clientelares cuando éstas participan de la distribución de bienes públicos. Por otra parte se propuso tomar en consideración los niveles de escolaridad de las poblaciones atendidas y también dirigir el esfuerzo de educación cívica hacia los niños y jóvenes escolarizados, sobre todo en aquellos casos en que éstos sean beneficiarios de los

programas sociales. Igualmente se advirtió que los programas de educación cívica han de actuar más intensivamente durante los tiempos de comicios electorales y muy particularmente en aquellas regiones donde la competencia entre partidos y liderazgos políticos es reducida. Se subrayó al mismo tiempo la importancia de profundizar los esfuerzos cuando los programas sociales ofrecen bienes concretos y finalmente se propuso incluir a los funcionarios y burócratas que operan los programas sociales como población objetivo de las políticas de educación cívica.

En el siguiente apartado se tiene como propósito discernir cuáles son los límites y los alcances de una política de educación cívica que ayude a blindar los derechos de los beneficiarios de los programas sociales. Aquí se precisará también la manera como está concebida esta herramienta en el marco del Estado mexicano.

III. Educación Cívica para la expansión de derechos

En este segundo apartado se busca terminar de definir el concepto de educación cívica perfilado anteriormente. También se tiene como objetivo especificar el papel que esta política educativa ha jugado históricamente en México, así como precisar quiénes son en el presente las autoridades responsables de conducirlo. Particular interés para esta sección despierta el Programa Estratégico de Educación Cívica (PEEC) 2005-2010 promovido por el Instituto Federal Electoral (IFE). En él se ubican los objetivos, las estrategias, las líneas de acción y los programas más relevantes del Estado mexicano.

Retomando las reflexiones previas, es posible definir a la política de educación cívica como el proceso permanente y sistemático que el Estado democrático despliega para proveer a sus ciudadanos con información, valores, principios, conocimientos, herramientas y prácticas con el propósito de que ellos exijan y ejerciten plenamente sus derechos y obligaciones civiles, políticos y sociales³⁵. Alberto J. Olvera advierte que la educación cívica tiene como propósito:

³⁵ Ver Castro Inés (2006) Educación y Ciudadanía. Miradas múltiples. Obra en colaboración. UNAM-Plaza y Valdés editores. México. También Galan Baños Israel (2003) Ciudadanía, base de la democracia. Obra en colaboración. Miguel Ángel Porrúa editor. México. Así como Ramírez Kuri Patricia (2003) Espacio público y reconstrucción de ciudadanía. Miguel Ángel Porrúa editor y FLACSO. México. Y Rosal Pedroza Espinoza (2006) Sobre el origen y

“hacer concientes a los individuos de sus derechos; “la misión principal de la política de educación cívica sería la formación de ciudadanos para que formen parte de una democracia dónde se garantice el estado de derecho, el desarrollo sustentable y la paz social³⁶”.

Sobra aclarar que la política de educación cívica no puede suplir a los muchos y muy variados conocimientos sobre la democracia que el ciudadano adquiere en la experiencia concreta y cotidiana; la convivencia rutinaria en una sociedad que se gobierne por instituciones democráticas es la escuela más capaz para educar a las personas en el arte de vivir en un régimen de libertades. Sin embargo, de dirigirse bien e instrumentarse correctamente, esta política sí puede influir fuertemente en varias de las esferas de ese quehacer cotidiano. Por principio, aquí se presentan cuatro ámbitos donde la política de educación cívica puede incidir con mayor énfasis:

desempeño de la tarea de educación cívica del Instituto Federal Electoral. Tesis para obtener el título de licenciada en relaciones internacionales en el Colegio de México.

³⁶ Olvera Alberto J. (2005) El estado actual de la ciudadanía en México, en Revista Este País. Julio 2001. México. p. 35.

Ámbitos de incidencia de la educación cívica

1) La política de educación cívica puede ofrecer al ciudadano conocimientos básicos sobre la democracia. Gracias a ella el ciudadano adquiere un piso mínimo de conceptos, teorías, valores y principios relacionados con este régimen político. Está también entre sus atribuciones impartir un entendimiento mínimo sobre cuáles son las instituciones, los derechos y las obligaciones que le constituyen. En su conjunto, estos conocimientos han de ayudar para la adopción de estructuras mentales que promueven un desempeño cooperativo y pacífico dentro de un régimen donde la pluralidad política es la nota predominante.

