

La trilogía educación cívica, cultura cívica y participación ciudadana en la Enciclopedia 2017-2023. Reflexiones con una perspectiva crítica

José Reynoso Núñez*

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Conceptos.
- III. Planteamiento del problema. La relación de los conceptos educación cívica, cultura cívica y participación ciudadana en la Enciclopedia.
- IV. Consecuencias de los problemas conceptuales planteados para la política pública de educación cívica.
- V. Conclusiones y retos.
- VI. Bibliografía.

* Ex consejero electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Doctor en ciencia política por la Universidad de Heidelberg.

Recibido: 7 de febrero de 2017

Aceptado: 3 de mayo de 2017

I. Introducción

Educación cívica, cultura cívica y participación ciudadana son conceptos presentes en las políticas públicas que están implementando las instituciones electorales en México para mejorar la calidad de la ciudadanía.¹ Con la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 se estableció como una competencia expresa de los organismos públicos locales electorales la de educación cívica (artículo 41, apartado C. 2.). Por otra parte, el artículo 104, 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció que corresponde a los organismos públicos electorales ejercer funciones en las siguientes materias: ñ) organizar, desarrollar, y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana que se prevean en la legislación de la entidad federativa de que se trate.

Hay que añadir un elemento más: la estrategia nacional sobre educación cívica aprobada por el Instituto Nacional Electoral en octubre de 2016 se denomina Estrategia Nacional de Cultura Cívica (Enccívica). Educación cívica, cultura cívica y participación ciudadana, presentes en estos tres instrumentos de políticas públicas, son conceptos que tienen una connotación positiva: se relacionan con civismo, con cultura, con participación, con ciudadanía. Esta connotación positiva que comparten dificulta la diferenciación necesaria para analizarlos como causas o efectos en la implementación de políticas públicas. Precisamente, el propósito de este trabajo consiste en responder la pregunta sobre cuál es la diferencia de estos conceptos y la relevancia de esa diferencia para la política pública, así como plantear algunas reflexiones sobre los retos que enfrentan las autoridades electorales en su función de educación cívica. La perspectiva desde la cual responderé esta pregunta es la de ex consejero electoral de un organismo público local electoral (OPLE) y exintegrante de la Comisión de Educación Cívica de dicho instituto. Por ello, parte de la tesis que sostendré tiene que ver con conclusiones a las que he llegado al observar el *Conventional Wisdom* que desde mi punto de vista prevalece entre los integrantes de los OPLE en el país. Voy a estructurar mi trabajo en cuatro partes: Conceptos; Planteamiento del problema; Consecuencias de los problemas planteados para la política pública de educación cívica; Conclusiones y retos.

¹ Véase Caballero Álvarez, Rafael, “La educación cívica en el México del siglo XXI: Perspectivas y expectativas”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 22, 2016, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=15530>.

II. Conceptos

En este apartado del ensayo me refiero a la definición de los conceptos de educación cívica, cultura cívica y participación ciudadana, cuyas diferencias y sus posibles relaciones de causalidad son analizadas en el apartado del planteamiento del problema. Si el análisis de estos conceptos enfatiza sus diferencias a partir de posibles relaciones de causalidad, entonces deben procurarse definiciones útiles para ese propósito, o sea definiciones que enfatizen los elementos de causalidad. Con esta perspectiva, la *educación cívica* se puede entender como una política pública, es decir, como una medida para solucionar un problema. Así, por ejemplo, en el *Diccionario electoral CAPEL*² se entiende a la educación cívica³ vinculada a la educación electoral en sentido amplio, distinguiéndola de la capacitación electoral como educación electoral en sentido estricto. Por lo anterior se identifica a la educación cívica con la educación para la vida en democracia o con la formación para la democracia,⁴ destacando que la labor de educación en democracia se ha asumido en 15 países de América Latina por instancias especializadas en los organismos electorales. Esta información permite destacar su carácter de política pública. Ahora bien, cuál es el contenido de esta política pública. Destacan cinco temas sustanciales realizados por estos organismos⁵

...que inciden en el fortalecimiento de sistema democrático:

- 1) La promoción de los valores democráticos mediante estrategias de educación cívica adaptadas a diferentes sectores de la ciudadanía.
- 2) La capacitación electoral mediada para diferentes actores electorales.
- 3) La capacitación dirigida a partidos políticos y agrupaciones políticas sobre aspectos de la legislación electoral.
- 4) La actividad académica sobre elecciones y democracia, que incluye investigación, reflexión, docencia y publicaciones.

² Aguilar Olivares, Ileana y Picado León, Hugo, "Educación electoral", en *Diccionario Electoral*, San José, Ciudad de México, IIDH/CAPEL y TEPJF, 2017, t. I, pp. 343 y 344.

³ Sobre el concepto de educación cívica véase Alfaro Valverde, Alicia y Badilla Vargas, Mayno, "La conceptualización de la educación cívica en Costa Rica: aportes de profesionales vinculados con esta disciplina", *Revista Electrónica Perspectivas*, 6a. ed., febrero 2013, pp. 44-66, asimismo, Muro González, Francisco José, *Educación cívica, cultura política y participación ciudadana en Zacatecas*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2002.

⁴ *Ibidem*, p. 345-348.

⁵ *Idem*.

5) La creación de centros de documentación especializados en democracia y elecciones.

