

# Democracia y educación cívica



Lilian Álvarez Arellano

Gilberto Guevara Niebla

Bradley A.U. Levinson

Aurora Loyo Brambila

María Eugenia Luna Elizarrarás

Carlos Ornelas (coordinador)

7





Colección  **sinergia**

7

Instituto Electoral del Distrito Federal

# Democracia y educación cívica

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Consejero presidente: ISIDRO H. CISNEROS RAMÍREZ  
Consejeros electorales: GUSTAVO ANZALDO HERNÁNDEZ  
FERNANDO JOSÉ DÍAZ NARANJO  
ÁNGEL RAFAEL DÍAZ ORTIZ  
CARLA A. HUMPHREY JORDAN  
YOLANDA C. LEÓN MANRÍQUEZ  
NÉSTOR VARGAS SOLANO

Secretario ejecutivo: OLIVERIO JUÁREZ GONZÁLEZ

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: OBDULIO ÁVILA MAYO  
Suplente: JUAN PABLO SAAVEDRA OLEA

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: MARCO ANTONIO MICHEL DÍAZ  
Suplente: GUSTAVO GONZÁLEZ ORTEGA

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: MIGUEL ÁNGEL VÁSQUES REYES  
Suplente: FELIPE PÉREZ ACEVEDO

PARTIDO DEL TRABAJO

Propietario: ERNESTO VILLARREAL CANTÚ  
Suplente: ADALID MARTÍNEZ GÓMEZ

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietario: ZULY FERIA VALENCIA  
Suplente: MISAEL SÁNCHEZ SÁNCHEZ

CONVERGENCIA

Propietario: ARMANDO LEVY AGUIRRE  
Suplente: HUGO MAURICIO CALDERÓN ARRIAGA

NUEVA ALIANZA

Propietario: MAXIMILIANO REYES ZÚÑIGA  
Suplente: CARLA ALICIA ARRIETA ROJAS

ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA Y CAMPESINA

Propietario: HÉCTOR VÁZQUEZ AGUIRRE  
Suplente: SERGIO LUIS AGUAYO NEAVE

# Democracia y educación cívica

Lilian Álvarez Arellano

Gilberto Guevara Niebla

Bradley A.U. Levinson

Aurora Loyo Brambila

María Eugenia Luna Elizarrarás

Carlos Ornelas (coordinador)

## COMISIÓN DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

### DIRECTORIO

#### PRESIDENTA

Consejera electoral YOLANDA C. LEÓN MANRÍQUEZ

### INTEGRANTES

Consejero electoral ÁNGEL RAFAEL DÍAZ ORTIZ

Consejero electoral NÉSTOR VARGAS SOLANO

#### Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

LAURA REBECA MARTÍNEZ MOYA, directora ejecutiva

Coordinación general: Cecilia Rivadeneyra Pasquel, directora de Difusión y Producción de Materiales

Editor: Valentín Almaraz Moreno, subdirector de Diseño y Producción de Materiales

Corrección de estilo: Nilda Ibarguren, técnica especializada "A"

Diseño: Susana Cabrera, jefa del Departamento de Diseño y Producción

Formación: Xavier Aguilar Barragán, coordinador de grupo "C"

Autores: Carlos Ornelas, Gilberto Guevara Niebla, Lilian Álvarez Arellano,  
María Eugenia Luna Elizarrarás, Bradley A.U. Levinson, Aurora Loyo Brambila

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan

14386 México, D.F.

[www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx)

1ra. edición, noviembre de 2007

ISBN:968-5505-52-7 (colección)

ISBN:978-970-786-046-9

Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

ISBN para versión electrónica: 978-607-7582-40-3

# Índice

Siglas y acrónimos .....	9
Presentación .....	11
Carlos Ornelas	
Teorías sobre la organización política	
Gilberto Guevara Niebla .....	17
Robinson, Odiseo y el civismo	
Carlos Ornela .....	37
La educación cívica en la transición al nuevo siglo	
Lilian Álvarez Arellano y María Eugenia Luna Elizarrarás .....	59
Formación ciudadana democrática: lecciones para la educación en el DF	
Bradley A.U. Levinson .....	85
La ciudadanía y la educación en la cultura magisterial	
Aurora Loyo Brambila .....	125
Bibliografía .....	153
Los autores .....	159



## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
Caniem	Cámara Nacional de la Industria Editorial.
Cecadesu	Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable.
CL	Cultura de la legalidad.
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.
Conapred	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
Encrave	Encuesta Nacional sobre Creencias, Actitudes y Valores de los Maestros.
FCD	Formación ciudadana para la democracia.
PFCE	Programa de Formación Cívica y Ética.
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
IEDF	Instituto Electoral del Distrito Federal.
IFE	Instituto Federal Electoral.
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
LGE	Ley General de Educación.
NSIC	National Strategy Information Center (Centro Nacional de Estrategia e Información).
OEA	Organización de los Estados Americanos.
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos.
ONG	Organización no gubernamental.
PAN	Partido Acción Nacional.
PRD	Partido de la Revolución Democrática.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
Prolidem	Programa de Promoción del Liderazgo y la Ciudadanía Democrática.

Redcaev	Red Centroamericana de Educación en Valores para la Ciudadanía y la Democracia.
Segob	Secretaría de Gobernación.
Semarnat	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
SREDECC	Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas.
UDSE	Unidad para el Desarrollo Social y Educación.
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés).
UNPF	Unión Nacional de Padres de Familia.
UPD	Unidad para la Promoción de la Democracia.

# Presentación

Carlos Ornelas

El movimiento en favor de la idea democrática  
llega a ser inevitablemente un movimiento  
en favor de las escuelas dirigidas  
y administradas públicamente.

JOHN DEWEY, *Democracia y educación*

La misión del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) va más allá de la organización de las elecciones. Incluye una labor de difusión, cuyo centro es la educación cívica con el fin de extender la democracia. Con las reformas a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1946, el país entró a una *expectativa democrática*. No es que la democracia fuera realidad, no había elecciones libres, ni creíbles, el régimen corporativo de un partido oficial hegemónico restringía la participación política de los ciudadanos, era una actividad para iniciados. La estructura jurídica de separación de poderes, organización federal, y pesos y contrapesos planteados en la Carta Magna eran una ficción que se disolvía en un sistema presidencialista real y vigoroso.

No obstante, esa expectativa era parte del derecho positivo y se plasmó nada menos que en el Artículo tercero de la Constitución, el que está dedicado a la educación. El inciso a) de la fracción segunda declara que la educación:

Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento, económico, social y cultural del pueblo.

Dicha concepción parecía letra muerta. Pero ya no lo es. Aún con imperfecciones, con rezagos institucionales y culturales, producto del sedimento de un pasado autoritario, la democracia se abre paso día con día. Uno de esos rezagos es la escasa cultura democrática y la falta de civismo. Se puede decir que no aprendemos todavía a vivir la democracia, a entender sus valores y a educarnos en ella. El IEDF construye peldaños para lograr que esa expectativa se transforme en existencia. Una prueba de ello es el convenio que el Instituto firmó con la Secretaría de Educación del Distrito Federal y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (Unesco) con el propósito de promover programas y el diseño de acciones de educación, en julio de 2007. El discurso del consejero presidente del IEDF, Isidro H. Cisneros Ramírez, resaltó que dicho convenio permitirá contar con una ciudad comprometida con la formación de sus habitantes y una educación en la diversidad, la cooperación solidaria y la paz, con el fin de fortalecer la libertad de expresión y otros atributos de la democracia.

En ese propósito se enmarca el presente volumen de la colección *Sinergia*. Es un honor para mí que los directivos del IEDF me hayan invitado a coordinarlo.

No es que tenga capacidad de convocatoria, sino que la idea los sedujo. Por eso, a pesar de sus múltiples tareas, Gilberto Guevara Niebla, Bradley Levinson y Aurora Loyo, aceptaron participar en este compendio. Sus ensayos, además de ser de excelencia académica, son relevantes para la discusión de la educación cívica y la democracia, en México y en el Distrito Federal. A pesar de que no pudimos tener un seminario y ponernos de acuerdo con los enfoques, temas y contenido, pudimos armar varios textos que se ligan con lógica y construyen un argumento coherente.

Gilberto Guevara Niebla inaugura el muestrario con un ensayo donde discute las teorías sobre la organización política. El énfasis está en las diversas concepciones y ligas de la democracia. Con su mirada crítica

reseña las visiones de una gama amplia de autores clásicos y contemporáneos. Discute los contactos de la democracia con el liberalismo original y el moderno; siguiendo a Norberto Bobbio, apunta que la teoría democrática es la teoría del Estado liberal democrático. Pero se afana en señalar que hay otras concepciones, como la democracia consensual y pluralista. Remata su definición afirmando que la democracia es un método “un conjunto de procedimientos técnicos” de gobierno creado por grupos humanos constituidos como naciones para sobrevivir. Y la supervivencia de los regímenes democráticos reside en la educación de los ciudadanos; hay que educar para la democracia. En unas cuantas páginas descarga su experiencia de 30 años de dedicarse a la educación.

Unos días después que el IEDF me ofreciera coordinar esta entrega, además de invitar a los académicos y amigos que participan en esta antología, me puse a pensar cuál sería el momento cumbre de un debate sobre la democracia y la educación cívica en México. De inmediato pensé en la obra de John Dewey, *Democracia y educación*, un texto que leí hace más de 30 años para una clase de filosofía de la educación durante mis estudios de doctorado en Stanford y que por responsabilidades profesionales, intereses académicos y vaivenes que da la vida había archivado en el cajón de los recuerdos. Semanas antes, Ismael Vidales me había convidado a participar en una obra colectiva sobre el mismo tema. Fue la oportunidad que encontré para desempolvar el librero y buscar ese texto famoso. No lo encontré en el reborujo de mi biblioteca.

Fui a la librería a comprar de nuevo el texto “con la ventaja de que estaría en español” y allí me encontré con Lilian Álvarez. Todo mundo sabe que los Leo no somos supersticiosos, pero horas antes había pensado en ella como la experta que tuvo mucho que ver con la materia de educación cívica y ética, que la Secretaría de Educación Pública (SEP) puso en el currículo de la educación básica a finales de los noventa. Ya era una candidata a participar en esta obra, pero ella no lo

sabía.<sup>1</sup> Allí mismo charlamos, se entusiasmó con la idea y la convoqué a que nos narrara lo que ella consideraba pertinente para esta obra. Lilian, a su vez, invitó a María Eugenia Luna Elizarrarás. Produjeron un relato de factura eximia, que además de documentar la historia, pone en perspectiva cómo se da la construcción del currículo en la esfera oficial. Una visión interna, pero no absoluta ni autocomplaciente.

A Bradley Levinson lo convoqué por correo y luego platicamos por el teléfono. Lo conocía desde antes de leer su *Todos somos iguales*, una obra que, desde mi perspectiva, es de lo mejor que se ha escrito sobre la secundaria mexicana. Conocedor de sus intereses como mexicanista, educador e investigador de la educación cívica y ética, le propuse participar en esta aventura. Su pieza destaca las corrientes internacionales en la educación cívica, su inserción en América Latina y en México; la remata con una especulación sobre lo que se puede hacer en el Distrito Federal. Su tipología sobre la educación ciudadana es relevante para el debate democrático. Los contrastes entre el discurso de los valores perdidos, el del ciudadano crítico y el de rendición de cuentas ayudan a esclarecer el panorama que Álvarez y Luna nos presentaron en su ensayo. Además, Levinson discute el papel preponderante de los maestros que embona con mi discusión sobre Dewey y Vasconcelos, y se engarza con el ensayo de Aurora Loyo.

Aurora Loyo Brambila asienta su discusión en los maestros del Distrito Federal, sus valores y concepciones sobre la democracia y la legalidad, *vis a vis* los docentes del resto de México. Gracias a la generosi-

<sup>1</sup> En unos días releí a Dewey, escribí notas preliminares, las pulí y seleccioné un conjunto de ellas, las arreglé con cierta lógica con el fin de mandárselas a Ismael. Lilian me recordó la diatriba que Vasconcelos había entablado contra el filósofo estadounidense frente a su teoría pedagógica. Días después repasaba la obra de Vasconcelos, la cual, a pesar que la cito con cierta frecuencia, demanda regresar a ella de tiempo en tiempo. Y allí encontré el venero nacional para confeccionar mi pequeño ensayo.

dad de la Fundación Este País, que le proporcionó la base de datos de una encuesta que levantó a más de dos mil maestros, Aurora construye un argumento empírico impecable que muestra los escollos que existen para la educación democrática, ergo, para que siga siendo expectativa y no existencia. Sin embargo, su visión optimista la hace vislumbrar un mejor futuro. Los otros autores podríamos compartir su conclusión sin evasivas: tenemos que apoyar a los maestros que desean formar ciudadanos (formación en el sentido que lo expresa Levinson, como una educación completa que apunta a hábitos y afectos), a pesar de los obstáculos, el sedimento autoritario, la pobreza y la mala calidad de la educación.

Acaso sin que los autores nos lo hubiéramos propuesto, los ensayos aquí reunidos evocan como una reverberación el epígrafe que acompaña a esta presentación. Todos apoyamos el movimiento en favor de la idea democrática.

Coyoacán, julio de 2007.

Agradezco a Brenda Yokebed Pérez Colunga, mi ayudante de investigación en la Universidad Autónoma Metropolitana, el apoyo para uniformar el estilo de citación de los diferentes ensayos y compilar las siglas y acrónimos.



# Teorías sobre la organización política

Gilberto Guevara Niebla

En este ensayo me propongo describir varias teorías sobre la organización política. Este puede ser un ejercicio de gran utilidad para arribar a una definición satisfactoria de los rasgos del Estado democrático liberal y discernir el tipo de ciudadano que estamos formando o que deseamos formar a través de la educación.

## LA DEMOCRACIA LIBERAL

El principio teórico del liberalismo se encuentra en la idea de que los hombres nacen en un estado de perfecta libertad para ordenar sus acciones y disponer de sus posesiones y personas como a ellos convenga dentro de los límites de la ley natural, sin depender de la voluntad de ningún otro hombre.<sup>1</sup> Asimismo, en el principio de que el orden del mercado es un sistema de libertad natural que conduce a la riqueza de las naciones como lo formuló Adam Smith.<sup>2</sup> Estos son dos conceptos básicos para la teoría liberal. El liberalismo moderno propone al indivi-

<sup>1</sup> John Locke, *Two Treatises of Government*, Cambridge, University Press, 1960, p. 169.

<sup>2</sup> Adam Smith, *The wealth of nations*, Nueva York, Penguin Books, 1955.

duo como sustento de la sociedad y defiende una serie de principios: la idea de un gobierno limitado (construido sobre mínimas bases morales), el mantenimiento del Estado de Derecho, el evitar cualquier poder discrecional, la legitimidad de la propiedad privada, la libertad de cada individuo para hacer contratos y el principio de que cada quien es responsable de sus propios actos.