2) La política de educación cívica también puede ofrecer al ciudadano competencias puntuales para que éste actúe en el espacio público. Ella ofrece habilidades para estar bien informado, destrezas para analizar la información pública, capacidades para la organización y la participación en las decisiones de la comunidad, mecanismos para ejercer la tolerancia y también la negociación. En resumen, ella puede proveer de una batería de habilidades para la defensa de los derechos y para el cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones derivados de la ciudadanía.

3) La educación cívica puede ayudar también a generar prácticas y actitudes armónicas con la convivencia democrática. Su objetivo es procurar que tanto los conocimientos como las competencias se conviertan en una práctica rutinaria y cotidiana. Es decir, que entren al entramado de actitudes personales y sociales que, sin ser del todo concientes, van normando la vida colectiva de la comunidad democrática. Es así como la democracia echa raíces en un grupo social y se vuelve parte de sus propias tradiciones, rituales y paradigmas para comprender al mundo.

4) Finalmente, la educación cívica puede modificar las limitaciones intrapersonales que tenga el ciudadano y que le impidan, por auto exclusión, ejercer a plenitud su ciudadanía. Se trata de un atributo de esta política que merece particular atención. La educación cívica puede ayudar a la demolición de las barreras internas del individuo (psicológicas), que impiden al ciudadano el goce pleno de sus derechos. Aquellas barreras que, constituidas por los valores y las creencias propias o de la comunidad a la cual se

pertenece, hacen que la persona se niegue a sí misma el derecho a ejercer sus derechos³⁷. Lo que se busca es evitar una situación donde el individuo asuma que los bienes públicos recibidos – apoyos materiales, subsidios, recursos económicos, etcétera – son una dádiva en función de la suerte, de la gracia divina o de la generosidad de gestores y funcionarios públicos, y por tanto no les aprecien como lo que en realidad son: una consecuencia de las obligaciones que el Estado tiene para con sus ciudadanos. Tales limitantes intrapersonales llevan a que el individuo se auto margine del ejercicio de sus propios derechos.

En este contexto la política de educación cívica ha de emprender una sincera revolución de las coordenadas culturales con el objeto de que la persona asuma como reclamable todo aquél bien público que por derecho propio le corresponde. Sólo con este nivel de conciencia personal el individuo podrá protegerse frente a quienes, a la postre, quieran hacerle creer que los bienes públicos recibidos son el producto de una amable concesión ofrecida en intercambio por la emisión inopinada de su voto. Este habría de ser el principal aporte que la política de educación cívica hiciera para reducir la vulnerabilidad de aquellos ciudadanos que, por su magra condición socioeconómica, la discriminación o su precario nivel educativo, son susceptibles de ser beneficiarios de las políticas sociales.

Una vez que se ha precisado la definición de la política de educación cívica y que también se han anotado aquí los cuatro ámbitos principales de incidencia, en las siguientes líneas se procederá a realizar una rápida revisión sobre el papel que este instrumento del Estado ha jugado en México. No se trata aquí de hacer una análisis exhaustivo del tema sino de situar algunas de las cuestiones más relevantes para contextualizar el lugar que en el presente esta política ocupa en la construcción y consolidación del régimen de instituciones plurales.

Breve revisión histórica

En México la noción de educación cívica aparece por primera vez durante el siglo XIX, tiempo en que los liberales comenzaron a promover la idea de una instrucción pública – no religiosa – para el país. Sin embargo, no fue sino hasta mediados de los años treinta del siglo

³⁷ Sawitri Saharso (2000) Female Autonomy and Cultural Imperative: Two Hearts Beating Together en Will Kymlicka y Wayne Norman Citizenship in Diverse Societies. Oxford University Press. Gran Bretaña. pp 224-242.

XX que comienza a ser enseñada a los niños en los niveles de educación básica a través de la materia de 'Civismo'. Es de llamar la atención que los libros de texto producidos por el Estado promovieran sistemáticamente los valores de la democracia durante el largo periodo en que el régimen político mexicano fue políticamente hegemónico. En efecto, en cualquiera de los materiales utilizados para la instrucción pública puede constatarse la importancia que para los docentes tenían los valores y principios democráticos. No obstante, menor énfasis se puso en la pedagogía de las prácticas ciudadanas. Quizá esa sea la mayor lección que deja en México la historia de la educación cívica: una larga enseñanza retórica que no logró materializarse en experiencias realmente ciudadanas. Prueba de que la educación cívica ha de rebasar el primero de los ámbitos de incidencia – el aprendizaje de los conocimientos relativos a la democracia – para extenderse también hacia los otros tres: la generación de competencias y de prácticas, y también para combatir las barreras auto impuestas por los ciudadanos.