Estas actividades vinculan a la política pública con el problema a resolver. Esa vinculación es lo que permite transitar del concepto de educación cívica al de *cultura cívica o cultura política*, si se considera que el diseño de la política pública de educación cívica dependerá del estado de la cultura cívica o política del país, porque esa situación puede ser el problema de política pública a resolver. Respecto del concepto de cultura política, Gabriel Almond⁶ señala:

La teoría de la cultura política define este concepto en cuatro direcciones. 1. Consiste en el conjunto de orientaciones subjetivas hacia la política en una población nacional, o en un subconjunto de la población nacional; 2. Tiene componentes cognoscitivos, afectivos y evaluativos; incluye conocimientos y creencias sobre la realidad política, sentimientos con respecto a la política y compromisos con valores políticos; 3. El contenido de la cultura política es el resultado de la socialización, educación y exposición a los medios de comunicación en la niñez y a experiencias con el desempeño gubernamental, social y económico en la etapa adulta, y 4. La cultura política afecta el desempeño y la estructura gubernamental —lo fuerza pero definitivamente no lo determina—. Las direcciones causales entre cultura, estructura y desempeño van en ambas direcciones.

Almond⁷ se refiere también a las críticas a la teoría de la cultura política, desde cuatro perspectivas.

Una línea de argumentación dada por Brian Barry (1970, p.47 y ss.) y Carol Pateman (1980), quienes atribuyen a la cultura política una arremetida determinista, asumiendo que la socialización política produce actitudes políticas que causan comportamiento político y subraya la estructura política. Barry y Pateman sostienen que la causalidad puede trabajar de la manera contraria que las instituciones y su desempeño influyen en las actitudes. Los primeros defensores de la explicación de la cultura política también reconocieron que la causalidad trabajaba en ambas direcciones, que las actitudes influyen en la estructura y el comportamiento, y que la estructura y el desempeño también influyen a las actitudes... La crítica marxista, reflejada en el trabajo de Jerzy Wiatr (1980)

⁶ Almond, Gabriel, “El estudio de la cultura política”, *Estudios Políticos*, nueva época núm. 7, abril-junio de 1995, pp. 165 y 166.

⁷ *Idem*.

y otros, sostiene que el cambio de actitudes resulta de un cambio socioeconómico y cultural; en otras palabras, la lógica causal trabaja de estructura de clase hacia actitudes políticas, comportamiento político y estructura. Las actitudes políticas tienen un contenido necesariamente estructural y por lo tanto poco poder explicativo independiente y autónomo. Este argumento ya no es tomado en serio por marxistas contemporáneos, quienes han descubierto en décadas recientes que la política y el Estado tienen un grado de autonomía y que la etnicidad, la nacionalidad, y religión no fácilmente dan cabida a una resocialización.

Una tercera línea de crítica proveniente principalmente de estudiosos del comunismo —Richard Fagen (1969), Robert Tucker (1973), Stephen White (1979, 1984), y otros— sugiere que es inadmisibles separar las actitudes políticas del comportamiento. Restringir el concepto de cultura política a sus aspectos psicológicos, trae una “subjektivización” radical del fenómeno. Tal separación da una propensión conservadora a la teoría de la cultura política. Esto entiende la maleabilidad de las actitudes en respuesta al cambio estructural. En contraste al primer y segundo argumento este punto de vista preserva el concepto de cultura política, pero lo modifica para incluir el comportamiento. Lo que es pasado por alto en esta crítica, es el hecho de que separar la dimensión psicológica de la conductual nos permite establecer la relación real de ambas dimensiones. El no poder separarlas no nos permite explorar las complejidades de la relación entre pensamiento político y acción política.

Una cuarta línea de crítica fue dada por el *rational choice* o escuela de pensamiento “metodológico individualista”. Ronald Rogowski (1974) y Samuel Popkim (1979) argumentan que la estructura política y el comportamiento pueden ser explicados por cálculos de interés material a corto plazo de los actores políticos...

Finalmente, me refiero al concepto de participación ciudadana. En una revisión de la literatura, el Proyecto 89477 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁸ describe diversas definiciones. Así, establece que “es la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público”,⁹ que “es cualquier actividad voluntaria que tiene la intención o el efecto de

⁸ Proyecto 89477, *Qué entendemos por participación ciudadana. Documento de trabajo*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2018, pp. 11, disponible en: <http://proyectopnud89477.org/wp-content/uploads/2018/07/Que%CC%81-entendemos-por-participacio%CC%81n-ciudadana.pdf>.

⁹ Véase Cunill, N., *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.

influir la acción del gobierno”.¹⁰ Que se refiere a “la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales)”.¹¹ Que incluye “las mediaciones entre sociedad y gobierno para que los distintos sujetos sociales intervengan, con base en sus diversos intereses y valores, e influyan en las políticas públicas y en las estructuras de gobierno, fundamentándose en el reclamo del derecho a la intervención en los asuntos que les competen”.¹² Que “la participación ciudadana implica que miembros de una sociedad tomen parte de asuntos públicos, ya sea como individuos que portan sus propios intereses o como representantes de una colectividad...”.¹³

A partir de los conceptos transcritos se puede plantear que la relación entre ellos no es unidireccional sino multidireccional. La educación cívica, considerada como una política pública, puede plantearse como variable independiente de la cultura política y de la participación ciudadana. Sin embargo, la cultura política también puede incidir en la forma en que se desarrolla la política pública de educación cívica y también en la forma en que se desarrolla la participación ciudadana. Me referiré con más detalle a estas ideas en el desarrollo del artículo y en la conclusión a la cuestión planteada.