Aunque esta doctrina respeta el principio de gobierno de la mayoría, no se trata necesariamente de una doctrina democrática. Hay, sin embargo, un punto de encuentro entre liberalismo y democracia. La democracia moderna se nutre de la tradición liberal (la única democracia real es, dicen Sartori y Bobbio, la democracia liberal) en el sentido de que el régimen de libertades fundamentales es un componente *sustantivo* de ella. La democracia no puede existir sin una plataforma previa de libertades.

Pero los valores últimos que nos sirven para distinguir un gobierno democrático de otro son dos: la libertad y la igualdad. Estos valores están en continua tensión. Claro, hablamos de libertad e igualdad entre los individuos. El fundamento ético de la democracia es el reconocimiento de la autonomía del individuo (de todos los individuos) sin distinción de razas, creencias o sexo.<sup>3</sup> Por lo mismo, entre las precondiciones de la democracia están, en primer lugar, las libertades liberales que Bobbio resumía en las cuatro grandes libertades de los modernos: 1) la libertad personal que consiste en el derecho a no ser arrestado arbitrariamente (un corolario de ella es la libertad de tránsito); 2) la libertad de opinión o de imprenta, que significa libertad para expresar y difundir el pensamiento propio y que incluye el derecho a disentir y a ejercer la crítica; 3) la libertad de reunión que significa libertad de protesta colectiva y de manifestación y 4) la libertad de asociación que

<sup>3</sup> Norberto Bobbio, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, p. 455.

implica el derecho de los ciudadanos a crear asociaciones de diverso tipo (sindicatos, partidos, u organizaciones no gubernamentales).

En segundo lugar, el laicismo. El laicismo es un componente intrínseco de la democracia e implica dos elementos: antidogmatismo y tolerancia que garantizan equidad en la relación política.<sup>4</sup> El estado democrático debe ser laico, no religioso, no doctrinario, desvinculado de todo dogma ideológico. Al mismo tiempo debe fundarse en la aceptación universal de la diferencia y la pluralidad. En tercer lugar, sin una distribución equitativa de los recursos esenciales o bienes primarios (alimento, vestido, casa, educación), es decir, sin una satisfacción de los derechos sociales fundamentales, las libertades individuales (y, por tanto, la democracia) quedan vacías y los derechos fundamentales de libertad se convierten en privilegio de unos pocos.<sup>5</sup>

Por otro lado, la base práctica de la democracia es la igualdad jurídica que significa no sólo igualdad ante la ley sino además y principalmente, igualdad de derechos entre los hombres y ciudadanos. Los derechos del hombre preceden a los derechos del ciudadano. La declaración de 1789 decía: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en sus derechos”, lo cual constituye una herencia del *iusnaturalismo* (Locke) que las democracias liberales modernas recuperan y que establece límites al poder público.

El hombre-individuo precede al Estado.<sup>6</sup> La democracia moderna otorga prioridad lógica y axiológica al hombre sobre la comunidad. *La declaración de derechos del hombre y del ciudadano* de 1789 decía en su Artículo 2: “El objetivo de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”. *La declaración*

<sup>4</sup> Michelangelo Bovero, *Una gramática de la democracia*, Madrid, Trotta, 2002, p. 48.

<sup>5</sup> Michelangelo Bovero, *op. cit.*, p. 50.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 128-129.

*universal de los derechos del hombre de 1948* dice: “Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. Y más adelante: “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.<sup>7</sup>

La doctrina de los derechos del hombre se une en la democracia liberal a la doctrina del contrato social que propone que el poder político legítimo emane de un contrato social adoptado libremente por los ciudadanos que estarán sujetos a él y por los ciudadanos a quienes ese poder es confiado. Una y otra doctrinas se basan en una concepción individualista de la sociedad. Primero está el individuo y luego la sociedad y no a la inversa, como propone el organicismo. En la democracia el titular del poder público es el pueblo entendido como el conjunto de ciudadanos. Pero a diferencia de los antiguos, donde la democracia era directa, la democracia moderna es la democracia representativa, que es la forma de gobierno en la que el pueblo no toma las decisiones que le atañen, sino que elige a representantes que lo hacen en su lugar.

Sin embargo, la noción de la soberanía popular se conserva. Los ideales liberales y el método democrático se han entrelazado gradualmente, de modo que los derechos que consagran las libertades son condición necesaria para la correcta aplicación de las reglas del juego democrático, y el desarrollo progresivo de la democracia ha sido el medio principal de defensa de las libertades.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Abraham Magdenzo, *Educación en derechos humanos*, Bogotá, Magisterio-Transversales, 2005, pp. 220-221.

<sup>8</sup> Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica (Breviarios), 1989.

## LAS REGLAS DE LA DEMOCRACIA

La democracia liberal alude principalmente a un conjunto de procedimientos o reglas para el juego político. Se habla de democracia clásica, democracia consensual, democracia pluralista (o schumpeteriana), o sin adjetivos. Sin embargo, existe una sola teoría de la democracia, la teoría de la democracia liberal. “La teoría de la democracia es la teoría del Estado liberal-democrático”.<sup>9</sup> La democracia liberal consiste (definición mínima) en un conjunto de reglas primarias o fundamentales que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos.<sup>10</sup> En cierta forma se puede afirmar que la democracia es un método –un conjunto de procedimientos técnicos– de gobierno creado por grupos humanos constituidos como naciones para sobrevivir. He aquí las reglas:

Regla 1. El máximo órgano político, a quien está asignada la función legislativa, debe estar compuesto por miembros elegidos directa o indirectamente, con elecciones de primer o de segundo grado, por el pueblo. Regla 2. Junto al órgano supremo legislativo deben existir otras instituciones con dirigentes electos, como los entes de la administración local o jefe de Estado (como sucede en las repúblicas). Regla 3. Electores deben ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, religión, ingresos y posiblemente también de sexo. Regla 4. Todos los electores deben tener igual voto. Regla 5. Todos los electores deben ser libres de votar según propia opinión formada lo más libremente posible, es decir, en una libre contien-

<sup>9</sup> Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, vol. 1, Madrid, Alianza, 1988, p. 10.

<sup>10</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 14.

da de grupos políticos que compiten por formar la representación nacional. Regla 6. Deben ser libres también en el sentido de que deben estar en condiciones de tener alternativas reales (lo que excluye como democrática cualquier elección con lista única y bloqueada). Regla 7. Tanto para las elecciones de los representantes como para las decisiones del supremo órgano político vale el principio de la mayoría numérica, aún cuando pueden ser establecidas diversas formas de mayoría según criterios de oportunidad no definibles de una vez por todas. Regla 8. Ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de manera particular, el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría. Regla 9. El órgano de gobierno debe gozar de la confianza del parlamento o bien del jefe del poder ejecutivo a su vez elegido por el pueblo.<sup>11</sup>

## EL LIBERALISMO SEGÚN LA THEORY OF CHOICE

En su versión economista, como *theory of choice*, el liberalismo desconfía de la moralidad humana y desconfía del Estado benefactor que —se dice— confiere poderes discrecionales a los burócratas y a los políticos y da lugar a relaciones de dependencia. Para este liberalismo, la sociedad debe regularse conforme a los dictados de la economía mercantil. El mercado debe ser el motor de la sociedad. Esto crea, desde luego, una subordinación de la ciencia política respecto de la economía y acarrea un cambio significativo en el discurso teórico-político. La economía, además, supone una forma de pensar: una metodología individualista, la existencia de un agente económico racional, un estilo deductivo abstracto, su atención a precios relativos para explicar fenómenos

<sup>11</sup> Norberto Bobbio, “Democracia” en *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1988, pp. 449-450.

sociales. Pero lo típico de la visión economista es: 1) la separación radical entre lo puramente positivo y lo puramente normativo en teoría social normativa y 2) la concentración del análisis en lo puramente positivo.

Esta separación permite una conceptualización de la ciencia social en términos más o menos similares a como se usa en el modelo estándar de la elección de un consumidor individual: en este modelo el consumidor es concebido como revisando un conjunto de opciones factibles y escogiendo la opción que es de mayor valor para él; este análisis presupone una dicotomía radical entre “conjuntos de oportunidades” y “preferencias”; entre demanda y oferta. En el caso del análisis normativo, se hace una revisión de un conjunto de elementos con el fin de aislar la confrontación entre lo factible y lo deseable.

La economía critica a las ciencias sociales por su incapacidad para identificar lo que es realmente factible y distinguirlo de lo deseable. Los economistas enfatizan la factibilidad porque su materia no es la “deseabilidad”. No obstante, diversos autores han utilizado incluso los rasgos abstractos, técnicos, deductivos, de su teoría económica para propósitos de teorización ética y en ocasiones se aplica la lógica y a veces la matemática para esclarecer cuestiones de filosofía moral.<sup>12</sup> A través de estos perfeccionamientos se llega al punto de ajustar las concepciones de deseabilidad a los criterios de factibilidad. Esto condujo al abandono del utilitarismo, no como éticamente deficiente sino como no factible y como una teoría cargada de juicios de valor que “no tienen lugar en la ciencia económica”.

La economía, desde Adam Smith, muestra grandes dudas respecto a las capacidades morales del ser humano y sus concepciones de la socie-

<sup>12</sup> Arrow, Kenneth, *Social Choice and Individual Values*, New York, Wiley, 1951 y Amartya, Sen, “Rational fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory”. *Philosophy and Public Affairs*, Princeton, núm. 6, 1977, 314-44.

dad y el Estado reflejan ese escepticismo; esto es evidente en el interés de los economistas en los mecanismos de la “mano invisible” y en los “efectos de incentivo” implícitos en determinados ordenamientos institucionales. La economía sólo valora las acciones. En el intercambio voluntario del mercado, en la “acción revelada” o “manifiesta” se condensan los gustos, las preferencias y los valores de los agentes. La acción integra los conflictos de valor, en consecuencia, la acción de los agentes no puede ser sujeta de escrutinio moral. La ética no es un punto de vista independiente para evaluar la acción humana porque las acciones de los agentes van de acuerdo con (contienen) sus valores. No se vale decir, el agente “no debió” hacer lo que hizo.

El modelo de conducta humana que predomina en economía es el del *homo oeconomicus* que se sustenta en dos premisas: 1) los hombres son racionales y 2) son esencialmente egoístas (sus deseos se orientan predominantemente hacia ellos mismos). Todo diseño institucional debe “economizar en virtud”, es decir, reposar lo menos posible en las virtudes humanas. Con mucha frecuencia los hombres no van a actuar a favor del interés público. De modo que hay que ordenar las cosas de tal manera que los intereses privados redunden en beneficio del interés público. El bienestar no depende de la benevolencia de X o Y ciudadanos sino del efecto de la mano invisible de Adam Smith. La clave es el libre mercado.

Las virtudes de la mano invisible no se reducen a la economía: los autores de los *Federalist Papers* pensaron en ordenamientos institucionales que hicieran coincidir el interés con el deber. Otros autores afirmaban que los gobiernos y las leyes deberían hacerse para producir virtud y hacer buenos ministros incluso de hombres malos. Esta idea es el sustento de la literatura que versa sobre la díada *principal-agente*. El principal especifica ciertos objetivos que el agente trata de alcanzar: en política el problema es que los agentes (funcionarios) usen efectiva-

mente el poder para beneficio de los principales (ciudadanos). Pero los intereses de unos y otros no son los mismos. Este es el tema central de la agenda de la teoría de la elección pública (*public choice theory*). ¿Es la democracia una adecuada solución al problema del *principal* y el agente?

La virtud de los agentes políticos desciende hasta una benevolencia disciplinada (la capacidad para reconocer los intereses de los ciudadanos y la inclinación a actuar de acuerdo a esos intereses. No hay lugar aquí para concepciones de “lo bueno” independientes de los intereses ciudadanos. La política tiene un rol de la agencia (de agentes) y las consideraciones normativas se reducen al tema de cómo las instituciones pueden cumplir ese rol. Para ilustrar el punto suele usarse el llamado “dilema del prisionero”. Un artefacto lógico que sirve para ilustrar la acción de la mano invisible (la acción a favor del interés de uno redundando a favor de los dos jugadores) y el principio de economizar en virtud. La teoría económica rechaza el anarquismo: el Estado tiene un papel que desempeñar asistiendo a la mano invisible.

Los mercados sólo funcionan en la medida en que se respetan los derechos de propiedad y en la medida en que el poder coercitivo que el Estado monopoliza se usa para garantizar el cabal cumplimiento de la ley. Sin las instituciones legales el fraude se extendería, los contratos se romperían, la propiedad perdería seguridad. Hasta Milton Friedman, el más vehemente defensor del libre mercado le concede al Estado un papel. El Estado tiene desde estos puntos de vista dos funciones: 1) provee un marco institucional para que el mercado funcione bien; 2) ajusta la óptima distribución del ingreso al margen de cualquier principio de justicia distributiva. Al Estado no se le asigna ningún papel “productivo”. Es un mero árbitro. La idea de que el Estado produzca bienes o servicios es rechazada, aunque exista demanda para ello.

Los economistas teóricos del *Public Choice* (la elección pública) han trasladado los instrumentos conceptuales lógico-deductivos de la economía a la política y han buscado dar a partir de su teoría una explicación, por ejemplo, de la mecánica de las elecciones observándolas como una “competencia” similar al mercado. Para estos teóricos, la democracia es la mejor forma de organización política. Las restricciones impuestas por las elecciones harán posible que el resultado responda a las demandas de los electores. Un ejemplo de conceptualización en esta materia es el “teorema del votante mediano” (una proposición que sostiene que si existen las posiciones políticas ideales en un *spectrum* la competencia entre dos partidos dará un resultado en –o cerca– de la posición mediana (el “ideal” del votante mediano). Este teorema, excesivamente formalista, deja de funcionar cuando se pasa de un tema unidimensional a otro tema de dos, tres o más dimensiones.<sup>13</sup>

## NEORREPUBLICANISMO

Para los liberales, la libertad se define principalmente como no-interferencia, lo que Isaiah Berlin calificaba como *libertad negativa*.<sup>14</sup> Soy libre porque puedo elegir sin impedimento de nadie. En cambio, para los republicanos la libertad que más interesa es aquella en la cual los agentes toman parte activa en el control y el dominio de sí mismos (autodominio) y el ejercicio de actividades como la deliberación pública y el sufragio, prácticas que Berlin identifica como *libertad positiva*. Esta doble distinción de la libertad es rechazada por el neo republicano Philip Pettit bajo el argumento de que “crean confusión” e impiden imaginar

<sup>13</sup> Geoffrey Brennan, “The contribution of Economics” en Robert Eduard Goodon y Philip Pettit, (eds.), *A companion to contemporary political philosophy*, Londres, Blackwell, 1993, p. 150.

<sup>14</sup> Isaiah Berlin, *Dos conceptos de libertad y otros escritos*, Madrid, Alianza, España, 1997.

una tercera manera de concebir la libertad: *la libertad como no dominación*.<sup>15</sup> El antónimo de libertad es la esclavitud y la sumisión.