Mucho más tarde, – producto de las transformaciones institucionales que México comenzó a experimentar hacia principios de la década de los noventa – se modificó la perspectiva sobre la educación cívica. Fue a partir de la transición a la democracia que las herramientas y las prácticas ciudadanas despertaron interés y relevancia para los educadores. Hoy es posible hablar de su nuevo perfil y sobre todo del ampliado radio de influencia de la política de educación cívica. Resulta importante subrayar que ésta ha rebasado el ámbito de la escuela para sedimentarse también en otros espacios de la vida cotidiana. Así, ella hoy tiene que ver con los medios de comunicación, con las relaciones de trabajo, con el ámbito comunitario o vecinal, con las relaciones entre personas que practican el mismo deporte; en fin, con todos esos otros lugares donde el quehacer de la sociedad se manifiesta formal o informalmente. El reconocimiento de este hecho pareciera haber sido la intención del legislador mexicano cuando en 1996 tomó la decisión de otorgarle la responsabilidad de su conducción a una instancia distinta de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

En la actualidad, la educación cívica en México encuentra su anclaje jurídico en el artículo 41 de la Constitución. Ahí se instruye al Instituto Federal Electoral (IFE) para que desarrolle de manera integral y 'directa' las actividades relativas a esta materia. La definición del legislador es precisa: el IFE, en tanto que órgano autónomo, ha de ser la primera y última instancia en materia de educación cívica. Tal cosa, desde luego, no excluye a las demás instituciones del Estado mexicano, ni a los órganos muy diversos de la sociedad interesados

por este tema. Lo único que la legislación hace es colocar a un responsable último y preciso. Derivado de este mandato constitucional, en los artículos 101 y 111 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se asigna a las instancias regionales del IFE – vocales locales y distritales – la ejecución de los programas de educación cívica. Nuevamente aquí, la legislación vuelve a hacer explícito que no son los gobiernos estatales o municipales quienes habrán de comandar en sus territorios en materia de educación cívica. En vez de ello, la jerarquía de la norma implica que los planes de estudio en materia de construcción de ciudadanía y de aprendizaje de valores democráticos han de recaer prioritariamente en la órbita federal.

No tiene nada de sorprendente ni de nuevo esta decisión federalista del legislador; según la ley federal de educación publicada en 1973 es competencia de las instancias federales la formulación de los planes y programas educativos. En todo caso, la novedad aportada, tanto por la reforma constitucional de 1996 como la reflejada en el COFIPE, es que en esta materia la Secretaría de Educación Pública deba subordinarse a los mandatos del IFE. En efecto, al IFE le toca celebrar y definir los planes estratégicos de educación cívica y también asegurar que el resto de las instancias gubernaamentales y de la sociedad, se involucren y participen en ellos. Particular atención merece para los propósitos de este texto la revisión del Plan Estratégico de Educación Cívica 2005-2012 elaborado por el IFE y que actualmente norma la consecución nacional de esta política. En las líneas que siguen serán expuestos los elementos más destacables de este programa.

Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010 (PEEC)

El programa de referencia, elaborado por una comisión externa de especialistas y actualmente operado por las autoridades del IFE, tiene como misión fijar los referentes teóricos y pedagógicos de la política de educación cívica del Estado mexicano. También en él se definen los objetivos, las líneas de acción y los programas específicos que deberán regir al conjunto de actividades que las instituciones públicas mexicanas desarrollen con respecto a esta materia. Con relación a los referentes teórico-políticos que constituyen a este programa cabe mencionar cuatro elementos relativos a la definición de democracia, a la participación ciudadana, a la confianza social y al papel que juegan las instituciones públicas. A continuación se resumen tales referentes:

- La democracia debe ser vista como un proceso amplio y complejo cuyo objetivo es establecer el gobierno de los asuntos públicos mediante procedimientos que permitan la deliberación plural y razonada sobre las decisiones de interés general. Para llevarse a cabo, el proceso democrático requiere que existan ciudadanos dispuestos a ejercer a plenitud sus derechos.
- La ciudadanía comienza con la necesidad de informarse y se adquiere cuando la persona se otorga a sí misma el derecho de exigir lo que le corresponde y más aún, cuando se asume como sujeto político capaz de influir en el entorno social y político que le rodea. Por su parte, se advierte que la ausencia de participación está directamente relacionada con la apreciación que las personas tengan sobre la efectividad para que su opinión y sus ideas influyan en el devenir de la realidad. Si en tal apreciación el ciudadano considera que la posibilidad de ser escuchado es limitada, lo más seguro es que opte por el desinterés y la apatía. Lo mismo ocurre cuando se intenta participar en relaciones jerárquicas y verticales; el ciudadano prefiere participar donde impere la reciprocidad entre iguales.
- Luego, la mayoría de los inhibidores para la participación se relacionan con la confianza: mientras menor sea la desconfianza mayor disposición habrá para participar. El ejercicio democrático requiere de una amplia participación ciudadana y ésta a su vez depende de los niveles de confianza establecidos entre los integrantes de la comunidad política. La incertidumbre con respecto al comportamiento del otro eleva los niveles de desconfianza, mientras que la predictibilidad del comportamiento ajeno hace que los individuos confíen en el resultado final de la acción colectiva. Para consolidarse, la cultura democrática requiere del fortalecimiento de la confianza social, ya que de ella depende la participación ciudadana. Las relaciones interpersonales estables a nivel microsociales son el punto de partida de la institucionalización de la confianza macrosocial. Ella es el fundamento social de las redes asociativas capaces de intervenir en lo público.
- Finalmente, las instituciones son la pieza clave del proceso de consolidación de la cultura democrática, ya que de la solidez que estas posean depende el nivel de confianza y de participación ciudadana. Asimismo, la capacidad que tenga el Estado para hacer valer los derechos fundamentales y la eficiencia para lograr una justa distribución de los bienes públicos básicos, es de gran valor para la generación de capital social. Una

manera de promoverle es incorporando a las organizaciones sociales en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. El Estado puede desplegar políticas específicas para detonar la participación, tales como las políticas educativas en el espacio escolar que dotan de competencias democráticas genereales. Pero también ha de promover la formación permanente que el individuo experimenta a lo largo de su vida. Según el PEEC, todo mecanismo institucional y público que detone organización social y apego a la legalidad, fortalecerá el crecimiento de una cultura democrática.

Una vez establecidos los basamentos teóricos a los que habrá de apegarse la educación cívica en México, el PEEC también ofrece un marco de orientación de carácter pedagógico. El sustento pedagógico del PEEC se basa en la teoría constructivista que busca centrarse en la persona y en sus experiencias previas, a partir de las cuales han de realizarse nuevas elaboraciones mentales para la creación de significados, de valores y de compromisos. De esta manera los programas que propone el IFE incluyen actividades que propician la reflexión, el análisis y la práctica; tal enfoque, por su parte, facilita la aplicación de los conocimientos en la vida cotidiana. A partir de esta intensionalidad pedagógica el PEEC propone formar ciudadanos procurando los siguientes objetivos precisos:

- Ü Desarrollo de conocimientos y competencias cívicas y valores éticos propios del orden democrático.
- Ü Capacidad de pensamiento crítico e intervención responsable en los asuntos públicos.
- Ü Participación en la democratización de los espacios públicos y privados.
- Ü Sensibilidad ante los sucesos actuales y también empatía frente a los problemas comunes.
- Ü Administración del conocimiento para la participación, el diálogo y el ejercicio de sus derechos y obligaciones en cualquier ámbito de la vida social.
- Ü Respeto hacia las diversidades y defensa de la equidad de género, la multiculturalidad.
- Ü Alto sentido de justicia y la legalidad.
- Ü Visión global y consiente de las responsabilidades de la humanidad.

Es indiscutible que recientemente se ha tomado conciencia en México del importantísimo papel que juega la educación cívica en la construcción de ciudadanía y, por tanto, en la consolidación de la democracia. El desarrollo teórico del tema ha encontrado un buen nivel de avance en los últimos tres lustros y la experiencia de coordinación sobre todas las instancias de gobierno ha venido acumulándose en el Instituto Federal Electoral.