III. Planteamiento del problema. La relación de los conceptos educación cívica, cultura cívica y participación ciudadana en la Enciclopedia

El 14 de octubre de 2016, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 (Enciclopedia). Se trata del conjunto de políticas públicas, que durante el periodo indicado se realizarán para intentar modificar formas muy arraigadas de comportamientos de las personas que tienen a la sociedad mexicana en una situación de emergencia. Incumplimiento de las normas y

¹⁰ Véase Verba, S. *et al.*, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.

¹¹ Véase Ziccardi, Alicia *et al.*, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales-Comecso-Indesol, 2004.

¹² Véase Canto Chac, M., *Participación ciudadana en las políticas públicas, Introducción. México*, Siglo XXI, Biblioteca Básica de la Administración Pública del Distrito Federal, núm. 4, 2010.

¹³ Isunza, E., *Mapeo de mecanismos de participación ciudadana en la Administración Pública Federal de México*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015.

por tanto una crisis crónica del Estado de derecho, desconfianza, discriminación, desconocimiento de los derechos y obligaciones, así como falta de respeto a los derechos humanos son algunos de los síntomas del grave estado de la cultura cívica en nuestro país que no puede solucionarse sólo con reformas legales, sino con cambios en la conducta personal, social y política. De acuerdo con el documento aprobado, se trata de una estrategia con un enfoque de política pública de Estado, evaluable y de largo plazo. Una política pública es una medida concreta que trata de incidir en las causas de un problema para solucionarlo. Es de Estado porque excede en el tiempo a una administración concreta. Es evaluable porque revisa periódicamente si se está cumpliendo con los objetivos planteados, con la posibilidad de tomar medidas correctivas en caso contrario. Es de largo plazo porque está consciente que el problema a solucionar es un problema estructural que sólo puede ser resuelto con una visión generacional, aunque ello no impide que proponga metas de corto, mediano y largo plazo. Un ejemplo comparado al que se tuvo acceso durante la elaboración de esta estrategia nacional fue el caso de Alemania. Este país implementó hace más de sesenta años una política pública de educación cívica que continúa en la actualidad.¹⁴

La Enciclopedia¹⁵ tiene como fin el fortalecimiento de la cultura democrática y considera como teoría causal la apropiación del espacio público por las y los ciudadanos sobre la base de tres ejes: verdad, diálogo y exigencia, que a su vez se concretan en ocho líneas de acción distribuidos en los tres ejes, como se muestra a continuación:

- a) *Mucha verdad*: con el propósito de promover la generación y difusión de información para que la ciudadanía conozca sus derechos, forme su criterio público y oriente sus prácticas sociales con las siguientes líneas de acción: 1) generación de conocimiento e información, con el objetivo de lograr una dinámica democrática con mejores rendimientos sociales; 2) difusión, promoción, conocimiento y ejercicio responsable de los derechos humanos con el objetivo de sensibilizar a la ciudadanía acerca de sus derechos y la importancia para el funcionamiento de la democracia; 3) apropiación del derecho a saber,

¹⁴ Véase <https://www.bpb.de/>; y de igual manera, <http://www.bpb.de/mediathek/224419/la-bpb>.

¹⁵ La descripción del contenido se basa en la *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*, disponible en: <http://www.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-V230916CCEyEC.pdf>.

- con el objetivo de informar y sensibilizar a la ciudadanía y funcionarios sobre normas jurídicas y herramientas técnicas para hacer valer sus derechos.
- b) *Mucho diálogo*, para crear espacios de intercambio y discusión de ideas, con las siguientes líneas de acción: 1) creación de espacios para el diálogo democrático; 2) creación y vinculación de redes para el diálogo democrático; 3) promoción de la cultura cívica en los entornos escolares, con el objetivo de privilegiar la interacción, intercambio, discusión de ideas y posiciones entre múltiples actores en un marco de franqueza, respeto y tolerancia.
 - c) *Mucha exigencia*, para establecer mecanismos de monitoreo y seguimiento de acciones de partidos políticos, organizaciones corporativas y ciudadanas con las siguientes líneas de acción: 1) exigencia de cumplimiento de la palabra pública empeñada, con el objetivo de contribuir a la reconstrucción de la confianza entre el discurso público de las instituciones políticas y sus resultados. 2) promoción de la incidencia de la ciudadanía en la solución de problemas públicos, con el objetivo de promover que los ciudadanos contribuyan en la solución de problemas públicos y que los espacios de participación sean mejor aprovechados por la ciudadanía.

Ahora bien, la implementación de la Enciclopedia lleva consigo responsabilidades y retos. Corresponde por mandato constitucional, al INE y a los organismos públicos locales electorales. Sin embargo, no solamente. Una política pública exitosa en materia de educación cívica requiere ser una “política pública de Estado” para lo cual es necesaria una estrategia de alianzas con la mayor diversidad de actores: estatales, políticos, sociales, económicos, educativos y medios de comunicación. La única forma de que esta política pública sea exitosa es que los distintos actores se apropien de ella y la repliquen en sus diversos ámbitos de acción. Se trata, en la implementación de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica, de una gran oportunidad para pasar de una cultura de la imposición a una de la interiorización y del convencimiento; de una cultura de la competencia a una cultura de la cooperación.