La clave para la libertad es que el hombre no esté sujeto a ninguna dominación y esto sólo puede darse con eliminación de los poderes arbitrarios. Según Pettit esta concepción se nutre de una tradición que se remonta a Roma y a las repúblicas septentrionales de la Italia renacentista. Las obras de Cicerón y Maquiavelo serían sus fuentes originarias, pero dentro de esa misma tradición se inscriben las ideas de Harrington, Montesquieu, Tocqueville y Rousseau (leído de un modo no-populista). La dominación significa que la parte dominante puede interferir de manera arbitraria en las elecciones de la parte dominada: puede interferir en particular a partir de un interés o una opinión no necesariamente compartidos con la parte afectada. La parte dominante puede intervenir a su arbitrio y con impunidad.

La tradición republicana, de acuerdo con Pettit, pone énfasis en evitar la interferencia y no tanto en la participación (la plebe romana lo que pedía era seguridad y no participar en el gobierno). La aspiración a la no interferencia se vincula a una creencia en la libertad como no-dominación. La libertad siempre se pensó en oposición a la esclavitud. El pueblo puede aceptar interferencias siempre y cuando no deriven de una condición de dominación, como cuando el Estado interviene legítimamente para hacer valer la ley. En Maquiavelo la sumisión a la tiranía y la colonización son formas de esclavitud. Harrington recogió el mismo principio y llegó a decir que para ser libre se requieren recursos materiales: “El hombre que no puede vivir por sí mismo tiene que ser un siervo; pero quien puede vivir por sí mismo puede ser un hombre libre”.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Philip Pettit, *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 37.

<sup>16</sup> Philip Pettit, *op. cit.*, p. 53.

La formulación más redonda se encuentra en las *Epístolas de Catón* de Trenchard y Gordon: “Libertad es vivir de acuerdo con los propios criterios; esclavitud es limitarse a vivir a merced de otro; y una vida de esclavitud es, para quienes pueden soportarla, un estado continuo de incertidumbre y desdicha, a menudo una cárcel de violencia, a menudo un persistente pavor a una muerte violenta”.<sup>17</sup> La tradición republicana se unifica en torno a la referencia a la República romana y en torno a tres ordenamientos institucionales: 1) el imperio de la ley en vez de un imperio de hombres; 2) una constitución mixta en la que diferentes poderes se frenan y contrapesan mutuamente y 3) un régimen de virtud cívica bajo el cual las personas desean contribuir al bien colectivo y servir honradamente en los puestos públicos.

El anti-monarquismo inicial de la tradición republicana no es un rasgo sustantivo, incluso ha habido autores –Montesquieu– que buscaron reconciliar monarquía y república y ha habido además ordenamientos políticos históricos –Inglaterra– en que ambos se mezclan. A partir de los *Commonwealthmen* del siglo XVIII, el republicanismo se vertió en un molde jurídico en el que se dio lugar central a la noción de derechos como valedores al poder absoluto.<sup>18</sup> El derecho es una forma de intervención que no implica dominación (claro, si el derecho ha sido adecuadamente constituido, si respeta los intereses y las ideas comunes del pueblo y no es un instrumento arbitrario de una persona o grupo). La ciudadanía sólo puede existir en un Estado de Derecho, el rasgo capital de la *civitas* es el imperio de la ley.<sup>19</sup> En la república, libertad se asocia a derecho.

Esta idea es contraria a la que sostuvieron pensadores autoritarios como Thomas Hobbes para quien la ley misma era nugatoria de la li-

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 57.

bertad. Hobbes, como Robert Filmer, Jeremy Bentham y William Paley juzgaban que libertad era igual a no interferencia y esta idea fue heredada por el liberalismo moderno, principalmente en su vertiente economicista. Pero el derecho no niega la libertad republicana (entendida como no dominación) y es, en realidad, una condición para su realización plena. Desde luego, el imperio de la ley republicana exige una cierta civilidad (término que equivale a virtud o buena ciudadanía): la ley debe obedecerse no por miedo sino porque es percibida como justa. La República, dice Pettit, exige una civilidad ampliamente difundida para que se cumpla la ley, para que la ley sea justa y refleje los cambios de opinión del pueblo, para que se lleven a cabo efectivamente las sanciones jurídicas. Esto significa que el Estado debe:

- Promover hábitos de civilidad o interiorización de normas cívicas.
- Promover el patriotismo, que equivale a desarrollar una identidad con la comunidad política.
- Promover una civilidad basada en normas de solidaridad y no de competencia o de compromiso.
- Asegurar una percepción común de la ley.
- Constituirse en un foro de democracia deliberativa, incluyente y responsable (no mayoritaria).
- Crear mecanismos institucionales para que la civilidad sea premiada y su falta castigada (mano intangible).
- Actúa para asegurar que la base moral de la convivencia sea la confianza.

## LIBERALISMO IGUALITARIO (JOHN RAWLS)

Las formulaciones teóricas de Rawls, condensadas en su obra *Teoría de la justicia*, han sido fuente principal del debate desarrollado en filosofía política en los últimos 30 años. Rawls se propuso elaborar una teoría de

la justicia a la que llamó justicia como imparcialidad (*justice as fairness*) que es, en realidad, una concepción moral –y/o política– construida teniendo como horizonte las democracias constitucionales modernas. La justicia como imparcialidad se propone como una teoría para el estado democrático; las condiciones históricas específicas de ese estado determinan, por ejemplo, que una teoría de la justicia deba permitir la presencia en la ciudadanía de una pluralidad de doctrinas y una diversidad de concepciones conflictivas sobre lo bueno.

En situaciones de crisis causada por una controversia política insalvable, la tarea de la filosofía política es buscar bases de entendimiento y cooperación. El problema principal en el debate contemporáneo es el desacuerdo existente en torno a la ordenación institucional que debe privar en la sociedad democrática si se quiere asegurar, al mismo tiempo, los derechos y libertades de los ciudadanos y responder a los reclamos de igualdad democrática, es decir, cuando se percibe a los ciudadanos como personas libres y, al mismo tiempo, iguales. La justicia como imparcialidad trata de integrar, por un lado, la tradición asociada a John Locke que dio mucho peso a lo que Benjamín Constant llamó “la libertad de los modernos”, es decir, libertad de pensamiento y conciencia, derechos básicos de la persona, que incluyen la propiedad y el respeto a la ley y, por otro, la tradición vinculada a Jean Jacques Rousseau que dio gran peso a lo que Constant llamó “la libertad de los antiguos”, a saber, igualdad de libertades y valoración de la vida pública.

Para lograr ese equilibrio, la justicia como imparcialidad propone dos principios de justicia que sirven para guiar a las instituciones en la tarea de llevar a cabo los valores de la libertad y la igualdad y, asimismo, ofrece un punto de vista sobre la naturaleza de los ciudadanos democráticos que se perciben como personas libres e iguales. Ciertos ordenamientos institucionales son más apropiados si los ciudadanos se conciben de esta manera, como personas con poderes y personalidad

moral que los capacita para participar en una sociedad entendida como un sistema de cooperación y de mutuas ventajas. Los dos principios de justicia son elaborados por Rawls a partir de una situación original hipotética, en la que un grupo de personas se dispone a confeccionar los principios de justicia que debe regir a una sociedad. A fin de lograr un punto de vista imparcial y que no haya ventajas para nadie, Rawls inventa un velo de ignorancia: para definir esos principios los participantes deben ignorar la posición social que habrán de ocupar en la sociedad, su inteligencia, u otros atributos, sólo la ignorancia de factores como esos puede garantizar imparcialidad. Al final de su deliberación, los participantes acuerdan estos dos principios:

*Primer principio.* Cada persona tiene igual derecho a un esquema completo y adecuado de derechos iguales y libertades; esquema compatible con un diseño similar que disfrutan todos.

*Segundo principio.* Las desigualdades sociales y económicas deben satisfacer dos condiciones: primero, ellas deben estar unidas a oficios y posiciones abiertos para todos bajo condiciones de igualdad de oportunidades; segundo, ellas deben beneficiar en su mayor parte a los más desaventajados miembros de la sociedad.<sup>20</sup>

Los dos principios van juntos y el orden textual-literario indica su jerarquía. El primero precede al segundo. Rawls insiste en enfatizar que las ideas humanas se modifican con el tiempo (como ocurrió con las actitudes ante el esclavismo y ante la diversidad religiosa) y que la cultura política pública debe verse como un fondo compartido de ideas y principios. Una teoría adecuada de la justicia, para ser aceptable, debe estar de acuerdo con las convicciones contenidas en ese fondo, es decir, si se quieren encontrar bases para el acuerdo público hay que crear nuevas formas de organización de nuestras ideas y principios, de forma

<sup>20</sup> Cfr. John Rawls, *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

que los conflictos se vean bajo una nueva luz. En la justicia como imparcialidad, la idea clave es que la sociedad es un sistema de cooperación social justa entre hombres libres e iguales. El acuerdo político debe fundarse en ciudadanos bien informados y dispuestos. Para eso hay que eludir las concepciones religiosas y filosóficas en disputa que son importantes, pero reconocemos que no hay forma de resolverlas. Los ciudadanos no ven el orden social como algo fijo y natural justificado por valores religiosos o aristocráticos. La *cooperación social* tiene estos tres rasgos: 1) La cooperación es algo distinto de la coordinación de actividades, es algo guiado por reglas y procedimientos públicamente reconocidos que los participantes aceptan como reguladores legítimos de su conducta. 2) La cooperación incluye la idea de términos justos de cooperación, lo cual incluye una idea de reciprocidad y mutualidad. Los beneficios producidos por el esfuerzo de cada uno serán justamente adquiridos y divididos de esta generación a la siguiente. 3) La cooperación social requiere de la idea de que cada participante obtenga un bien o ventaja racional.

Esta cooperación en la sociedad se sustenta en una idea de la *persona*. La persona es alguien que puede tomar parte o jugar un papel en la vida social y de aquí que respeta sus derechos y obligaciones. Una persona es alguien que puede ser un ciudadano, es decir, un miembro de la sociedad cooperativo del todo a lo largo de su vida completa. Los ciudadanos son personas libres e iguales que cooperan libremente con sus poderes morales, de razonamiento, pensamiento y juicio. Esas personas son iguales. Son participantes totales en un sistema de cooperación social. Cada uno tiene capacidad para tener un sentido de justicia y una concepción de lo bueno.

Sentido de justicia significa capacidad para entender, aplicar y actuar de acuerdo con la concepción pública de justicia que caracteriza los términos justos de la cooperación social. La capacidad para tener

una concepción de lo bueno, es aquella para formar, revisar y racionalmente perseguir una ventaja racional. O bien, esta concepción de lo bueno consiste en un esquema más o menos determinado de fines, metas que queremos lograr no como un medio sino como por su valor mismo (*to realize for their own sake*) lo mismo que adhesiones hacia otras personas o lealtades hacia ciertos grupos. Estas adhesiones y lealtades crean afectos y devociones. Esta concepción de lo bueno incluye nuestra relación con el mundo—religiosa o filosófica— a través de la cual tales fines forman parte de lo bueno. Las personas establecen los términos de la cooperación a la luz de las mutuas ventajas a obtener. Las formas de cooperación son acordadas por quienes participan en ella (contrato social) por ciudadanos libres e iguales que han nacido en la sociedad en la cual viven.

## COMUNITARISMO

El término “comunitarismo” nació de la polémica suscitada por la *Teoría de la justicia* de John Rawls y ha sido usado de diversas maneras. Aquí haremos referencia a él enmarcándolo en los escritos de dos autores: Michael Sandel y Alisdair MacIntyre. La crítica central de Sandel contra Rawls se centra en el concepto de “persona” que usa este autor. De acuerdo con ese concepto, la persona se define sin vincularla con sus fines. En Rawls se privilegian los derechos sobre la idea de lo bueno, lo justo es anterior a lo bueno; por otra parte, para Rawls la sociedad es una entidad abstracta y no forma parte de la personalidad de los individuos.

Rawls, además, dice Sandel, se inclina por el subjetivismo reduciendo la moral individual a elecciones arbitrarias y precia el objetivismo; por añadidura, en ocasiones Rawls apela a una noción intersubjetiva del yo que contradice sus premisas liberales iniciales. El error principal

de Rawls deriva de la concepción kantiana del hombre como ser que piensa y obra con autonomía, condición que lo distingue de los animales, es decir, la condición humana no se desprende de los fines, intereses o concepciones del bien que tienen los hombres, sino esa cualidad de pensar y actuar. Aunque usa la palabra “comunitarismo” Sandel no desarrolla un nuevo modelo político y se reduce a reivindicar el papel que la vida pública y el autogobierno tienen dentro de la antigua tradición republicana.

En cambio, el punto de vista de MacIntyre no se construye a partir de Rawls sino que parte de una perspectiva teórica más amplia que incluye el estudio de los orígenes, la evolución y decadencia de la cultura occidental, aunque en varios aspectos puede ser considerada como una crítica del liberalismo. En *After Virtue* MacIntyre sostiene que el mundo moderno se ha metido en un callejón sin salida, pues enfrenta dilemas morales (como el aborto, el problema de la guerra o el de la justicia social) para lo cual no tiene respuestas con consenso, sino respuestas divisorias, por la sencilla razón de que las posturas morales que se adoptan ante esos problemas son diversas y contradictorias entre sí. Entre las premisas fundamentales de cada concepción ética no hay acuerdo posible. Cada uno hace uso de conceptos que no pueden traducirse al lenguaje del otro, de donde la aceptación de una premisa no puede valorarse como racional por quien detenta una postura distinta. *Ergo*, el debate moral contemporáneo es arbitrario. No obstante, cada corriente apela a un lenguaje impersonal.

Este modo de actuar se explica porque la Ilustración generó un programa (libertad, justicia) que sólo era realizable en el contexto de la sociedad medieval y a través de una concepción aristotélica-tomista de la sociedad. Los juicios morales expresan nuestros sentimientos y actitudes y a través de ellos pedimos a los demás que se adhieran a nosotros, pero esa adhesión es imposible.

## REFLEXIONES FINALES

La formulación teórica de la democracia liberal –siguiendo a Bobbio y a Sartori– hace necesaria la educación ciudadana cuyo sustento sean los derechos fundamentales (derechos humanos). Esta educación, sin embargo, no pretenderá ofrecer una doctrina sobre la buena vida (tal cosa sería doctrinarismo); sino que los futuros ciudadanos conozcan las reglas de la democracia, el respeto por la legalidad, el laicismo, la elección de representantes por principio de mayoría y, además, sean sujetos participativos, comprometidos con la vida pública y posean virtudes básicas como la autonomía, la empatía, la tolerancia hacia los demás y el sentido de la justicia.

El liberalismo en su versión *theory of choice*, por el contrario, niega la necesidad de la virtud cívica y de la educación ciudadana y se vincula lógicamente con una visión biológica, darwiniana de la naturaleza humana. El (neo) republicanismo –dice Bobbio y estamos de acuerdo con él– es una construcción idealista, especulativa, que carece de asiento suficiente en la realidad histórica (irrealismo). Por otro lado, se asocia estrechamente al nacionalismo. Sin embargo, esta formulación encierra cierto valor desde el momento en que enfatiza el respeto por el Estado de Derecho y la voluntad ciudadana de sacrificio a favor del bien común. Por su parte, el liberalismo igualitario crea su discurso a partir de una situación ideal, ajena a la historia y, en consecuencia, sus propuestas difícilmente pueden encontrar aplicación en la vida pública como realmente existe.