Sin embargo, con respecto al tema de interés para este documento – en el acompañamiento que la política de educación cívica podría ofrecer para el desempeño de los programas sociales – los avances todavía son magros. En los hechos, el IFE renunció explícitamente a este propósito durante la elaboración del PEEC ya que consideró que no contaba con atribuciones suficientes, ni con condiciones políticas adecuadas para, responder a este objetivo. Hubiese empero sido buena cosa que, junto con los otros bienes públicos que los programas sociales llevan a sus beneficiarios se propusiera también propagar a través de ellos sólidos elementos de educación cívica. Ello con la finalidad de evitar que dichos programas fuesen manipulados en contra de los intereses de los propios beneficiarios³⁸. En las líneas que siguen se buscará ofrecer una serie de reflexiones a propósito de la organización de las responsabilidades de educación cívica del Estado y de la sociedad cuando éstas coinciden con las políticas sociales en su ambición por expandir los derechos ciudadanos.

Contradicciones en las responsabilidades de la política de educación cívica.

Actualmente en México la política de educación cívica no está puesta al servicio del blindaje de los derechos de los beneficiarios de los programas sociales. Y es así porque existe una contradicción en las estructuras del Estado mexicano que impide hacer armónica esa ambición. Como ya se advirtió, la política de educación cívica debería servir para que los beneficiarios de los programas sociales reforzaran sus conocimientos, capacidades, prácticas y libertades intrapersonales. Esto implicaría que con ella se acompañara – desde el diseño hasta la operación – a cada uno de los programas sociales a cargo del Estado mexicano.

Buena cosa sería que cualquier programa o política social tuviera un capítulo de educación cívica para que los ciudadanos pudieran entender en toda su magnitud el propósito político-jurídico que les justifica. En dicho capítulo habrían de incorporarse, entre otras cosas, campañas en contra de la desinformación, en contra del uso clientelar de los recursos públicos, y también en contra de los partidos que quieren manipular el voto de los electores a través de los bienes entregados a las poblaciones vulnerables. Una política de

³⁸ Muy en particular, la política de educación cívica podría acompañar a los programas sociales aportando conocimiento sobre los mecanismos de información, denuncia y queja que ya se encuentran inscritos en su normatividad.

educación cívica vigorosamente orientada en ese sentido implicaría un involucramiento político muy importante ya que su intensión no solo sería la de promover derechos sino también la de limitar en el terreno la vulneración, por parte de los partidos, de las prerrogativas ciudadanas.

Ahora bien, la otra parte de la ecuación y por la cual se hace contradictoria la organización del Estado para atender eficazmente el tema, proviene del hecho de que la autoridad que posee la más alta responsabilidad para diseñar y promover la política de educación cívica sea precisamente el Instituto Federal Electoral. Una institución que, por tener al mismo tiempo la misión organizar los procesos electorales está maniatada para realizar acciones que puedan ser juzgadas como proselitistas por parte de los partidos. En efecto, suficiente complejidad implica para el IFE conducir los varios cientos de procedimientos para que las elecciones mexicanas se lleven a cabo de manera justa, equitativa, transparente y eficaz como para que, además, se le pida convertirse en un actor que participe – en el terreno – luchando contra el abuso partidario de los recursos públicos. Resulta evidente que, de pasarse las autoridades electorales por las comunidades más marginadas denunciando directamente a los líderes y a los partidos que utilizan malas prácticas, muy pronto el IFE terminaría perdiendo legitimidad para organizar las elecciones federales.

Es necesario reiterar que esta contradicción tiene su fundamento en la Constitución. El artículo 41 de la Carta Magna instruye a la autoridad electoral federal para que, de manera “integral” y “directa” desarrolle las actividades de educación cívica. El IFE puede, en efecto, diseñar los planes y programas de educación cívica, también puede responsabilizarse de la coordinación entre todas las instancias del Estado que participan de esta tarea, puede inclusive convertirse en un gran evaluador de dicha política; sin embargo existen limitantes reales para que le desarrolle de manera integral y sobre todo directa. Al menos en lo que respecta al tema del blindaje de los programas sociales frente a los intereses políticos de los partidos.

Si lo que se busca es una acción decidida y consistente en materia de educación cívica, otras instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad deberían participar en las actividades que se desarrollen en el terreno. En toda esta discusión, al lector le habrá llamado la atención porque no es la Secretaría de Educación Pública quien recupera su papel de última instancia en la materia. La respuesta a esta interrogante sólo se

puede encontrar en la desconfianza que en México los actores políticos han tenido tradicionalmente con respecto a la neutralidad partidaria del magisterio mexicano.