En su implementación existen distintos retos, pero me enfoco en uno que considero fundamental, y aquí transito de la parte descriptiva del planteamiento del problema a la parte analítica. La Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 optó por utilizar el concepto de cultura cívica y no el de educación cívica, pero además incluyó un fuerte componente de participación ciudadana en su enfoque. Su teoría causal parte

de “la apropiación del espacio público por las y los ciudadanos...”. Para la Enciclopedia la causa de los déficits de la cultura cívica se encuentra en que los ciudadanos no participan en las decisiones públicas. La solución sería entonces que los ciudadanos participen. Así, plantea el problema de la “debilidad de la cultura democrática de los mexicanos”¹⁶ y establece que “las causas centrales de las debilidades de nuestra cultura democrática han estado en la ausencia de la ciudadanía en los procesos principales del ejercicio de la autoridad, en la debilidad de los procesos deliberativos sustentados en el más pleno acceso a la información pública y en la carencia de medios para exigir cuentas a las autoridades, en el más amplio sentido de esta expresión”.¹⁷ Por tanto considera que “la cultura democrática no podrá consolidarse si la ciudadanía no se apropia de los asuntos públicos, definidos en sentido amplio: si se les niega el acceso a la información pública, con la mayor cantidad y la mejor calidad posible de datos y documentos que les permitan conocer el estado que guardan los asuntos públicos que les atañen; si no se generan espacios para ensanchar el diálogo y la deliberación entre personas y organizaciones de toda índole, y si no se emplean las herramientas, los mecanismos que hagan posible, a un tiempo, una mayor exigencia sobre los resultados que entregan las instituciones públicas y un mayor involucramiento en los procesos de decisión de las autoridades. Señala la Enciclopedia:

Nuestra *teoría causal*, basada en el diagnóstico que hemos presentado, es que las y los ciudadanos no se han colocado al centro de los procesos democráticos porque ha faltado más verdad, más diálogo y más exigencia sobre los asuntos públicos. Se trata de tres ejes estratégicos y transversales a los componentes del diagnóstico que, a la vez, permiten definir con sencillez el contenido sustantivo de la estrategia a seguir.¹⁸

La Enciclopedia define también lo que entiende por cultura cívica, educación cívica y participación ciudadana. La cultura cívica

...aspira a generar un cambio en el paradigma de la ciudadanía, en el que el ciudadano no sólo sea participe en la democracia cada vez que haya elecciones, sino que se convierta en un defensor del reconocimiento, ejercicio y protección de sus derechos, libertades e igualdad; que comprenda y practique

¹⁶ Véase Enciclopedia 2017-2023, p. 18.

¹⁷ *Ibidem*, p. 19.

¹⁸ *Idem*.

sus responsabilidades democráticas; que sea un vigilante de la actuación de sus representantes; que exija cuentas de los órganos de gobierno; que demande la generación y la difusión de la información que sirve de sustento para la toma de decisiones; en suma que se apropie del espacio público.¹⁹

La educación cívica es un proceso deliberado para la construcción de valores y prácticas democráticas en una sociedad.²⁰

La participación, entonces, es clave para la reconstrucción del espacio público, y así será asumida en la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023. Y es en ese mismo espacio donde se juega también la posibilidad de construir *contextos de exigencias* desde los cuales se limite el uso discrecional del poder, se eleven los costos de las prácticas ilegales y se fomente la transparencia y la rendición de cuentas. El derecho a la información, la responsabilidad pública de los medios, el carácter crítico y a la vez propositivo de las instituciones educativas, el fortalecimiento de los organismos autónomos, la actuación fiscalizadora y proactiva de las organizaciones civiles y, en general, el fortalecimiento de la *opinión pública*, son las premisas de la construcción de tales *contextos de exigencia*.²¹

El propósito de la estrategia es crear las condiciones necesarias para que la ciudadanía se apropie del espacio público mediante la participación ciudadana.²²

1. ¿Cuáles son los problemas que presenta la relación de los conceptos educación cívica, cultura cívica y participación ciudadana en la Enccívica?

Es cierto que la Enccívica distingue estos conceptos, pero también es cierta la prioridad que otorga a la participación ciudadana en su relación. Esta prioridad alimenta la gran expectativa que tienen los funcionarios estatales electorales sobre la participación y sobre la identificación de los mecanismos de participación ciudadana con la educación cívica y la cultura cívica. Por ello, este enfoque centrado en la participación, en un contexto en el que existe desconocimiento sobre la diferencia entre la participación, la educación cívica y la cultura cívica, puede ocasionar diversos problemas con consecuencias para los resultados de las políticas públicas como se explica a continuación.

¹⁹ *Ibidem*, p. 94.

²⁰ *Ibidem*, p. 89.

²¹ *Idem*.

²² *Ibidem*, p. 102.

2. Posibles problemas de un enfoque centrado en la participación

El primer problema consiste en la identificación del involucramiento de los ciudadanos en las decisiones, con los mecanismos de participación ciudadana y en una crítica a la democracia representativa como responsable de la falta de cultura cívica. Este punto de vista se vincula con la idea de que la participación que tiende a la democracia directa es lo que se requiere para lograr una mejor cultura cívica. Esta visión indica la falta de consideración de las experiencias comparadas latinoamericanas²³ sobre ese tipo de “participacionismo”. Este enfoque altamente difundido entre los funcionarios electorales de las entidades federativas identifica a la participación ciudadana con mecanismos como el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular, por mencionar algunos. Llama la atención cómo esta visión equipara todo esfuerzo dirigido a promover los mecanismos de participación ciudadana con un esfuerzo encaminado a impulsar la cultura cívica. La falta de mecanismos de participación ciudadana se observa como una carencia causante de falta de cultura democrática.