Otro tanto ocurre con el comunitarismo, cuya versión aristotélica (MacIntyre) conduce lógicamente al predominio sobre la sociedad de una sola concepción del bien (que regularmente corresponde a la concepción tomista). Se trata, pues, de una concepción conservadora con filiaciones fundamentalistas. En la versión de Etzioni el comunitarismo

no logra superar su naturaleza conjetural, si bien tiene el mérito de expresar una auténtica preocupación por el individualismo exacerbado de la sociedad moderna. Esta revisión nos conduce, finalmente, a reafirmar la solidez y coherencia teórica de la democracia liberal y su propuesta consecuente para la educación ciudadana.

# Robinson, Odiseo y el civismo

Carlos Ornelas

## INTRODUCCIÓN

La educación es un asunto en movimiento constante; más en el terreno de los conceptos que en la práctica. Los debates filosóficos acerca del qué, el cómo y el para qué de la educación se dan en reuniones académicas, congresos pedagógicos y tal vez tengan algunas consecuencias en la organización de los sistemas de educación o la práctica de algunas disciplinas, como la educación cívica. Hay otro tipo de polémicas, que no se ofrecen en “tiempo real”, donde los actores en controversia, a veces ni se conocen, ni coinciden en la geografía o el tiempo, pero pueden ser fructíferos porque arrojan enseñanzas que pueden sintetizarse años o incluso décadas después. Son, por así decirlo, discusiones virtuales.

Pienso que no ha habido un debate más intenso sobre filosofía de la educación y sus ramificaciones al civismo, la educación ciudadana y la democracia, que aquel que provocó Vasconcelos y que Dewey nunca respondió, acaso ni siquiera se dio cuenta de la crítica acerba que le hizo el educador mexicano, el legendario fundador de la Secretaría de Educación Pública. En obras como de *Robinson a Odiseo* e *Indología*, que Silvia Molina compiló para la colección Sep/80, Vasconcelos criticaba la

concepción de la escuela activa, o nueva, porque, según él, implicaba que el alumno tuviera que descubrir e inventar todo, como el náufrago, Robinson Crusoe, en la isla desierta. En cambio, la escuela ortodoxa encontraba un programa que aplica el método adecuado a cada rama de la enseñanza.<sup>1</sup> Él confiaba en la memoria para elevar el espíritu. Había que conocer lo acumulado por la humanidad y aplicarlo, como Ulises (u Odiseo), para actuar con imaginación y arrojo en cada oportunidad que diera la vida.

Leer a casi 100 años lo que esos filósofos escribieron, a uno le resulta curioso y hasta paradójico que Vasconcelos, que se identificaba con Odiseo, por su espíritu aventurero, enfocara sus baterías contra Dewey, a quien comparaba con Robinson. Vasconcelos, indiano y europeizante de la vertiente latina, deseaba que la gente elevara su espíritu, en oposición a lo que suponía pregonaba el sajón, John Dewey. Vasconcelos recelaba de las innovaciones que sus sucesores en la Secretaría de Educación Pública (SEP) emprendían, a pesar de que él las había iniciado. Incluso, con todo y que había sido amigo de Moisés Sáenz, desconfiaba de la reforma que éste promovía porque la consideraba una introducción de la cultura sajona, pragmática –incluso pedestre– en las ideas cultas y refinadas que él impulsaba para que la *raza de bronce* alcanzare las cumbres de la civilización helénica y la sabiduría de Quetzalcóatl. Ese era el mestizaje intelectual que Vasconcelos denominaba *ingenio vivo*.

Analizados a la luz del tiempo, las coincidencias entre Vasconcelos, el joven –es decir, antes de su conversión al fascismo y a que renegara de su propia obra– y Dewey son mayores que las que Vasconcelos, el viejo, quiso reconocer. La diatriba, más que por cuestiones de carácter pedagógico –que sí las había–, era porque el catolicismo del ex secretario de Educación Pública lo hacía refractario a cualquier idea sajona:

<sup>1</sup> Cfr. José Vasconcelos, *Antología de textos sobre educación*, México, SEP, 1981.

“Por supuesto, en el fondo, el conflicto de la escuela nueva y la escuela ordinaria es prolongación de la profunda divergencia de la Reforma; la escuela nueva es el protestantismo llevado a la pedagogía”.<sup>2</sup>

No obstante que las diferencias y los encuentros entre esos educadores se podría rastrear en innumerables asuntos, en el espacio de este ensayo nada más es posible esbozar un acercamiento a los puntos cruciales de la pedagogía, la educación cívica y resaltar el interés de ambos educadores en la educación pública.<sup>3</sup> Una nota acerca de la influencia de Dewey en la educación mexicana y una extrapolación al presente de ciertos asuntos del debate entre esos filósofos permitirá extraer una enseñanza pertinente a la formación de los ciudadanos para la democracia.

## TEORÍA PEDAGÓGICA Y CIVISMO

John Dewey fue un crítico de todo tipo de explotación, en especial del capitalismo, y de la opresión política; siempre se opuso a los estados totalitarios. Pero también criticaba a quienes concebían a la democracia sólo como un método para elegir a los gobernantes. Para él la democracia era una forma de vida; la práctica democrática debiera estar vigente en primer lugar en la política, pero también en la economía, la cultura y la sociedad. Dewey no emparentó a la democracia con el liberalismo y la economía de mercado, como lo hacían –y continúan en el empeño– otros

<sup>2</sup> *Op. cit.*, p. 68.

<sup>3</sup> Con el fin de construir este debate virtual utilicé bastantes citas textuales de esos educadores; a pesar del riesgo de basar mi alegato en unos cuantos textos no recurrí a otras fuentes para no contaminar mi glosa con interpretaciones de otros ensayistas. Esta exploración es parte de un proyecto más ambicioso, apenas en preparación, sobre *Justicia, libertad y exclusión: Las consecuencias de la política educativa*. Agradezco las críticas y sugerencias de Ana Rosario Loera, quien leyó e hizo comentarios en cada una de las páginas de los dos borradores precedentes. Soy responsable único de los juicios que aquí se emiten.

filósofos. Para él la asociación principal de la democracia es con la libertad y la justicia, no en abstracto sino con la justicia social, y su sustento es una masa de ciudadanos educados para ser hombres –y mujeres– libres.

Permítaseme citar en extenso para ilustrar el punto.

La devoción de la democracia a la educación es un hecho familiar. La explicación superficial de esto es que un gobierno que se apoya en el sufragio universal no puede tener éxito si no están educados los que eligen y obedecen a sus gobernantes. Puesto que una sociedad democrática repudia el principio de la autoridad externa, tiene que encontrar un sustitutivo en la disposición y el interés voluntarios y éstos sólo pueden crearse por la educación. Pero hay una explicación más profunda. Una democracia es más que una forma de gobierno; es primeramente un modo de vivir asociado, de experiencia comunicada conjuntamente.<sup>4</sup>

John Dewey no abogaba por una educación cívica como se entiende en los textos escolares, sino que pensaba que el resultado último de la escuela era su *función* cívica. La diferencia entre la enseñanza del civismo (que por lo general se reduce a lecciones de derecho positivo) y la función cívica de la escuela, es crucial en su apuesta por la educación pública. La formación de los hombres y las mujeres libres, debería ser una tarea cotidiana, amplia, consciente y constante en las escuelas de las democracias, no restringirse a ciertos cursos. Su concepto de educación activa tenía como componentes principales, la experiencia, la lógica y la tríada mente, cuerpo y conducta.

Al igual que Dewey, José Vasconcelos, soñaba –y puso su tesón por algunos años en su construcción– con una sociedad de hombres libres,

<sup>4</sup>John Dewey, *Democracia y educación*, Madrid, Morata, 1995, pp. 81-82. La primera edición en inglés fue de 1916.

cultos, con cualidades morales superiores, ajenos al egoísmo y opuestos a todo tipo de dictaduras. La educación era un camino para la construcción de la libertad y la democracia. Pero él sí pensaba en el ciudadano.

Las escuelas monárquicas se proponían formar buenos súbditos, las escuelas teológicas, buenos sacerdotes; los despotismos se empeñan en crear soldados, y solamente los pueblos civilizados procuran formar buenos ciudadanos, es decir, hombres y mujeres libres, capaces de juzgar la vida desde un punto de vista propio, de producir su sustento y de forjar la sociedad de tal manera que todo hombre de trabajo esté en condiciones de conquistar una cómoda manera de vivir.<sup>5</sup>

Vasconcelos tampoco abogaba por clases de civismo específicas; la cultura y la civilización, que se hacían materias intelectuales por medio de la Historia y la Sociología (así con mayúsculas) y el ejemplo de los maestros debería ser la mejor escuela de educación cívica. La metodología pedagógica que propuso Vasconcelos, se sustentaba en tres áreas de conocimiento que sintetizaban la experiencia humana; la física, la ética y la estética.

Las concordancias en los fines entre Dewey y Vasconcelos parecen obvias: abogan por la justicia, la formación de hombres y mujeres libres, y por regímenes democráticos y civilizados. Las controversias se refieren a la teoría y método pedagógicos. Vasconcelos, el viejo, rechazaba el principio de la experiencia en la que Dewey ponía el sustento de su teoría; él situaba su convicción en los maestros, en aquellos que con fe misionera llevaran las luces del saber, el faro de la civilización y el entendimiento hasta los rincones más apartados. Vasconcelos criticaba el pragmatismo que Dewey postulaba señalando que los alumnos no podían

<sup>5</sup> José Vasconcelos, *op. cit.*, p. 282.

aprender por sí mismos, que necesitaban la conducción y el apoyo del maestro, que no se podía sustituir el libre examen que un estudiante hiciera por haber leído tres libros de historia contra el conocimiento de un maestro que ha estudiado toda su vida. “Con el mismo derecho que hoy se protege al niño de las enfermedades contagiosas, como en todas las épocas el educador ha creído necesario apartar a la infancia de las doctrinas que juzga nocivas y fortalecerla con otras que considera ventajosas”.<sup>6</sup>

Vasconcelos, el viejo, no había examinado lo suficiente a Dewey o mal interpretaba su postura. El pragmatismo de Dewey no tiene que ver con las ideas populares o los usos contemporáneos que se le da a esa palabra, es un sistema de pensamiento que se opone al idealismo metafísico y al positivismo, sin renegar de las pruebas empíricas. Según Dewey, siguiendo a los filósofos sajones Charles Pierce y William James, el pragmatismo en una teoría general de las formas de concepción y razonamiento, es al mismo tiempo un tratado de la lógica y un principio que orienta el análisis ético y la crítica. Él atacaba al dualismo más pernicioso en el pensamiento moderno: la separación entre la ciencia y los valores, el conocimiento y la moral. El pragmatismo (también denominado instrumentalismo por Dewey) es una teoría acerca de la lógica de los conceptos, de juicios e inferencias en sus formas distintas, considerando cómo funciona el pensamiento en la determinación experimental y sus consecuencias futuras.<sup>7</sup>

De ahí derivó que lo mismo para la investigación científica cuanto para la educación, la experiencia concreta –algo que Aristóteles denominó aprender haciendo– fuera la condición indispensable para que el

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 40

<sup>7</sup> Por supuesto que la construcción intelectual del pragmatismo es más compleja que esta síntesis. Dewey hizo su exposición sistemática en su *The Quest for Certainty*, Nueva York, Capricorn Books, 1960. La edición original es de 1929.

descubrimiento y el aprendizaje no sólo fueran más eficaces, sino que los sujetos interiorizaran métodos y conceptos que, enseñados en los libros, serían ficticios, tal vez útiles para algo, pero no formadores de conocimiento ni de la conciencia. La ciencia y la conciencia, en el pragmatismo de Dewey no se separan, no son entidades independientes, sino que se sintetizan en el pensamiento y la moral de cada individuo. La experiencia no es una práctica cualquiera, es la asimilación consciente de conceptos y hábitos con el fin de alcanzar una vida plena. Con esos instrumentos, Dewey criticaba que el capitalismo mercantilizara a la ciencia e hiciera la democracia a un lado. La democracia, la educación democrática, con mayor precisión, debería rescatar a la ciencia de los atributos perversos que el capital y el positivismo le imponían. Por eso cada estudiante debería inmiscuirse en los secretos del conocimiento, experimentando no sólo en el laboratorio sino en la vida misma: la democracia también se construye por medio de la experiencia.

Vasconcelos caricaturizó el pragmatismo y más en concreto a la filosofía de Dewey, acusándola de pedestre, de anti intelectual –tal vez por la simpatía que Dewey mostraba por la enseñanza técnica– y porque suponía que en lugar de aulas y espacios para el recreo, la escuela activa pregonaba un hacer sin sentido. Vasconcelos afirmó: “Lo que necesitan aprender los Deweys es que ciertos niños impermeables al genio de Robinson se aburren si se trata de cortar la suela de una sandalia, pero en cambio despliegan un interés enorme si escuchan la tesis de Tales de Mileto: que el mundo es un compuesto de cuatro elementos, aire, tierra, fuego y agua, pongo por caso”.<sup>8</sup>

Quién sabe qué tanto pueda disfrutar un niño una exposición sobre cualquier asunto si no se explica con ánimo y didáctica amena. La interpretación de Vasconcelos de la pedagogía de Dewey es errónea.

<sup>8</sup>José Vasconcelos, *op. cit.*, p. 70.

Otros pensadores entendían su obra de manera similar a Vasconcelos, aunque por otros motivos (y lo hacían en inglés, es probable que Dewey no leyera español ni se hubiera enterado de la censura de su homólogo mexicano). Tal es el caso de Bertrand Russell, quien aseguraba que el pragmatismo mercantilizaba a la ciencia; o de algunos marxistas que aseguraban que toda filosofía estaba determinada o que dependía “en última instancia” de la base económica.

Dewey no se enfrascaba en peroratas, pero se permitió responder a Russell, más en tono irónico, con el fin de subrayar su mala interpretación de lo que la experiencia significaba: “[...] es algo semejante a una interpretación que dijera que el neorrealismo inglés, es una expresión del snobismo aristocrático de los ingleses; la tendencia del pensamiento francés al dualismo, la expresión de una presunta disposición gala a mantener una amante además de una esposa, y el idealismo de Alemania, una manifestación de la capacidad de elevar la cerveza y las salchichas a una síntesis superadora junto con los valores espirituales de Beethoven y Wagner”.<sup>9</sup>

No es posible saber con precisión qué obras de Dewey criticaba Vasconcelos, pues no hacer referencias directas, pero explorando más allá de la teoría, es posible acomodar puntos de afinidad y animosidad entre nuestros autores en defensa y construcción de la educación pública.