En efecto, los maestros suelen ser un eslabón clave de la estructura electoral de los partidos. En los comicios tienen papeles muy distinguidos como representantes de los partidos en las urnas, son promotores del voto, suelen ser también candidatos y líderes partidistas. Ahora cuentan inclusive con un partido propio. No sobra decir que, en la reciente elección presidencial del año 2006 los profesores jugaron un papel relevantísimo en el resultado electoral. Sus votos fueron clave para definir al triunfador. Por tanto, entregarle a la Secretaría de Educación Pública la responsabilidad integral y directa de la política de educación cívica sería inaceptable para la gran mayoría de los partidos.

El problema aquí planteado no es menor. ¿Quién podría hacerse cargo de esta delicada tarea? En principio podría afirmarse que no hay instancia ideal para este propósito. Ni el IFE puede hacerse cargo integral ni directamente de esta ingente actividad, ni la SEP cuenta con la legitimidad adecuada para retomar el relevo en la responsabilidad. Quizá habría de proponerse entonces una nueva instancia donde se dieran cita estas dos instituciones y todas las demás que, por su naturaleza o facultades, habrían de involucrarse en el desarrollo y puesta en marcha de la política de educación cívica. Una suerte de Consejo Nacional para la Educación Cívica donde, a la manera en que ocurre en el Consejo Nacional de Población, se definiera, normara, planeara e instruyeran todos los programas en la materia. Es previsible que el equilibrio generado entre las distintas agencias del Estado terminase siendo funcional. En este contexto el IFE sí podría hacerse cargo de coordinar los esfuerzos en la materia, mientras otras instancias (la SEP, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud y, desde luego, las organizaciones de la sociedad) podrían hacer las tareas relativas a esta política que requieren constancia y permanencia en las comunidades atendidas. Esta propuesta implicaría una asignación de recursos y podría devenir en la creación de mayor burocracia. Sin embargo, los recursos con los que actualmente cuenta el Instituto Federal Electoral para desarrollar las actividades de educación cívica son hoy suficientes como para pensar seriamente en la viabilidad de esta propuesta.

A un lado de esta idea cabe pensar que este Consejo tuviera también como atribución evitar que la propaganda de los gobiernos federal y locales jugara en contra de los objetivos antes descritos para la política de educación cívica. Nada más antitético con los planteamientos aquí vertidos que la gruesa serie de mensajes televisivos y radiofónicos que

el gobierno mexicano paga con recursos públicos para dar gracias a los gobernantes por los bienes ofrecidos a la población. Agradecerle la vivienda, o la tubería del drenaje, o la escuela al gobernante en turno – y hacerlo con el dinero que proviene de los impuestos – además de inmoral es antagónico con los principios que se han venido desarrollando en este texto.

Una mayor elaboración se necesitaría para avanzar más lejos en esta propuesta. Se requeriría de una severa reingeniería para modificar los procesos y las responsabilidades que hoy se encuentran asignadas. No es pretensión de este texto llegar hasta ese nivel de detalle. Sin embargo, sirvan los siguientes criterios generales como una aportación para ese objetivo futuro.

V. Criterios a reforzar para una educación cívica que asegure los propósitos de las políticas sociales.

Diez son los criterios que han sido considerados en este apartado. Se trata de elementos de juicio que tocan diversas partes del procedimiento que se sigue para la puesta en marcha de la política de educación cívica:

Criterio 1: Toda política social habría de contener un capítulo relativo a la política de educación que ha de acompañarle. En este capítulo deberían incluirse los principios, los objetivos, los contenidos y las normas que, para favorecer a la construcción de ciudadanía, las diversas políticas sociales estarían obligadas a respetar. En este capítulo debería además quedar explícito el discurso que los promotores tendrían que transmitir a los beneficiarios para que ellos pudieran fácilmente relacionar los bienes públicos obtenidos con los derechos que se derivan de su propia condición ciudadana.

Criterio 2: El ejercicio de educación cívica que acompañara a las políticas sociales debería por principio de servir como un vehículo que asegure el derecho de los beneficiarios a estar bien informados. Entre otros elementos, habría de brindar información con respecto a los mecanismos de queja, denuncia o inconformidad dispuestos por la normatividad de la política en cuestión. Habría también de proporcionar claridad con respecto a los derechos y las obligaciones derivadas de dicha política. Y, en el mismo sentido, habrían de quedar claros los límites y los alcances en materia de corresponsabilidad, y muy particularmente, las eventuales sanciones por el incumplimiento con este requisito presente en algunas políticas sociales.