El segundo problema es que la connotación positiva de que gozan los tres conceptos no se manifiesta necesariamente de forma equivalente entre ellos, cuando fungen como variables independientes o dependientes, como causas o como efectos. Si la educación cívica se entiende como un procedimiento formativo que persigue fomentar la cultura cívica, entonces, la educación cívica puede fungir como variable independiente, o sea, como causa, y la cultura cívica como variable dependiente, o sea, como efecto. La participación ciudadana, por su parte, forma parte de la cultura cívica: grados y formas de participación ciudadana dependen de la situación de la cultura cívica, como lo plantea la propia Enccívica, pero la participación ciudadana es sólo un aspecto de la cultura cívica. La participación ciudadana puede fungir como variable independiente de la cultura cívica,²⁴ tal y como es considerada por la Enccívica. Pero también puede ser considerada como variable dependiente de la cultura cívica cuando se considera que la forma en que se desarrolla la partici-

²³ Véase *Educación para la democracia: algunas campañas y experiencias de educación cívica en América Latina*, México, IFE, Cuaderno de investigación, núm. 1, 2000. Véase también, Levinson, Bradley A. U. y Berumen, Juan G., “Educación para una ciudadanía democrática en los países de América Latina: una mirada crítica”, *REICE-Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 2007, vol. 5, núm. 4.

²⁴ Véase Águila, Rafael del, “La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad”, *Revista Iberoamericana de Educación y Gobernabilidad Democrática*, Organización de Estados Iberoamericanos, núm. 1, 1996.

pación ciudadana depende de la cultura cívica. Un ejemplo de ello es que la participación ciudadana puede ser producto del clientelismo. Cuando esto sucede, el concepto de participación ciudadana comienza a alejarse del de cultura cívica e indica un déficit en la labor de educación cívica. En síntesis, contrario a lo que se manifiesta en el uso cotidiano o burocrático de los tres conceptos, que muchas veces los considera sinónimos, en este trabajo planteo la tesis de su diferencia y de que la connotación positiva que comparten no es suficiente para prever resultados positivos automáticos equivalentes de dichos conceptos.

El tercer problema que presenta el enfoque que prioriza la participación es que se reduce el diagnóstico y la teoría causal prevista en la Enciclopedia sólo a uno de los problemas que se observan en el *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía*,²⁵ que es el de la falta de involucramiento y participación de los ciudadanos. Este enfoque que prioriza la participación ciudadana como solución a los problemas de cultura cívica tiene el riesgo de plantear una división o falsa disyuntiva entre ciudadanos y políticos que tanto daño ha hecho al desarrollo de las democracias en diversos países de América Latina. Los políticos son ciudadanos. Por tanto, hay que descartar la idea de que la sociedad civil no comparte los defectos que se critican a la clase política, y que la causa de los problemas se encontraría en la ausencia de voluntad en los políticos para solucionarlos, la cual sí existiría en los ciudadanos.

La clase política es un producto de la sociedad mexicana, y su comportamiento no podría ser ajeno a ella. El problema de los partidos y de la elite en México está íntimamente vinculado con la sociedad mexicana, su mentalidad, su percepción de la vida, del otro y de la política. La crítica a los partidos y a las elites parece considerar que los partidos no tuvieran que ver con la sociedad de donde surgen o en la que operan, como si fuera posible que en un país existieran partidos y elites políticas que provinieran de una cultura diferente a la del propio país; como si los políticos no fueran ciudadanos mexicanos y no compartieran con ellos sus virtudes y defectos, como si las virtudes se concentraran en los ciudadanos y los defectos en los políticos. Entonces, me parece fundamental considerar en la implementación de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica que el cambio cultural respecto de la verdad, el diálogo y la exigencia se requiere de todas y todos los ciudadanos, sean o no políticos.

²⁵ *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, INE, 2015.

IV. Consecuencias de los problemas conceptuales planteados para la política pública de educación cívica

El énfasis en la participación por encima de la educación y la cultura tiene impacto en la forma de concebir la política pública de educación cívica y también puede tenerlo en los resultados de la política pública aplicada. El cambio de concepción se observa en la sustitución del enfoque formativo, aún vigente, consistente en promover valores como el respeto, la tolerancia o el civismo. Enfoque con el que han trabajado ya por muchos años las instituciones electorales y que ahora es sustituido por un enfoque que considera que no corresponde a las autoridades imponer una visión ética sobre lo público, cuando por ejemplo la Enccívica considera que el enfoque debe ser desde abajo y no desde arriba, sino que es a partir de que los ciudadanos se apropien del espacio público, o sea que participen, como se podrá mejorar la cultura cívica del país. Este cambio de enfoque de la política pública se presenta en el contexto de una alternancia de funcionarios electorales a partir de 1o. de octubre de 2014, debido también a la reforma constitucional de 2014. Los nuevos integrantes han llegado a institutos en los que existía ya una serie de actividades relativas a la educación cívica y comisiones destinadas a tratar el tema. Respecto de las actividades, en el caso de Jalisco, por ejemplo, la prioridad se presenta en las publicaciones de textos de divulgación, en la participación en eventos de formación para niñas, niños y jóvenes. De acuerdo a la Dirección de Educación Cívica se considera que

una de las actividades permanentes del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC Jalisco) es el promover la educación cívica entre la niñez jalisciense, así como coadyuvar en la formación ética y democrática de los futuros ciudadanos, es por ello que hace imperante la necesidad de crear espacios y programas para que niños, niñas y adolescentes aprendan y conozcan sus derechos y obligaciones, así como sus libertades y las de las personas que los rodean.²⁶

Con el cambio de rumbo previsto en la Enccívica habrá que adaptar el enfoque de formación por el de apropiación del conocimiento por parte de los ciudadanos y enfatizar la participación.