## LO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Si Dewey reconocía alguna influencia para dilucidar su teoría de la educación era en Emmanuel Kant, en especial en su *Tratado de pedagogía*. Dewey afirmó y desplegó con rigor la postura kantiana de que: “La pe-

<sup>9</sup> Citado por Sydney Hook, *John Dewey: Semblanza intelectual*, Barcelona, Paidós, 2000, p. 161.

culiaridad de la vida verdaderamente humana es que el hombre tiene que crearse a sí mismo por su propio esfuerzo voluntario; debe hacerse a sí mismo un ser verdaderamente moral, racional y libre. Este esfuerzo creador debe realizarse por las actividades educativas [...]”.<sup>10</sup>

La idea central de que la educación debería fortalecer en cada persona el crecimiento armónico del cuerpo, la mente y que se reflejara en actitudes morales de respeto, integridad, fe en sus congéneres, y se manifestara en conductas políticas con base en el uso de la razón. Dewey, apoyándose en la idea kantiana, pensaba que el pleno desarrollo de la personalidad particular se identifica con las aspiraciones de la humanidad como un todo y con la idea del progreso. Para él el progreso era primero intelectual y después material.

A Vasconcelos tal vez le parecería mostrenco ese hacerse a sí mismo. Por eso identificaba a la pedagogía de la escuela activa con Robinson, el que tenía que hacer todo por sí y para sí, aprender a cada paso sin contar con la ayuda de mentores, nada más de su experiencia. Pero cuando describe a su Odiseo coetáneo, hay coincidencia casi total con el planteamiento humanista de Dewey: “Las condiciones de la edad moderna están reclamando un Odiseo, más que internacional, universal. Viajero que explora y actúa, descubre y crea, no sólo con las manos, y nunca sólo con las manos, porque ni quiere ni puede deshacerse del bagaje que le ensancha el alma. El ingenio y los tesoros de la cultura milenaria”.<sup>11</sup>

Vasconcelos y Dewey vinculan sus pensamientos pedagógicos en la idea de que el progreso intelectual debe guiar las realizaciones prácticas. La diferencia es en el cómo se da esa progresión. Para Vasconcelos es el de una cultura libresca, ortodoxa y bajo la guía de los maestros. Parecería que los estudiantes no tienen pensamiento propio ni lo podrán

<sup>10</sup> John Dewey, *op. cit.*, p. 88.

<sup>11</sup> José Vasconcelos, *op. cit.*, p. 72.

adquirir por otros medios que no sea por la educación formal: “Se ha dicho que el niño es el eje de la escuela. Esto es absurdo. El niño no es el eje sino el fin y el *objeto* de la enseñanza. El eje de la escuela no puede ser otro que la *conciencia* del maestro [...] Lo más delicado en el niño es el desarrollo y el educador deberá dirigirlo no únicamente limitarse a observarlo”.<sup>12</sup> Pero en la escuela activa de Dewey el papel del maestro es más complejo, no es el de espectador, es un agente más dinámico, organizador del aprendizaje y debe buscar medios para que los estudiantes desplieguen todo el potencial de que sean capaces. Quizá lo que menos se esperaba de un educador de la escuela nueva es que fuera un mero observador.

Tras la discusión del ideal kantiano, Dewey se pregunta quién debe dirigir la educación. No tenía muchas dudas. Nunca descartó la presencia de las instituciones públicas o, en términos abstractos, del Estado, pero era cauto respecto a lo que se podría esperar de las personas con poder. Él apuntó: “Nosotros tenemos que depender de los esfuerzos de los hombres ilustrados en su capacidad privada. Toda cultura comienza con los hombres privados y se extiende de ellos hacia afuera [...] Los gobernantes están simplemente interesados por una educación tal que haga a sus súbditos instrumentos mejores para sus propias intenciones”.<sup>13</sup> En otras palabras, lo público [el Estado] es de la sociedad, no del gobierno, incluye, en primer lugar, a los padres de los educandos, pero también los miembros de los estamentos industriales (patrones y trabajadores), los agentes de cultura tanto como otros grupos que desempeñan su papel en la organización política.

Consíentaseme de nuevo reproducir un texto lato de Dewey, donde crítica al estatismo y a la educación oficial (dirigida y regulada por el Estado), para distinguirla de la pública:

<sup>12</sup> *Op. cit.*, p. 79. Énfasis agregado.

<sup>13</sup> John Dewey, *op. cit.*, p. 88.

Pero en menos de dos décadas después de esta época, los sucesores filosóficos de Kant –Fichte y Hegel– elaboraron la idea de que la función principal del Estado es educativa; que, en particular, la regeneración de Alemania había de realizarse por una educación aplicada en interés del Estado, y que el individuo particular es necesariamente un ser egoísta irracional esclavo de sus apetitos y circunstancias a menos que se someta voluntariamente a la disciplina educativa de las instituciones y leyes del Estado.<sup>14</sup>

Y es por esa razón que Dewey se oponía a la educación para formar ciudadanos de un Estado; el “civismo” mirando a una nación es reaccionario y contrario a los fines humanísticos de la educación. En unos cuantos renglones retrató lo que podríamos denominar en México la educación del régimen corporativo, la ideología del nacionalismo revolucionario, la de la unidad nacional, la única y homogénea instrucción que los mexicanos deberían recibir: “Bajo el influjo del pensamiento alemán en particular, la educación llegó a ser una función cívica, y la función cívica se identificó con la realización de ideas del Estado nacional. El ‘Estado’ sustituyó a la humanidad; el cosmopolitismo cedió al nacionalismo. Formar al ciudadano, no al ‘hombre’ llegó a ser el fin de la educación”.

En contraste con la idea cosmopolita de Dewey, Vasconcelos abogaba porque la escuela se encargara de la formación de un ciudadano latinoamericano, apoyado en la cultura helénica –en lo que él identificaba la vertiente española, de los misioneros de diversas órdenes católicas– y la herencia de Quetzalcóatl. En su *Indología*, Vasconcelos hace el elogio del educador prehispánico, de su amor por el arte y la cultura, pero más que nada por su tarea de educador. Pero los guerreros, inspirados en el dios cruel, Huitzilopochtli, fundaron el Estado azteca, desterraron las enseñanzas de Quetzalcóatl y por eso fueron derrotados

<sup>14</sup> John Dewey, *Democracia*, *op. cit.*, p. 89.

por los conquistadores españoles. El aplauso que hace de Quetzalcóatl no se compara, sin embargo, con la apología que hace de los misioneros católicos. Casi asegura que son los forjadores de la nacionalidad mexicana que se fraguó paso a paso desde la época colonial.

En su programa de educación, que se derivó de su tríada de educación física (se refería al mundo material), ética y estética, la educación cívica corresponde al campo de la ética. La formación del criterio del ciudadano libre es responsabilidad del maestro, él es quien por medio de la persuasión y el ejemplo, inculca los valores en los educandos. Los maestros, como antes los misioneros, deben apoyarse en la historia, la reflexión filosófica y en las enseñanzas de educadores latinoamericanos, como Sarmiento en Argentina, Bello en Chile y Sierra en México, con el fin de afirmar los valores de la *raza de bronce*, la creadora de un germen de cultura indiana, católica y latina. La comunión de Quetzalcóatl y Odiseo, junto con el rescate de la religión, serán el crisol donde se moldeará la conciencia del ciudadano de los nuevos Estados.

Vasconcelos, el viejo, convocaba a los educadores latinoamericanos a tener congresos para alcanzar acuerdos y aprender unos de otros, pero bajo una guía precisa: “El intercambio de pensamiento nos traería la ventaja de los puntos de vista continentales y podríamos entonces elaborar juntos lo que difícilmente se logra dentro de los límites estrechos de una nacionalidad. Me refiero a ese idealismo, a esa noción trascendental sin la que no es posible imaginar un sistema acabado de educación. El laicismo de nuestra enseñanza le quita quizá la más fuerte, la más fundamental, la más elevada de todas las inspiraciones humanas; la inspiración religiosa y trascendental, sin la cual no hay cultura ni hay arte ni hay poder”.<sup>15</sup>

En los aspectos concretos, las discrepancias son más que las avenencias entre los dos educadores. Robinson, el sajón es universal, Odiseo es

<sup>15</sup> José Vasconcelos, *op. cit.*, p. 201.

nacionalista. Uno buscaba la educación del hombre, del ser humano, el otro deseaba forjar ciudadanos que respondieran a un Estado criollo, con hondas raíces hispánicas.

Dewey también apoyaba las escuelas industriales, como una forma especial de adquirir experiencia y contribuir a que se formaran las capacidades prácticas de los hombres. Atención: no para que fueran empleados de las empresas capitalistas; él criticaba la noción de la “administración científica” y fue uno de los primeros en denunciar que ese método aumentaba el grado de explotación. La educación técnica era parte de lo que se denominó la educación progresiva (o progresista) en los Estados Unidos; Dewey la apoyaba por el aprecio que sentía por el trabajo productivo como una actividad “esencialmente humana”. También porque en ese tipo de escuelas era más práctico que se llegara al lado activo de la experiencia, que es un *ensayar* en un sentido conexo al término experimento, en contraposición al lado pasivo de la experiencia (en las escuelas regulares) de *sufrir* o *padecer*.

Basta pensar en la educación mexicana de mediados de la década de los treinta hasta la actualidad para darse cuenta de qué lado de la experiencia se encuentra la tradición escolar. Ciertamente, en algunas materias se hacen prácticas de laboratorio (pero no muchas) y en otras se realizan actividades pero, como lo señaló nuestro autor, no toda actividad se puede considerar experiencia. Cuando los estudiantes realizan una tarea por encargo y la cumplen sin poner en juego su imaginación y sentimientos, “[...] queda como escrito en el agua. No hay nada en ese cúmulo de actividades que constituya una experiencia en el sentido vital de ese término”.<sup>16</sup> No es una comunicación conjunta que permita que impere la idea de la educación democrática.

<sup>16</sup> John Dewey, *op. cit.*, p. 124. Incluso, Dewey era un crítico de la concepción de los estudiantes como alumnos: “La misma palabra alumno ha venido casi a significar no al

## LA INFLUENCIA DE DEWEY EN MÉXICO

John Dewey llegó a ser una figura importante en México, durante el periodo posrevolucionario, en los segundos años de construcción del sistema educativo mexicano. Él tuvo influencia en la creación de nuevas instituciones (como la escuela rural y la secundaria), pero su filosofía democrática no caló hondo en la vida política y económica de México, fue al revés.

José Vasconcelos había comenzado a instituir la escuela activa o escuela de la acción. Para ello había enviado a Eulalia Guzmán a estudiar al Teachers College de Nueva York y que trajera ideas frescas a México. Pero fue gracias a Moisés Sáenz, quien fue discípulo de Dewey y luego subsecretario de Educación Pública, en el gobierno de Plutarco Elías Calles, que la tendencia pragmática de la escuela activa se convirtió en el meollo de la educación mexicana. John Dewey se impresionó tanto por los resultados, en especial por la experiencia de la escuela rural, que escribió el ensayo, “El renacimiento educativo en México”.<sup>17</sup>

Aunque era crítico de algunas de las ideas de Platón y Rousseau, Dewey discriminaba lo que le parecía correcto y aplicable de las concepciones que él consideraba erróneas. Por ejemplo, apoyaba la idea de Rousseau acerca del “desarrollo completo de todas las capacidades del ser humano”. Texto que se parece mucho al del Artículo tercero de la Constitución mexicana (desde la reforma de 1946, que derogó el concepto de educación socialista). Lo mismo sucede con la definición de la democracia en el mismo artículo (citado en la Presentación). El re-

que está disfrutando experiencias fructíferas, sino al que está absorbiendo directamente conocimiento”. Un anticipo de lo que muchos años después Paulo Freire denominó la concepción bancaria de la educación.

<sup>17</sup> Citado por Enrique Krauze, *Historia de la revolución mexicana: La reconstrucción económica*, México, El Colegio de México, 1977.

dactor de la reforma de 1946, la de la unidad nacional, fue el entonces secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet. No es aventurado suponer algo de influencia de Dewey, pues él conocía parte de su obra.<sup>18</sup>

Pienso que hasta allí llegó la influencia positiva de Dewey en la educación mexicana. En la práctica, la escuela activa se abandonó con el auge de lo que se denominó la educación socialista. Ya no se hablaba de que la experiencia práctica y educar en el hacer servirían para que se reconociera la cualidad moral esencial de que todos los hombres –y mujeres– son iguales; que desde la escuela se impulsaran las libertades cívicas –libertad de pensamiento, de expresión, de prensa y de elegir a los gobernantes–; que el Estado y la sociedad deberían proveer a todo ser humano la misma igualdad de oportunidad de desarrollar sus capacidades al máximo de su potencial (aunque la retórica de la igualdad de oportunidades sirvió para legitimar al régimen corporativo). Tampoco se siguió promoviendo la idea de que la educación debe disponer que todo estudiante se apoye en el desarrollo del pensamiento lógico para obtener conocimiento y afirmar su personalidad; en vez de ello debería memorizar “el concepto racional y exacto del universo y de la vida social”. En el lugar de la escuela de la acción se encaramó una concepción utilitaria de la enseñanza y el estatismo en piezas importantes de la ideología de la Revolución mexicana.<sup>19</sup>

En el régimen de la Revolución mexicana, algunos segmentos de las clases medias y trabajadoras disfrutaron de beneficios tangibles: educación superior gratuita, estabilidad en el trabajo, seguridad social para

<sup>18</sup> Cfr. Jaime Torres Bodet, *Memorias*, México, Porrúa, 1981. Aunque no pone una cita textual de Dewey, en varios pasajes hace referencia a sus ideas.

<sup>19</sup> En mi libro, *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo*, México Fondo de Cultura Económica, 1995, sintetizo la contribución de José Vasconcelos, el joven, a la educación nacional y despliego un análisis de la corriente utilitarista.

sindicados y burócratas, y crecimiento del empleo en la industria y los servicios –lo que legitimaba al régimen–. Pero la economía cerrada quebró, la educación pública dejó de ser la vía de movilidad social ascendente y la legitimidad política del régimen se erosionó. Los símbolos de la cohesión social, que estaban contruidos sobre bases endeblas, se vinieron abajo. Las clases altas y medias desertaron del gobierno y de la educación pública. A pesar del crecimiento de la matrícula y la expansión del sistema educativo, la desigualdad se incrementó.

En contraste, se ha documentado la segregación social de niños, jóvenes y adultos víctimas de la incomunicación geográfica, la pobreza, las estrategias erráticas del gobierno, las fallas del sistema educativo, el corporativismo y la precariedad institucional. Los segmentos sociales más pobres –cruel paradoja– no demandan educación ni otros servicios, no tienen posibilidades de organización civil ni representación política, en cierta forma son excluidos del Estado. Debido a la falta de escolaridad, aun la de mala calidad, los indigentes no desarrollan los atributos de la ciudadanía o la nacionalidad, menos de la humanidad cosmopolita, son –como dice Dahrendorf– *presuntos ciudadanos*.<sup>20</sup>

El sistema educativo mexicano no tiene devoción por la democracia; está gobernado por un funcionariado que desconfía de la sociedad, que no les interesa la formación de hombres y mujeres libres. Predomina la concepción corporativa cerrada, donde las escuelas se sujetan a reglas del juego político antidemocrático, a normas absurdas, requerimientos técnicos homogéneos para realidades diversas y rutinas burocráticas impuestas desde la Secretaría de Educación Pública. Todo el sistema educativo público, pero la educación básica en particular, dejó de ser de la sociedad (tal vez nunca lo fue), se transformó en un mono-

<sup>20</sup> Ralph Dahrendorf, *La cuadratura del círculo: Bienestar económico, cohesión social y libertad política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 98.

polio de grupos de burócratas que responden a los intereses del Estado (en su concepción patrimonial) o del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Así perdimos lo público en la educación pública.