Criterio 3: Como reforzamiento al punto anterior deberían estar estrictamente prohibidas todas aquellas campañas publicitarias, pagadas con recursos públicos o privados, que tuvieran como objeto el agradecimiento a uno o varios funcionarios públicos, partidos u organizaciones, por los bienes obtenidos gracias a las políticas sociales. La idea es evitar que los beneficiarios supongan que las políticas sociales de las que son usufructuarios son el resultado de la benevolencia de un actor (el presidente, el gobernador, el diputado, el líder político) y no la consecuencia natural del ejercicio de sus propios derechos.

Criterio 4: Resulta conveniente que la política de educación cívica se vuelva responsabilidad de todos los ámbitos administrativos. Si bien el IFE puede seguir siendo el área normativa en materia de sus contenidos, los gobiernos federal, estatal y municipal, así como las secretarías de Estado y los diversos organismos descentralizados habrían de volverse todos ejecutores de esa política. De lo contrario, no habrá forma en la que el IFE alcance a llegar a todos los rincones del país que se encuentran beneficiados por algún tipo de política social.

Criterio 5: En el calendario de ejercicio presupuestal de las políticas sociales habría de incrementarse el gasto en el rubro dedicado a la educación cívica durante los periodos preelectorales y electorales. Tal cosa con el propósito de que sea precisamente durante los ciclos políticos en que mayor tentación existe al intercambio ilegal de favores por votos cuando se intensifique la política de formación ciudadana.

Criterio 6: No ha de considerarse como único indicador para ponderar la vulnerabilidad de la dignidad de los beneficiarios el nivel socioeconómico. Otros valores habrán también de ser incluidos tales como las asimetrías culturales provocadas por cuestiones relativas al género, la religión, el grupo étnico, la edad, la región donde se vive y todas las demás razones de discriminación previstas por el artículo 1º de la Constitución mexicana.

Criterio 7: Un elemento de particular vulnerabilidad para los ciudadanos puede ser vivir en poblaciones donde no existe competencia electoral. En efecto, la competencia entre partidos hace que la información relativa a los programas sociales se vuelva abundante. La pugna entre grupos en el poder y grupos de oposición se convierte en un instrumento virtuoso de divulgación. En cambio, la ausencia de alternancia en el poder lleva a que tal divulgación haya de recaer exclusivamente en las instancias que gestionan la política social. Por tal motivo, la política de educación cívica habría de ser reforzada en las regiones donde una sola fuerza política hegemoniza los votos de los ciudadanos.

Criterio 8: Debería evitarse a toda costa la clientelización de las políticas sociales. Ni los gestores de las clientelas habrían de ser contratados como promotores, ni los promotores de estas políticas tendrían porque hacer descansar sus tareas en las clientelas. Tal objetivo tienen como propósito evitar que, como producto del ejercicio clientelar de los recursos públicos, el Estado trate de manera desigual a sus ciudadanos.

Criterio 9: Mayor énfasis habrá de poner la educación cívica sobre aquellos bienes públicos que se ofrezcan en especie o que impliquen la entrega de beneficios materiales. Es precisamente a través de estos recursos tangibles y concretos donde con mayor frecuencia se hace un mal uso público de los recursos que son de todos.

Criterio 10: Han de ser desarrolladas políticas específicas de educación cívica para capacitar en los valores y las prácticas de la democracia a los funcionarios y burócratas que, en todos los ámbitos gubernamentales, participan en el ejercicio de las políticas sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Auyero Javier (1997) Estudios sobre clientelismo político contemporáneo, en Auyero Javier ¿Favores por Votos? (Compilación). Editorial Losada. Buenos Aires, Argentina.

Becerra Laguna Ricardo (2006) La Moral del Estancamiento Económico. Ponencia presentada en el Foro Por una Alternativa Socialdemócrata para México el día 23 de noviembre. Por publicarse.

Bobbio Norberto (1987) El Tiempo de los Derechos. Editorial Sistema . pp 27-112.

Carbonell Miguel (2007) Poderosos Consejeros. Artículo en el periódico El Universal del día 19 de enero. México.