Respecto del impacto de los conceptos en los resultados de la política pública, hay que llamar la atención sobre el riesgo de que permee más la

²⁶ Véase Dirección de Educación Cívica, *Reporte de actividades*, 2016.

idea de que la orientación participativa de la Enciclopedia se refiere a los mecanismos de involucramiento ciudadano. Hay que distinguir claramente que el enfoque de participación de la Enciclopedia tiene un sentido de política pública que no implica intercambiar el concepto de democracia representativa por el de democracia participativa o directa, sino que simplemente destaca la importancia de la apropiación del ámbito público por los ciudadanos, con el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos. El riesgo se presenta cuando en los OPLE, el concepto de participación previsto en la Enciclopedia es confundido con el fomento de los mecanismos de participación ciudadana y con un discurso por parte de los funcionarios de los OPLE que claramente plantea la sustitución de la democracia representativa por la participativa o directa, o cuando los OPLE son instrumento de los gobiernos locales para implementar mecanismos de participación ciudadana que buscan legitimar políticas públicas del gobierno en turno, como ha sucedido en el caso de Jalisco con la utilización de la urna electrónica para llevar a cabo consultas sobre el presupuesto participativo del gobierno estatal. Ello tiene el riesgo de involucrar al instituto electoral en la lucha por el poder cuando diversos gobiernos de distinto signo partidista compiten entre sí por demostrar a los electores que les ofrecen las mejores políticas públicas.

La percepción de los funcionarios electorales de que la cultura cívica consiste en la implementación de mecanismos de participación ciudadana presenta una grave confusión que identifica a la cultura cívica con un tipo de democracia: participativa o directa. Ese es el mayor riesgo de interpretar la participación prevista en la Enciclopedia con un enfoque “participacionista”. Ese riesgo consiste en que vaya permeando a partir de la buena idea de la educación cívica, la idea de un tipo de democracia que pone en riesgo a la misma democracia, o sea la idea de que es necesario sustituir a la democracia representativa por la participativa o la directa, cuando lo que tendrían que hacer los organismos electorales en su función de educación cívica es precisamente lo contrario: advertir sobre los riesgos de la democracia directa que han llevado a diversos países latinoamericanos a sabotear la democracia representativa y a instaurar regímenes plebiscitarios que ya no son democracias. Como ha señalado Dieter Nohlen²⁷ cuando se refiere a las reformas que han introducido mecanismos de democracia directa en América Latina:

²⁷ Nohlen, Dieter, *Instituciones políticas, reformas electorales y calidad de la democracia*, Ponencia en el XIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

...las reformas se consideran, sirven o se instrumentalizan para objetivos anti-sistema o no-democráticos. El mejor ejemplo lo constituyen los mecanismos de democracia directa. Estos han servido en su aporte al personalismo y al populismo a generar nuevos autoritarismos en América Latina. Su ambivalencia instrumental se desprende en el caso de que los resultados de las consultas populares sean negativos para los detentadores del poder. Entonces son posteriormente desautorizados por otros poderes del Estado, (el Parlamento, el Tribunal Constitucional), ya invadidos por el poder ejecutivo. Los mecanismos de democracia directa constituyen la mayor decepción respecto a reformas institucionales para mejorar la calidad de la democracia, porque prometían el máximo en cuanto al aumento de la calidad de la democracia y resultaron ser el instrumento para enterrar la democracia y el Estado de derecho. En los países que han sufrido este proceso, la cuestión ya no es acerca de la calidad de la democracia, aunque la corriente empírica-cuantitativa lo niega al seguir incluyéndolos en su medición, sino acerca de cómo convertir esta deriva autoritaria y recuperar la democracia con medios democráticos.

V. Conclusiones y retos

El propósito de este trabajo consistió en destacar las diferencias de los conceptos educación cívica, cultura cívica y participación ciudadana y su impacto en la política pública de educación cívica. Más allá de las diferencias descriptivas, se enfatizó su rol de causalidad. Es decir, qué papel juegan cada uno de estos conceptos en su relación mutua. Así, se señaló que si la educación cívica se entiende como un procedimiento formativo que persigue fomentar la cultura cívica, entonces la educación cívica puede fungir como causa y la cultura cívica como efecto. La participación ciudadana forma parte de la cultura cívica, pero es sólo un aspecto de ella. La participación ciudadana puede fungir como variable independiente de la cultura cívica, tal y como es considerada por la Enciclopedia, pero también puede ser considerada como variable dependiente de la cultura cívica cuando se considera que la forma en que se desarrolla la participación ciudadana depende de la cultura cívica.