## DEMOCRACIA, EDUCACIÓN Y CIUDADANÍA

Por más que me esfuerzo, no vislumbro reformas profundas en la educación mexicana, menos aún en la básica. Como he documentado en otros ensayos y artículos, el SNTE *colonizó* el gobierno de la educación mediante una estrategia que persiste desde los años cincuenta. Durante el tiempo que gobernaba el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se entendía como la recompensa a los dirigentes a cambio de lealtad y por la inserción de los trabajadores al aparato del Estado. Pero esa explicación no concuerda después de la alternancia del PRI al Partido Acción Nacional (PAN), después del año 2000.

Hoy los grupos corporativos han adquirido mayor autonomía del gobierno que en el régimen precedente; su poder se ha incrementado. La vida democrática en los sindicatos parece una ilusión, dado el control vertical que los dirigentes mantienen, sin rendir cuentas a nadie. El desempeño de los líderes del SNTE, en especial de su presidenta –quien acaba de manufacturar una reelección de facto y por tiempo indefinido– es paradigmático.

La formación de camarillas fue el resultado lógico del corporativismo sindical que engendró el régimen de la Revolución mexicana; no la democracia. Una camarilla es un grupo de personas que se asocian para proteger sus intereses ilegítimos dentro de alguna institución; muchas veces la conveniencia de los camaradas choca con los propósitos institucionales. En el SNTE se han sucedido tres camarillas desde finales de los años cuarenta. Primero fue la de Jesús Robles Martínez, que perduró

hasta que en 1972 desafió al presidente Echeverría y sentenció su caída. Luego fue la de Jonguitud, quien al grito de democracia sindical, pero con fusiles al hombro, tomó el edificio sindical y se hizo del poder.

Tanto Robles Martínez cuanto Jonguitud Barrios fueron líderes carismáticos (en la acepción weberiana); hicieron cambios, promovieron a dirigentes jóvenes, confeccionaron discursos para legitimar su acción y su poder fue inmenso, pero acotado por el régimen presidencialista. Sin embargo, su carisma se agotó, ya por errores en la conducción (por ejemplo, Robles Martínez no permitió que las camarillas se renovaran), o autoritarismo y abusos en el caso de Jonguitud. Elba Esther Gordillo nunca disfrutó de ese magnetismo ni tuvo un respiro con la disidencia. Pero fue más perspicaz, estableció nuevas reglas institucionales, hizo alianzas con otros grupos de presión, y fortaleció su dominación por medio de mecanismos burocráticos y un control férreo de los dineros del SNTE.

Gordillo hoy somete al SNTE a su albedrío, es dueña de un partido político, tendió alianzas expresas con los presidentes Fox y Calderón, y su poder es menos restringido que durante los gobiernos del PRI. Ella personifica a la cuarta fuerza política de México.

Hay tres damnificados con esta reelección de facto. Primero, el sistema educativo, no habrá cambios profundos en la educación nacional, si acaso cosméticos. Su *Modelo educativo para el siglo XXI*, será sólo un instrumento de negociación con el gobierno.<sup>21</sup> Segundo, los altos funcionarios de la Secretaría de Educación Pública y de las instituciones que administran la educación pública en los estados, seguirán prisioneros de los organismos que el SNTE colonizó. Tercero, los miembros del sindicato; si bien Gordillo ha

<sup>21</sup> Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, *Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI*, México, SNTE, 2007. Ese documento resume las conclusiones y propuestas del IV Congreso Nacional de Educación y el II Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros, que organizó el Sindicato en mayo de 2007. Bien leído, el impreso clama por la consolidación y expansión del poder del SNTE.

conseguido excelentes condiciones de trabajo, prestaciones y mejores ingresos para los docentes, también ha extendido su dominación burocrática apoyada por su feligresía; los buenos maestros han sido relegados.

Si para Dewey la democracia es una forma de vida, no nada más elecciones libres, es poco lo que se puede esperar de las escuelas mexicanas. Sus rutinas institucionales o hábitos que impuso la fuerza colonizadora y la debilidad de la burocracia —o las autoridades legítimas, como se quiera— niegan a la democracia, a las virtudes de la escuela activa, al hacer o al aprender los atributos de la ciudadanía. Si los maestros deben ser los modelos de virtud como argüía Vasconcelos, es poco lo que puede inculcar a los alumnos por esa vía la masa de docentes cautivos de redes clientelares; no son libres, menos podrán enseñar a vivir en la libertad.

Las reformas curriculares de la última generación, si bien contienen avances —que se reseñan en otros ensayos de esta misma antología— corren el riesgo de convertirse, como en el pasado, en lecciones formales de derecho positivo, pero alejados de la realidad y los cambios que vive el país. Además, concentran en cursos específicos la enseñanza de los valores cívicos y no en la vida cotidiana y en el hacer educativo más amplio. Seguir por esa vía es sujetar a los estudiantes al lado pasivo de la experiencia; la escuela los hace sufrir y padecer, como lo criticaba Dewey. La recitación de preceptos sobre el respeto a la legalidad, que pudieran ser acertados como guías de comportamiento, se contradice por las creencias y los valores de los maestros que están desacostumbrados a la democracia y que justifican que no se cumplan las leyes si las consideran injustas.<sup>22</sup>

Sostengo que mientras subsista el SNTE y su régimen antidemocrático y corrupto, la educación formal podrá hacer poco para inculcar la ciudadanía, menos aún a desarrollar todas las facultades del ser huma-

<sup>22</sup> Ver el ensayo de Aurora Loyo en este mismo libro.

no y fomentar en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia, como reza el Artículo tercero de la Constitución. Sin embargo, la democracia avanza. Las reformas legales que se han sucedido desde 1977; la institución de pesos y contrapesos (con todo y desequilibrios), el ascenso de la transparencia y las exigencias sociales por mayor rendición de cuentas, calan en la vida social del país, y más en las jornadas políticas. El régimen de partidos, la libertad de prensa, las luchas civiles por la democracia y la alternancia en los gobiernos han educado –más que el sistema educativo– a los ciudadanos para vivir la práctica democrática. Pero es mucho lo que falta por hacer todavía.

## COROLARIO

En lo que no hay avances es en el federalismo, sigue siendo una ficción del texto constitucional. Los estados no son soberanos, la *Ley General de Educación* (LGE) junto con el corporativismo heredado del régimen de la Revolución mexicana, santifica al centralismo burocrático al abrigo del nuevo federalismo educativo. El centralismo burocrático se expresa en cuatro mecanismos de control.

Primero, el control normativo que se deriva de las facultades que la ley otorga a la Secretaría de Educación Pública, en detrimento de los estados y el Distrito Federal. El gobierno federal preserva las actividades importantes, las que implican poder, como determinar planes y programas; elaborar y autorizar los libros de texto para la educación básica y normal; fijar lineamientos generales; regular el sistema nacional de formación de profesores; señorear el sistema de créditos; y realizar la planeación global (Artículo 12 de la LGE). En tanto que los gobiernos de los estados, tienen autoridad para prestar servicios; proponer a la SEP contenidos de programas de estudio (en realidad piden autorización);

ajustar el calendario y, revalidar estudios, de acuerdo con lineamientos de la SEP (Artículo 13 de la LGE). Las leyes de educación de los estados (que duplican a la LGE) fueron sancionadas por la SEP y el SNTE antes de que llegaran a las legislaturas locales.<sup>23</sup>

Segundo, el control técnico. Según la misma ley, sólo la SEP tiene facultades para definir contenidos del currículo, planes de estudio, materiales de apoyo y programas de formación de maestros. Los estados son ejecutores y no tienen ámbito de competencias propias, salvo en el libro de tercero de primaria sobre contenidos regionales, pero hasta en ése la SEP tiene la última palabra.

Tercero, el control financiero. La SEP, junto con la Secretaría de Hacienda y el Congreso federal, determinan alrededor de 83% del gasto en educación. Los estados tienen que aprobar lo que diga el centro. Si hay aumento de salarios y prestaciones más allá de lo presupuestado, los estados tienen que incrementar su gasto y las legislaturas locales a veces ni se enteran. La soberanía de los estados es una ilusión.

Cuarto, el control político. Éste se divide entre lo que hacen la SEP y el SNTE. La primera convocando, coordinando y persuadiendo a las autoridades de educación de los estados de que operen los programas nacionales, como la Enciclomedia, el de Escuelas de calidad o el Nacional de lectura. La iniciativa y el poder están en el centro, la ejecución en los estados. El SNTE se hace cargo del control político de los maestros, incluso más allá del perímetro sindical. Además, la profesora Elba Esther Gordillo perfeccionó la colonización que sus antecesores iniciaron; la presencia de su yerno como subsecretario de Educación Básica, muestra sólo un detalle de todo lo que controla.

La educación básica del Distrito Federal se encuentra en medio de esas redes, en una situación más precaria aún. No controla la adminis-

<sup>23</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Artículo 3º y Ley General de Educación*, México SEP, 1993.

tración ni las relaciones de trabajo como lo hacen otras entidades federales. Si el gobierno del Distrito Federal o de cualquier otro estado quisiera hacer innovaciones para que la función cívica de las escuelas tomara cierto vigor, se verían frenados de inmediato por esas fuerzas centralistas.

Lo que no pueden hacer las instituciones de educación, entonces, lo hacen y cada vez con mayor eficacia, la prensa crítica, las organizaciones no gubernamentales (no obstante, algunas replican la anti democracia en su seno) y los medios de comunicación, aunque no todo es dulzura, como se demostró en el número 4 de la Colección Sinergia.<sup>24</sup>

Los órganos autónomos encargados del arbitraje de las elecciones, como el IEDF, para bien de la práctica democrática, no se conforman con la organización de comicios, abundan con sus prácticas, debates reales y publicaciones en la formación de la conciencia ciudadana y la educación cívica. Por esa vía, abonan a la formación del hombre y el ciudadano. Pienso que Dewey y Vasconcelos, Robinson y Odiseo, cada uno a su manera, verían con simpatía este progreso.

<sup>24</sup>Luis Maira *et al.*, *Democracia y medios de comunicación*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, (colección Sinergia núm. 4), 2004.

# La educación cívica en la transición al nuevo siglo

Lilian Álvarez Arellano y  
María Eugenia Luna  
Elizarrarás\*

## INTRODUCCIÓN

Suele decirse en México que desapareció el civismo. Esta especie de conseja se impone como una verdad en muchos espíritus de buena fe. Pero no es así. Trataremos de esclarecer cuál es la situación de la educación cívica en nuestro país, y por qué el público, ya sea general o especializado, percibe la ausencia de educación cívica.

La educación cívica es el corazón de un proyecto educativo nacional. Por ello hemos tenido educación cívica como parte del currículo y de los afanes del sistema educativo desde el siglo XIX. Sin embargo, las reformas curriculares de 1971, buscando que los estudiantes tuvieran una comprensión global de fenómenos sociales y naturales, articularon lo que venía trabajándose como civismo a las ciencias sociales. En ese momento dejó de existir un libro especializado en instrucción cívica.<sup>1</sup>

\* Las autoras han estado involucradas directamente en el diseño de programas, contenidos y materiales de educación cívica en la última década, cada una desde distintos espacios de decisión. Desde la Subsecretaría de Educación Básica, una, y la Coordinación de Asesores de la Secretaría de Educación Pública, la otra, ambas a lo largo de diferentes administraciones.

<sup>1</sup> En este periodo, la mitad de las escuelas secundarias trabajaba un currículo por asig-

Ahí comenzó una primera evidencia o ausencia que alimentó en el imaginario colectivo una sed, por así llamarla, de materiales y métodos tradicionales que evidenciaran que el país estaba comprometido con la educación cívica.

En ese momento parecía que lo único que quedaba como una enseñanza de civismo deliberada era la realización de ceremonias patrióticas, que se han mantenido inalterables desde entonces, y que constituyen, para muchos mexicanos, lo que recuerdan como elemento vinculante con la Patria durante la infancia y, aparte del servicio militar para los hombres, la manifestación más visible y constante de la vida cívica de los jóvenes.

La reforma de 1993 volvió a incluir, para la primaria y la secundaria, la educación cívica. Centrado en el conocimiento de las leyes, las instituciones, la organización política y el fortalecimiento de la identidad nacional. El programa hacía énfasis en los valores y las prácticas dentro y fuera de la escuela, y en la interacción, en primera instancia, entre el hogar y la escuela. Se esperaba que se llevara a cabo de manera que pudiera paulatinamente convertirse en una sana y formativa relación entre la escuela y la comunidad. En esta concepción del civismo, el niño recibe la educación necesaria para integrarse a la vida de la nación.

A esta reforma no correspondió un libro de texto gratuito. Esto dio pie a que proliferara material didáctico elaborado por empresas particulares, de la más amplia variedad temática y de calidad, desde la estampa de Hidalgo, hasta de códigos de valores, apólogos, fábulas, transcripción de artículos constitucionales, lecturas con moraleja y todo el repertorio clásico de dicha concepción educativa.

naturas, mientras que la otra bajo un esquema de áreas, por lo que no todos los estudiantes cursaron una asignatura específica de Civismo.

Un conjunto de factores incide en que la población y las autoridades refrenden en su conciencia el compromiso con una educación cívica que fomente “valores”, “actitudes cívicas” y “convivencia democrática”.

Vamos a conversar sobre esos factores y las respuestas educativas que dieron autoridades educativas y sociedad civil.

María Eugenia Luna Elizarrarás (MELE): El ingreso de México al concierto de las naciones civilizadas, modernas y económicamente pujantes debía tener base –y dejar huella– en la educación cívica. México firmó la Convención de los Derechos del Niño, lo que obligaba a incluir en el discurso oficial la referencia a estos derechos, y procurar que las niñas y los niños se apropiaran de ellos por la vía de la experiencia en el hogar y en la escuela, más que por una transmisión abstracta.

La Conferencia de Educación para Todos, en Jomtien, dejó el mensaje de que los contenidos educativos necesitan ser vistos de manera tri-dimensional, y se comienza a hablar del trinomio conocimiento-habilidad-actitud. Por la parte de las actitudes, en el diseño de todas las asignaturas del currículo de la reforma de 1993, de primaria y secundaria, se comenzó a poner atención en valores y actitudes relacionados con los contenidos específicos. De esta manera, en la educación cívica del plan de 1993 se planteaba que esas actitudes se iban a fomentar o impulsar a través del trabajo de todas las asignaturas.