Castro Inés (2006) Educación y Ciudadanía. Miradas múltiples. (Compilación). UNAM-Plaza y Valdés editores. México.

Constant Benjamin (1974) Desigualdad de la Libertad de los Antiguos y los Modernos. Ed., Madero S.A. México.

Dahl Robert (1972) Poliarquía: participación and oposición. Yale University Press. New Haven y Londres.

De Tocqueville Alexis (2003) Democracia y Pobreza. Memorias sobre el pauperismo. Editorial Trotta. España.

Dworkin Ronald (2000) Virtud Soberana. La teoría y la práctica de la igualdad. Colección Estado y Sociedad. Editorial Paidós. España.

Escalante Fernando (1991) Ciudadanos imaginarios. Colegio de México. México.

Fox Jonathan (1994) The difficult transition from clientelism to citizenship: lessons from Mexico, en World Politics. v. 46. Enero. Estados Unidos.

Fraser Nancy y Linda Gordon (1998) Contract vs. Charity: why is there no social citizenship in the United States, en Saphir Gershon The citizenship debates. University of Minesota Press. Mineapolis y Londres.

Galan Baños Israel (2003) Ciudadanía, base de la democracia. (Compilación). Miguel Ángel Porrúa editor. México.

Guerra Francisco Javier (1988) México: del antiguo régimen a la revolución. Fondo de Cultura Económica. México.

Hanna Arendt. (1949) The human condition. Chicago University Press.
http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/subse_discriminacion.htm
México.

IFE-ISSUNAM (2004) Encuesta la Naturaleza del Compromiso Cívico: Capital Social y Cultura Política en México. (Archivo Electrónico). México.

INEGI (2005) Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares. México.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2006). Reporte. México.

Knight Alan (1986) La Revolución Mexicana: ¿burguesa, nacionalista o simplemente una gran rebelión? Cuadernos Políticos. Número 48. México.

Larry Diamond (2005) Democracy, development and good governance: the inseparable links, en Annual Democracy and Governance Lectura, Center for Democratic Development, Britush Council Hall, Accra, Gahna.

Lijphart Arend (1984) Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. Yale University Press. New Haven y Londres.

Marshal T.H. (1998) Citizenship and social class, en Saphir Gershon The citizenship debates. University of Minesota Press. Mineapolis y Londres.

Medina Peña Luis (1994) Hacia un nuevo Estado: México 1920-1993. Fondo de Cultura Económica.

Merino Mauricio (2006) Los desafíos de una nueva ética pública en, Merino Mauricio Los desafíos del servicio profesional de carrera en México. CIDE-SFP. México.

O'Donnel Guillermo (2005) Why the rule of law matters? en Diamond Larry y Morlino Leonardo, *Assesing the quality of democracy*. The John Hopkins University Press. Baltimore.

O'Donnel, Guillermo (2004) Human development, human rights and democracy, en O'Donnel Guillermo, Vargas Cullell Jorge, Iazzetta Osvaldo M. *The quality of democracy*. University of Notre Dame Press. Notre Dame. Estados Unidos.

Olvera Alberto J. (2001) El estado actual de la ciudadanía en México, en *Revista Este País*, mes de Julio. México.

PNUD-México (2006) Informe sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales. México.

Rabotnikof, Nora (2005) En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea. UNAM. México.

Ramírez Kuri Patricia (2003) Espacio público y reconstrucción de ciudadanía. Miguel Ángel Porrúa editor y FLACSO. México.

Raphael Ricardo (2006) Los desafíos de un nuevo modelo de funcionario público en, Mauricio Merino Los desafíos del servicio profesional de carrera en México. CIDE-Secretaría de la Función Pública (SFP). México.

Rosal Pedroza Espinoza (2006) Sobre el origen y desempeño de la tarea de educación cívica del Instituto Federal Electoral. Tesis para obtener el título de licenciada en relaciones internacionales en el Colegio de México.

Sawitri Saharso (2000) Female Authonomy and Cultural Iterative: Two Hearts Beating Together en Will Kymlicka y Wayne Norman Citizenship in Diverse Societies. Oxford University Press. Gran Bretaña.

SEDESOL-CONAPRED (2005) 1ª Encuesta sobre Discriminación en México.

Wilson James Q. (1989) Bureaucracy: What Government Agencies Do and What They Do it. Basic Books, Inc., Publishers. New York. Estados Unidos.

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
www.undp.org.mx