Se destacó la crítica a la priorización de la participación sobre la educación y la cultura, debido a que no toma en cuenta el significado de la participación y el “participacionismo” en el contexto latinoamericano. Asimismo, se alertó del riesgo de que los funcionarios electorales consideren que la cultura cívica consiste en la implementación de mecanismos de participación ciudadana, porque ello presenta una grave confusión, que identifica a la cultura cívica con un tipo de democracia participativa o

directa, la cual, en diversos países latinoamericanos, ha derivado en el tránsito a autoritarismos plebiscitarios.

En ese contexto, dentro de la crítica es importante advertir que se corre el riesgo de replicar los vicios de la cultura cívica en la misma concepción de la política pública al culpar a la política de lo que hacen supuestos políticos que ya no serían ciudadanos y de invisibilizar o de posponer problemas de la cultura política como la corrupción o el clientelismo. El enfoque “participacionista” tiene el riesgo de considerar que no existe un sujeto ciudadano responsable, la responsabilidad es del político abstracto, que de acuerdo con este enfoque no sería un ciudadano. En el enfoque que prioriza la participación, el ciudadano es víctima de la falta de mecanismos institucionales que incentiven su participación y esa carencia sería la responsable de los déficits en la cultura cívica.

En el contexto actual de crisis de representación, ese enfoque tiene el riesgo de poner en duda a la propia democracia representativa y de mirar con simpatía a la democracia directa, que sería la solución para que los ciudadanos incidan en las decisiones públicas, por ello, en la implementación de la Enciclopedia es necesario hacer una clara diferencia entre la participación ciudadana y los mecanismos de democracia participativa o directa.

La estrategia de cultura cívica será implementada en un contexto de falta de cultura cívica. El Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales no son ajenos al diagnóstico que dio origen a la Estrategia Nacional. Es importante superar diversos riesgos y retos a que están sometidos. El primero de ellos es el de la cultura personalista y presidencialista que dificulta la colegialidad en las decisiones y que debilita la cohesión interna de los órganos electorales frente a los embates de los poderes fácticos locales que buscan cooptar las decisiones autónomas de los órganos electorales. En el contexto de la cultura política clientelar prevaleciente, algunos integrantes de los cuerpos máximos de dirección de los órganos electorales constituyen mayorías en las decisiones colegiadas y acceden a la cooptación y permiten la intromisión de actores externos, sobre todo en el reparto de puestos directivos y de presupuesto, pero también en decisiones tales como la asignación de diputaciones de representación proporcional, a cambio de seguir perteneciendo a los grupos de poder local y asegurar un trabajo al concluir su encargo.

El segundo riesgo es, por un lado, la fragmentación territorial de una política pública o, por el otro, su centralización. A pesar de ser una estrategia nacional, existe el riesgo de la fragmentación cuando no se parte de una idea de federalismo clara. Es importante remarcar el concepto de federalismo que está detrás de la reforma constitucional de febrero de 2014

y que se utiliza en el diseño de la política pública de educación cívica. El federalismo persigue básicamente dos fines: homogeneidad o integración y heterogeneidad o diferenciación. La función homogeneizadora o integradora del federalismo tiende a lograr la equivalencia de las condiciones de vida en todo un país; la función diferenciadora persigue la inclusión de las diferencias y particularidades propias de las diversas regiones que lo integran. La creación del Instituto Nacional Electoral coexistente con órganos electorales estatales designados por dicho instituto prioriza la función integradora del federalismo: tiende a lograr la equivalencia de la calidad de las elecciones con unidad de criterios de profesionalidad e imparcialidad de las decisiones en las elecciones de todo el país. Estos criterios son también aplicables para la función constitucional de la educación cívica considerando además que es un problema nacional respecto del cual se deben encontrar soluciones que tiendan a la equivalencia de la calidad de las políticas públicas y sus resultados aplicables en todo el país.

Sin embargo, en la aplicación de la política pública de educación cívica hay que evitar también el riesgo de no incluir suficientemente las particularidades de cada Estado: diferente contexto que se manifiesta en diferentes déficits en la cultura cívica, como por ejemplo las diferencias regionales que marca el Informe País de la Calidad de la Ciudadanía. Asimismo, es importante considerar también las diferencias en la capacidad institucional de los distintos órganos estatales electorales.

La percepción de riesgo centralizador en la política pública de educación cívica se puede debilitar si en la valoración de la reforma de febrero de 2014 se relativiza la capacidad causal de las reformas institucionales y se considera que los factores contextuales también constituyen un elemento explicativo de los efectos que se atribuyen a las instituciones.²⁸ Para mostrar la co-causalidad de los factores de contexto en la centralización o descentralización de esta política pública se debe considerar que además de la dimensión institucional formal (*polity*), o sea, la existencia formal del INE y de los OPLE, existen procesos de acuerdo y toma de decisiones (*politics*) que llevan a cabo sus órganos directivos colegiados. Esos procesos de toma de decisiones también inciden en la configuración de las políticas públicas (*policies*) y de sus resultados. En el caso concreto, el comportamiento de los actores que toman las decisiones también incide para configurar si el modelo es centralizado o no.

²⁸ Véase Reynoso Núñez, José, “INE y OPLE. Federalismo cooperativo”, *Voz y Voto*, diciembre de 2014, pp. 23-27.