Lilian Álvarez Arellano (LAA): Me parece importante lo que planteas. En primer lugar, reconocer que ni todo tiempo pasado fue mejor, ni todo lo anterior a nuestro tiempo carece de valor o interés. Sin embargo, no me gustaría reconstruir nuestra historia común para hacerla culminar en el punto en que nos encontramos, en una suerte de positivismo optimista y acrítico, sino para comprender algunos elementos que se han quedado ahí, ya como verdades inamovibles o hábitos mentales no cuestionados. Por

ejemplo, la cuestión de la traducción de conocimientos a actitudes, que creo que no es automática y que, de explorarse a fondo, plantea serios cuestionamientos no sólo al civismo, sino a toda la enseñanza, y creo que no hemos, ya no digo resuelto, sino ni siquiera planteado seriamente. Pero retomemos el hilo histórico.

En la década de los noventa comienza un movimiento internacional, con epicentro en Estados Unidos, que busca en los valores la explicación de fenómenos de productividad. Así, en *Ploughing the Sea*, los autores, Fairbanks y Lindsay, seguidores de Michael Porter, plantean que no podrían alcanzarse niveles de modernización y productividad comparables a los del Primer Mundo en el Tercer Mundo si no se hacía una revolución de los valores tradicionales que impedían los cambios.<sup>2</sup> Arar en el mar, decían ellos, era cualquier reforma estructural que no viniera acompañada de una reforma educativa que se propusiera modificar actitudes y valores. Tenemos entonces en Japón, Corea, China, Tailandia y Taiwán modelos de sociedades que cambian sus estructuras productivas y parte de sus valores. Vuelven al discurso educativo, con fuerza, a los valores, y se entienden como motor y como materia de la modernización tan esperada.

El movimiento de valores en Latinoamérica tiene, a mi modo de ver, una raíz conservadora. Filosóficamente anclada en los trabajos de Max Scheler y Nicolás Hartmann, difundidos en lengua hispana por las traducciones de la *Revista de Occidente*, la filosofía de los valores buscaba establecer una jerarquía entre ellos. La empresa, filosóficamente, fracasó. Pero pedagógicamente prosperó. Su cúspide fue, mundialmente, a finales de la década de los noventa, y en varios países latinoamericanos coincide parcialmente con movimientos de evangelización, de cuestionamiento

<sup>2</sup> Michael Fairbanks y Stace Lindsay, *Ploughing the Sea: Nurturing the Hidden Sources of Growth in the Developing World*, prefacio de Michael Porter, Boston, Harvard Business School Press, 1997.

del laicismo, y de posturas que rechazan los movimientos sociales que buscan igualdad de derechos y oportunidades para toda la población.

Es en ese momento cuando se plantea en México la renovación de la educación cívica, con base en conceptos y apreciaciones que darían como resultado la asignatura de secundaria, formación cívica y ética. Pasemos a ese tema y a ese momento.

MELE: No obstante que ya se había acuñado la frase “formación en valores”, había mucho resquemor por abordar asuntos éticos desde la escuela. Las decisiones aplazadas para publicar material didáctico [en la SEP] de apoyo dan cuenta de ello. De alguna manera prevalecían algunas resonancias del gran debate del siglo XIX desarrollado en torno al laicismo y actualizado al término de la Revolución con un enfrentamiento social que había cobrado vidas.

LAA: Quisiera empezar por el principio, es decir, por las motivaciones. Creo que abordaste los efectos, o el resultado final, o dicho de otra manera, la recepción de este proyecto por parte de la sociedad. Pablo Latapí así lo entendió, y dijo claramente: la moral regresa a la escuela.<sup>3</sup> Pero yo no estoy de acuerdo. No era la moral, sino la reflexión ética, que es muy distinto, y si se trató de inculcar valores, eran valores de todos, según lo estipula la Constitución. Pero volvamos al punto de la motivación.

Creo que se aprovechó el clamor social por “valores”, y se marchó decididamente por el camino de apertura que indicaba la sociedad para un programa nuevo que respondiera a necesidades sociales amplias y tan distintas unas de otras como la inseguridad, los “niños respondones”, el apego

<sup>3</sup> Cfr. Pablo Latapí Sarre, *La moral regresa a la escuela: Una reflexión sobre la ética en la educación mexicana*, México, UNAM-CESU y Plaza y Valdés, 1999.

a la veracidad o a la legalidad, y hasta la puntualidad. Tuvimos que hacer un balance y un diagnóstico. El énfasis no estaba en “los valores”, sino en el desarrollo humano, en el desarrollo de los adolescentes. Para esto era necesario crear un espacio curricular para acoger sistemáticamente y acompañar la construcción de conocimientos y valores del adolescente con respecto a su vida. Creo que esa era la motivación de las autoridades educativas.

De hecho, era muy difícil construir un currículo de “valores”, ya que el consenso nacional y mundial era sólo aparente. Cada uno, cada grupo social daba un contenido distinto a esos “valores” que pensaba imprescindibles. Teníamos que trabajar con los valores compartidos, con los de la vida democrática expresados en la Constitución. Así justificábamos qué valores escogíamos y cómo se inculcaban.

*La asignatura “formación cívica y ética” de la reforma de 1999 contemplaba tres rubros: Reflexión sobre la naturaleza humana y valores, Problemática y posibilidades de adolescentes y jóvenes y, por último, Organización social, democracia, participación ciudadana y forma de gobierno en México.*

MELE: Estas características que tú mencionas las fuimos comprendiendo dentro y fuera de la SEP con la generación de los nuevos libros de texto, es decir, donde vimos que no se trataba de hablar de valores y de moral, sino justamente impulsar el razonamiento ético de los estudiantes. Por cierto, me gustaría saber si hubo alguna consulta durante el proceso de definición de los contenidos para entender mejor la manera en que este programa fue bien recibido.

LAA: La consulta comenzó siendo consulta de gabinete. Yo había participado como investigadora en una encuesta internacional dirigida a líderes de opinión y expertos en materia educativa sobre cuál era la importancia y los contenidos de una “educación en valores”. Las líneas para nuestro país eran claras. Las personalidades encuestadas se habían

formado en el laicismo, y eran capaces de distinguir perfectamente entre convicciones personales y valores cívicos, y ponían el énfasis en estos últimos.

Un primer diseño curricular se mostró a un grupo plural de consulta que tenía el secretario. Todos cabían en la sala de juntas. Este grupo se había constituido para apoyar la educación de adultos dirigida al ejército, y funcionaba bien. Había, como comentamos, una especie de consenso nacional y hasta mundial de que se necesitaban valores, y de que los adolescentes estaban enfrentando amenazas contra las cuales su educación no los fortalecía, a pesar de que recientemente se había creado la asignatura “orientación educativa” con cierto éxito.

Desde mi punto de vista, la dificultad política estribó en llevar por un mismo cauce todas las iniciativas que espontáneamente se habían dado en el país a raíz de la descentralización. De hecho, el primer campo en el que las entidades federativas ejercieron su poder, fue en el de la educación en valores, y no siempre apegándose estrictamente a las normas ni a los enfoques pedagógicos vigentes.

Las reuniones que organizamos para conocer los diversos proyectos que se daban en las entidades federativas tuvieron varios objetivos: conocer, primero; intercambiar, después; evaluar y, finalmente, hacer una propuesta que recogiera las principales y más fundamentadas inquietudes, y cerrara la puerta a proyectos que no garantizaran su apego al artículo 3º Constitucional.

MELE: A esto habría que agregar que varios grupos particulares sinceramente pensaban que “no había valores” en el currículo. Una labor importante de consenso fue mostrar que sí había una educación intencionada, sistemática, gradual y defendible sobre valores y, a partir de ese acuerdo, discutir metodologías y materiales en un tema tan controvertido, de alta visibilidad, y de gran interés de sectores muy amplios de la población.

LAA: Me gustaría que discutiéramos acerca de la concepción de ciudadanía que se construyó con este programa. Si bien, no creo que su fuerte consistiera en ser resultado de un consenso, sí respondió a un consenso y logró organizar energías sociales en torno a sí mismo. Pero creo que el avance estuvo en la concepción más amplia de ciudadanía, que incluyó de manera importante cuestiones de sexualidad y de participación. Así, la sexualidad pasó a ser considerada esencial para la construcción de la ciudadanía, un asunto no sólo privado sino también de interés público, y se abrió otro debate que había estado latente. La participación se impulsó creándole un espacio académico, en la forma de un proyecto final que daba coherencia a los tres años de formación cívica en secundaria.

MELE: Creo que justamente por esta inserción de la sexualidad humana como un asunto de interés público y social es lo que abre el camino hacia una formación ciudadana que incluye a los alumnos como personas. Con esto quiero decir que si bien el civismo de la propuesta de 1993 ya hacía referencia a las experiencias vividas por niños y adolescentes como un recurso para su educación, es en este programa donde la sexualidad, como uno de los asuntos fundamentales de los adolescentes, junto con la prevención de adicciones, se convierte en un contenido sustantivo. Esta inserción hizo que formación cívica y ética fuera a la vanguardia del resto de los programas de educación secundaria, por considerar a los adolescentes tal y como son: sus preocupaciones, intereses, necesidades como un objeto de reflexión. De este modo pensar en la vida ciudadana dejaba de limitarse a la Constitución, a instituciones que no estaban ligadas directamente a la vida de los jóvenes, sino a la de los adultos. Lo que luego sería el lema de la reforma que se inició en 2002 para la educación secundaria – “Los adolescentes constituyen el centro del currículo” – comenzó con este programa.

LAA: Volvamos al tema de la prevención de adicciones, ¿cómo se vincula con la ciudadanía y con una formación cívica y ética? Yo creo que ese problema del consumo y no sólo el tráfico se veía crecer ya desde finales de la década de los noventa. Tanto padres como maestros estaban alarmados. Pero en este campo era evidente la limitación del enfoque de “valores” centrado en la exhortación. La exhortación, en este campo, simplemente no funciona. Optamos por informar y por enseñar a ejercer responsablemente la libertad, es decir, aprender a buscar información, opciones, a tomar decisiones a la luz de un futuro deseable, de valores analizados y asumidos libremente, no en un simple decir no u otras fórmulas simplistas. La prevención de adicciones es un campo muy complejo, que involucra a la persona en su totalidad, y también es un problema social que afecta a todos, seamos o no consumidores. Esto tenía que quedar claro, y creo que hasta cierto punto fue efectivo, porque cuando menos desató la reflexión y la conversación tanto en las aulas como en los hogares.

MELE: A mí me parece que el hecho de renovar el discurso sobre las adicciones, es decir, considerar los hábitos alimenticios, los temas de bulimia y anorexia, hablar de manera abierta de que, aunque son sustancias de consumo lícito, el tabaco y el alcohol también propician un consumo dependiente, hizo que el tema de las adicciones no se refiriera únicamente a las drogas ilícitas y, en ese punto, maestros y padres de familia se vieron confrontados con sus propias prácticas. Esto permitió mirar el fenómeno de las adicciones como un problema social más que estrictamente individual.

LAA: En efecto, el tratamiento amplio de este tema hizo que lo relacionáramos también con el tiempo libre y la recreación, así como con la capacidad del adolescente de plantearse metas y futuros deseables. Sin

la capacidad de plantearse libremente aspiraciones, el adolescente es presa fácil de las drogas duras y del narcotráfico, que engañosamente presentan vías rápidas para llegar a paraísos artificiales o adquirir bienes. Creo que como sociedad nos falta muchísimo por recorrer para poder realmente ofrecer a los jóvenes opciones de recreación sana, pero que sí se ha avanzado, dentro de la Secretaría de Educación Pública, en orientarlos en la concepción de su futuro.

MELE: En el tema de la organización política, fue muy importante poner la atención en el potencial de los jóvenes para interesarse e involucrarse en asuntos públicos y para vislumbrar caminos a su alcance para contribuir al bienestar colectivo. Me parece que para ello se tuvo que superar un estereotipo acerca de los adolescentes, como seres ensimismados, renuentes a preocuparse por los demás, e incapaces de comprender problemáticas que afectan a toda la humanidad.

Creo que en esta parte del programa la SEP fue muy sensible a la transformación social que se venía operando en las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones de gobierno.

LAA: Un componente importante de la asignatura, a la cual se decidió darle un enorme espacio curricular –120 horas en primero, 90 en segundo y 120 en tercero– fue el proyecto de participación. En éste, los estudiantes tenían la oportunidad de aprender a identificar un problema o una oportunidad de mejora, estudiarla y proponer una respuesta. Se creaba así un modelo de participación, aunque tal vez no se hizo suficiente énfasis en el trabajo de equipo y la acción concertada. El modelo original era el Proyecto ciudadano, elaborado por *Center for Civic Education*, de California, pero transformado considerablemente. En particular, se buscó hacerlo más social y enfocarlo a la comunidad educativa, además de no plantear que los estudiantes analizaran “políticas públicas”, sino

prácticas individuales y sociales. La participación en nuestro país no es lo que debe ser porque no hay suficientes espacios de participación, ni sabemos suficientemente irlos abriendo los ciudadanos. Pero esto va cambiando.

Conuerdo contigo en que tuvimos –y me refiero a toda la sociedad– que cambiar nuestra imagen de los jóvenes. Y las encuestas los mostraron como la generación más proclive a defender y ejercer la equidad de género, a cuidar el ambiente, y a interesarse en proyectos de defensa de derechos humanos, temas en los que las generaciones anteriores mostraban actitudes y prácticas poco avanzadas.

Se renovaron muchas prácticas educativas con el diseño de esta nueva asignatura. Trabajamos con especialistas de la sociedad civil, y conversamos con profesores de Argentina, Estados Unidos, España, Inglaterra y de manera muy especial, con especialistas en los estados de la República. Fue particularmente útil la relación con profesores, funcionarios e investigadores de Chihuahua, Quintana Roo y Guerrero, por ejemplo.

MELE: Respecto a la elaboración de libros de texto, en 1999, la SEP acababa de sanear un proceso que se encontraba viciado. Habitualmente, las editoriales y los autores presentaban sus propuestas que eran evaluadas por funcionarios de la propia SEP. No había criterios explícitos para asegurar la calidad de la evaluación e incluso se daba un manejo discrecional de las autorizaciones de los libros. Sin embargo, desde 1997, se estableció un proceso de evaluación y dictaminación de los textos de secundaria a cargo de equipos de especialistas externos a la SEP. Con este cambio la SEP podía comprometerse a realizar compras masivas de textos para llevar la gratuidad a la secundaria, toda vez que en 1992 se estableció su obligatoriedad. Entonces, la primera generación de libros de formación cívica y ética ya tenía este marco de trabajo, dentro del cual la SEP orientó a las editoriales y a sus autores muy cercanamente.

LAA: Cuando ya se iba cerrando el proceso de diseño de la asignatura convocamos a la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana (CANIEM) a que formara equipos multidisciplinarios de autores competentes en temas de leyes e instituciones, desarrollo humano, prevención de adicciones, sexualidad y ética. Una vez conformados dichos equipos, se ofreció a todas las editoriales que así lo desearan un seminario intenso de dos días, explicando a los autores el nuevo enfoque, las nuevas didácticas que se requerían, así como el tipo de libro que se deseaba. Una vez a la semana, los viernes, teníamos sesiones de consulta, abiertas y no obligatorias, para los autores. Participar en esas consultas no garantizaba de manera alguna que se aprobaran los libros, pero sí ayudó a que se comprendiera y se compartiera el programa. Se prepararon cerca de cincuenta propuestas de libros en un tiempo récord de tres meses, un poco menos de la mitad fueron aceptadas, pero se inició una nueva relación entre los autores, las editoriales, la SEP y los destinatarios finales.