El tercer riesgo es el de la trivialización de la política pública, marcada por la cultura festiva latinoamericana, relacionada también con la cultura personalista. Se trata de políticas públicas que, por su connotación intrínsecamente positiva, pueden tener un beneficio personal para él o la funcionaria electoral que las aplica. El riesgo consiste en abusar de la realización de eventos públicos o múltiples reuniones sin un propósito concreto, en instrumentalizar la política pública para beneficio personal, como por ejemplo para impulsar carreras de funcionarios electorales a través de la realización de eventos *ad hoc*, o simplemente en el uso de las redes sociales institucionales para comunicar mensajes intrascendentes con el único propósito de tejer redes nacionales de socialización personal, es decir, replicando la cultura política personalista, sin pensamiento institucional.

Para concluir, dejando de lado el enfoque de la participación criticado en el presente artículo, qué trascendencia puede tener que la Enciclopedia utilice en su título a la cultura cívica y no a la educación cívica. El cambio de concepto es fundamental. La cultura se integra por una serie de prácticas muy arraigadas e interiorizadas que impregnan la forma de comportarse de un grupo de personas o de un pueblo o de un país. Destaco aquí el problema que desde mi experiencia como funcionario electoral es, en el ámbito de la política y de lo público, una de las prácticas más arraigadas y difíciles de cambiar: la cultura de la impunidad —o sea, la falta de respeto al Estado de Derecho— reforzada por la cultura de la complicidad y la intimidación. ¿En qué consiste el problema? Me explico con una abstracción de las características o de los síntomas del problema que me atrevo a generalizar: a diversas instituciones ha llegado una nueva generación de funcionarias y funcionarios con una visión diferente de lo público. Muchas y muchos de ellos han impulsado dentro de sus instituciones iniciativas de cambios trascendentes que evidentemente afectan los intereses del *status quo* correspondiente a la cultura política de la impunidad. La reacción del *status quo* ha sido predecible: la nueva generación de funcionarias y funcionarios que promueven cambios en sus instituciones han sido, en muchos casos, atacados e intimidados. En el caso de las funcionarias públicas la reacción contra ellas ha sido la violencia política de género. Por diversos medios se trata de desincentivar cualquier iniciativa de cambio.

Ante esta situación hay que reconocer que el cambio de la cultura cívica en nuestro país es mucho más difícil que organizar foros, seminarios y publicar libros. Se requiere de la suma de esfuerzos de muchas mujeres y hombres que desde sus respectivas instituciones promuevan con su conducta cambios en contra de la impunidad y la complicidad. Somos una generación que tenemos la responsabilidad histórica de revertir la

tendencia de la impunidad, tenemos que resistir cualquier intento de intimidación y responder con valentía y compromiso constitucional para modificar la cultura cívica y política prevaleciente.

VI. Bibliografía

- ÁGUILA, Rafael del, “La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad”, *Revista Iberoamericana de Educación y Gobernabilidad Democrática*, núm. 12, 1996.
- AGUILAR OLIVARES, Ileana y PICADO LEÓN, Hugo, “Educación Electoral”, *Diccionario Electoral*, San José, Ciudad de México, IIDH/CAPEL y TEPJF, 2017, t. I.
- ALFARO VALVERDE, Alicia y BADILLA VARGAS, Mayno, “La conceptualización de la Educación Cívica en Costa Rica: aportes de profesionales vinculados con esta disciplina”, *Revista Electrónica Perspectivas*, 6a. ed., febrero de 2013.
- ALMOND, Gabriel, “El estudio de la cultura política”, *Estudios Políticos*, nueva época, núm. 7, abril-junio de 1995, disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/59578/52527>.
- CABALLERO ÁLVAREZ, Rafael, “La educación cívica en el México del siglo XXI: Perspectivas y expectativas”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 22, 2016, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=15530>.
- CAJAS CASTRO, Juan, *Educación para la democracia: algunas campañas y experiencias de educación cívica en América Latina*, México, IFE, Cuaderno de investigación núm. 1, 2000.
- CANTO CHAC, M., *Participación ciudadana en las políticas públicas, Introducción*. México, Siglo XXI, Biblioteca Básica de la Administración Pública del Distrito Federal, núm. 4, 2010.
- CUNILL, N., *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, INE, 2015.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*, INE, México, 2016.
- ISUNZA, E., *Mapeo de mecanismos de participación ciudadana en la Administración Pública Federal de México*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015.

- LEVINSON, Bradley A. U. y BERUMEN, Juan G., “Educación para una ciudadanía democrática en los países de América Latina: una mirada crítica”, *REICE-Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 5, núm. 4, 2007.
- MURO GONZÁLEZ, Francisco José, *Educación cívica, cultura política y participación ciudadana en Zacatecas*, 2002.
- NOHLEN, DIETER, *Instituciones políticas, reformas electorales y calidad de la democracia*, ponencia en el XIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- PROYECTO 89477, *Qué entendemos por participación ciudadana. Documento de trabajo*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2018, disponible en: <http://proyectopnud89477.org/wp-content/uploads/2018/07/Que%CC%81-entendemos-por-participacio%CC%81n-ciudadana.pdf>.
- REYNOSO NÚÑEZ, José, “INE y OPLE. Federalismo cooperativo”, *Voz y Voto*, México, diciembre de 2014.
- VERBA, S. et al., *Voice and Equality: Civic voluntarism in American Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.
- ZICCARDI, Alicia et al., *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales-Comecso-Indesol, 2004.