También se empezó a trabajar de otra manera con la sociedad civil. La SEP no tenía especialistas en todas las materias que quería introducir, por lo cual se acercó a expertos organizados en redes para definir los enfoques y las acciones en la capacitación de maestros. Los casos de sexualidad y adicciones fueron particularmente exitosos.

Este programa se puso en marcha al final de la administración 1994-2000. Con el triunfo de Fox, correspondía al nuevo gobierno definir una nueva política educativa. La formación cívica volvió a ser objeto de reforma y nuevamente hubo oportunidad de redefinir el concepto de ciudadanía.

El gobierno del presidente Fox asumió compromisos claros en materia de derechos humanos. Instruyó a la SEP a elaborar un programa amplio de educación en derechos humanos que abarcara todos los tipos y niveles educativos, con el objetivo de constituir una fuerte cultura de derechos humanos en nuestra sociedad. A la vez, en la Subsecretaría de

Educación Básica, se cuestionaron los efectos de la formación cívica y ética y se comisionaron evaluaciones cuyos resultados no se difundieron fuera de la Secretaría, pero que apuntaban algunos problemas de instrumentación y de capacitación. También desde el mundo académico se cuestionó que se pretendiera formar valores y cambiar prácticas por medio de una asignatura y que no se trabajara sistemáticamente el ambiente escolar. Asimismo, el concepto de formación ciudadana se amplió con la introducción de la noción de ciudadanía ambiental y el diálogo intercultural.

MELE: Desde 1999, la Subsecretaría realizó un seguimiento a varias escuelas del país a fin de identificar los retos con los que se enfrentarían los docentes para trabajar con el nuevo programa, lo cual contribuiría a definir acciones de capacitación acompañadas de materiales de apoyo. Una de las dificultades principales detectada fue el tratamiento didáctico, básicamente informativo, que los maestros daban a los contenidos con lo cual se les despojaba de su potencial formativo. Por otra parte, la mayoría de los profesores hizo evidente la confusión entre sus valores personales con los que la asignatura promovía. Esto dio lugar a que se dieran casos de evaluación de los alumnos en su conducta, sus inclinaciones, sus preferencias, o incluso su cultura juvenil, con efectos negativos cuando los maestros discrepaban de estas manifestaciones.

LAA: Creo que el aspecto más difícil y en el que menos pudimos avanzar en este programa fue la evaluación. Creo que padres de familia, maestros e incluso alumnos, aceptaron los objetivos y métodos de trabajo, pero no pudimos dar suficiente orientación a los maestros en cuestiones de evaluación.

MELE: En cuanto a las evaluaciones al programa realizadas externamente, se señaló que había necesidad de dejar más clara la metodología de trabajo a los maestros con el fin de que no recrearan prácticas tradicionales que limitaban el alcance del programa. Me parece que el programa, en sí mismo, salió bien librado, por lo que al promoverse la entonces llamada Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES) consideramos la necesidad de recuperarlo en su totalidad, además de ser un programa de reciente inclusión en comparación con el resto de las asignaturas.

LAA: De hecho, el subsecretario nos pidió conformar un grupo de la Asesoría y de la Subsecretaría para hacer una propuesta de formación cívica y ética para la primaria. Estos trabajos se vieron enriquecidos y, a la vez, llevados a la vorágine de los trabajos de la RIES. La reforma de la secundaria, del preescolar, la normal y de la media superior facilitó que se introdujeran, sistemáticamente, contenidos de derechos humanos desde el preescolar hasta la educación media superior, cumpliendo así con una de las estrategias del programa de educación en derechos humanos.<sup>4</sup> En esos trabajos se hizo patente que había un nuevo concepto y un nuevo consenso de formación ciudadana que incluía de manera importante el conocimiento y la defensa de los derechos humanos. La propuesta de primaria no podía ser sólo un antecedente o un reflejo, o una versión para niños, del programa de secundaria: tenía que hacerse un planteamiento nuevo.

Creo que el proceso de consulta, que se inició con la reforma de la educación secundaria, desató procesos de participación que no tuvo la reforma anterior.

<sup>4</sup> El Instituto Interamericano de Derechos Humanos en su *V Informe interamericano de la educación en derechos humanos* de diciembre de 2006, en un estudio realizado en 19 países sobre el desarrollo de contenidos y espacios curriculares sobre derechos humanos para los estudiantes de 10 a 14 años considera que en México se ha logrado el cien por ciento.

MELE: El proceso de diseño de los programas de formación cívica y ética para primaria se vio fortalecido por el trabajo interinstitucional establecido por convenio y, en primera instancia, entre la SEP, el IFE y la SEGOB. Durante el proceso se fueron integrando otras instituciones públicas y algunas organizaciones sociales. Dado que como equipo de la Subsecretaría tuvimos que participar de manera paralela en ambos procesos, fue posible identificar puntos de articulación entre los programas, con lo cual se trató de asegurar una continuidad curricular, en materia de formación ciudadana, entre la educación primaria y la secundaria. Uno de los elementos que contribuyeron a esta vinculación fue la introducción de la noción de competencias, mediante la cual se buscó graduar los contenidos en cada grado de la primaria y la secundaria y dar pie a una evaluación objetiva. Esta noción facilitó, asimismo, el replanteamiento de la secuencia de contenidos de secundaria y la precisión en algunas orientaciones didácticas.

Asimismo, se consideró la necesidad de incluir al ambiente escolar como herramienta didáctica junto con el trabajo de la asignatura y el reforzamiento mutuo con las diferentes asignaturas del currículo, así como la pertinencia de impulsar didácticas más participativas.

LAA: Me parece que anteriormente el apoyo institucional se daba de manera más espontánea y personal y no se consolidaba en convenios. Los grupos de trabajo se conformaban más por afinidad o por coincidencia. Creo que en este rubro se avanzó mucho.

MELE: Quisiera detenerme un poco en el proceso de construcción y de consulta del programa integral de formación cívica y ética. Los trabajos comenzaron en 2003 con un acercamiento a escuelas de 12 entidades del país que, de manera voluntaria, participaron en una primera fase piloto dedicada al ambiente escolar. Con estas escuelas,

alrededor de 130, se identificaron varias líneas de trabajo que podrían señalarse como propias de la formación cívica y ética. Paralelamente, el equipo encargado del diseño curricular comenzó a elaborar una primera propuesta de gradación de las competencias cívicas y éticas. Una vez concluida la fase piloto relativa al ambiente escolar, se dio inicio en 2004 a una segunda fase para la construcción de la asignatura en cada grado. Para ello, se diseñaron tres guías de análisis que se trabajarían en las escuelas participantes por los colectivos de maestros en sus sesiones de Consejo Técnico. A través de estas guías se propició la discusión de los maestros sobre el programa vigente de educación cívica, se sometió a su consideración la secuencia de competencias cívicas y éticas y un primer diseño de una unidad de primero a sexto grados. A través de los equipos técnicos de cada entidad tuvimos la posibilidad de contar con los productos de discusión de las escuelas y, con base en ellos, terminar de tomar decisiones sobre los contenidos de cada grado.

Para concluir con este recuento de la construcción de los programas de primaria, me gustaría señalar que, además de las 130 escuelas participantes, con sus respectivos colectivos docentes, las sucesivas versiones del programa se sometieron a la lectura de especialistas y representantes institucionales externos y de la propia Secretaría. Con ello se buscó enriquecer y depurar los planteamientos del programa, además de ir sentando las bases para el consenso en torno a su contenido y pertinencia.

LAA: Planteaste dos factores: la noción de competencia y el proceso de consulta. Sin embargo, no hablaste de la génesis del uso de la noción de competencias para la elaboración de este programa. ¿Cuál fue la motivación y las principales referencias para su introducción en la elaboración de este programa? ¿Te parece acertado decir que el planteamiento de competencias supera el planteamiento de valores?

MELE: A finales de los noventa, en el plano nacional e internacional se comenzaban a discutir cada vez con mayor fuerza los aspectos procedimentales de la enseñanza, es decir, los recursos didácticos que contribuían a brindar mayor sentido y aplicabilidad a los aprendizajes adquiridos por los alumnos. Digamos que esta perspectiva desplaza la atención del qué al cómo. Varios autores europeos como Philippe Perrenoud y Bernard Rey ofrecieron cuestionamientos y algunas respuestas, que apuntaron a centrar la responsabilidad de la escuela en brindar una enseñanza vinculada al contexto de los alumnos.<sup>5</sup> Por ello, se consideró necesario hablar de competencias cívicas y éticas para particularizar las que eran propias en la asignatura. Otros programas ya las estaban incluyendo: el programa de educación preescolar, que también estaba en proceso, el CONAFE, y la propia RIES.

Una concepción sencilla de competencia sería la de un conjunto de capacidades que involucran la adquisición de conocimientos, valores y actitudes, que son necesarios para responder a un desafío o problema que tiene lugar en un contexto particular. Con esta noción de competencia se desarrollaron los programas de formación cívica y ética para primaria y secundaria.

Por su parte, el IFE ya había comenzado a hacer camino en este terreno de las competencias y, en virtud de que era una de las instituciones involucradas, se asumió el planteamiento. De su propuesta original de promover catorce competencias, la discusión encabezada por la SEP con el propio IFE y SEGOB dio como resultado un reacomodo y una depuración para conservar ocho competencias cívicas y éticas.<sup>6</sup>

En lo que respecta a si el planteamiento por competencias avanza o supera al de formación en valores, considero que lo complementa. Las

<sup>5</sup> Cfr., Philippe Perrenoud, *Construir competencias desde la escuela*, Santiago de Chile, Dolmen Ediciones, 2000; y Bernard Rey, *Las competencias transversales en cuestión*, [www.philosophia.cl/](http://www.philosophia.cl/) Escuela de Filosofía, Universidad Arcis (consultada en mayo de 2004).

<sup>6</sup> Las competencias cívicas y éticas del Programa Integral de Formación Cívica y Ética

competencias son elementos que contribuyen a definir la orientación y la profundidad de un contenido y que apuntan a precisar su tratamiento en la escuela. Sin ánimo de incurrir en un pragmatismo que deje como mensaje que solamente aquello que es aplicable o útil es valioso, considero que las competencias recuperan la idea de contenido como conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes pero que, además, señalan el tipo de acciones que los alumnos requieren desarrollar. En una asignatura como formación cívica y ética las competencias son un recurso interesante para centrar la atención de los docentes en lo que los alumnos deben aprender y hacer evidente que están aprendiendo. Con ello se trataría de superar algunas prácticas típicas de la instrucción cívica donde se cree que la repetición de conceptos, la memorización o la transcripción son suficientes para desarrollar el razonamiento cívico y ético de los alumnos. Así, creo que avanza la propuesta de formar en valores al poner el acento en el carácter situado o contextualizado de la misma.

LAA: Sí, es un avance la noción de competencia de este programa con relación al anterior de 1999 en cuanto a conocimiento, actitud y valor. En el programa anterior, el enfoque es intelectual, en éste siento que es conocimiento puesto en acción. La noción de competencia me parece interesante, pero también quisiera explorar sus limitaciones. No es nada más que lo único valioso sea lo útil, sino que hay formas de conocimiento y experiencia que no responden totalmente a la noción de competencia. Pensemos, por ejemplo, en cuestiones de lo que abstractamente se llama amor a la patria, o en cuestiones de responsabilidad, o bien apreciaciones estéticas. Creo que la noción de competencia nos

son: conocimiento y cuidado de sí mismo, autorregulación y ejercicio responsable de la libertad, respeto y aprecio de la diversidad, sentido de pertenencia a la comunidad, la nación y la humanidad, manejo y resolución de conflictos, participación social y política, apego a la legalidad y sentido de justicia, comprensión y aprecio por la democracia.

ayuda a hacer más objetiva nuestra apreciación de los conocimientos y las conductas de los alumnos, pero no es un descriptor suficientemente amplio del conjunto de fenómenos epistemológicos, afectivos, éticos que tienen que conjugarse en la educación cívica formal en una concepción de educación integral. Por ejemplo, ¿qué competencias y asuntos van asociados a la competencia “Sentido de pertenencia a la nación”? Me parece que esto es algo que hay que tomar en cuenta aunque no tengo ninguna respuesta a la mano.

MELE: Qué bueno que mencionas esta competencia, porque alude a uno de los contenidos que tradicionalmente han formado parte de la instrucción cívica. En efecto, coincidido contigo, en que el amor a la patria no tiene una “utilidad” ni “sirve” para resolver problemas. Sin embargo, considero interesante la posibilidad de que en la escuela los maestros planteen estrategias donde los alumnos tengan que reflexionar y emitir juicios desde sus ideas, creencias, experiencias de lo que significa ser mexicano frente a situaciones que evoquen conflictos como la discriminación y la inequidad, así como la necesidad de ponernos en el lugar de otras personas. Esto no implica que a diario van a toparse con problemas relacionados con su identidad nacional, pero que habrán tenido la oportunidad de “poner en práctica” ideas, juicios y afectos relacionados con la pertenencia, en ejercicios que van más allá de la exaltación de la patria, donde pocas veces nos enseñaron a conciliar estos sentimientos con la reflexión de cómo vivirlos dignamente y en condiciones de igualdad.

Hay nuevos programas de formación cívica y ética para la educación primaria.<sup>7</sup> Pero no hay un libro de texto gratuito, ¿qué material de apoyo existe?

<sup>7</sup> A la fecha de esta conversación, se encuentra pendiente la publicación del Programa Integral de Formación Cívica y Ética en el *Diario Oficial de la Federación* y se trabaja en el acuerdo y la versión final del documento para ello.

MELE: En los inicios del diseño de esta asignatura se consideró que, como parte de la formación ciudadana, los alumnos requerían contar con diversos materiales, por lo que, además de los libros de texto de las diferentes asignaturas, se encuentran los acervos de las bibliotecas de aula. La idea que se ha tenido es que los alumnos requieren ser usuarios críticos de diversos tipos de texto y medios informativos. Por esta razón no se consideró que necesariamente tuviera que haber un libro de texto gratuito.

Por otra parte, a través del contacto con diversas instituciones públicas y organizaciones sociales, se identificó la existencia de algunos materiales dirigidos a la población infantil en torno a los temas específicos de dichas instituciones. Por ejemplo, el Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable (CECADESU) de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el IFE, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), entre los principales. Se contempló así la posibilidad de que se promovieran coediciones con estas instituciones para dotar a las escuelas con un acervo especial de formación cívica y ética disponible para el uso colectivo o la consulta individual, como en el caso de las bibliotecas de aula. De este modo los alumnos contarían con materiales diversos, actuales y con un tratamiento específico de temas afines a la formación cívica y ética.

Pero hace un momento señalaste que en la propuesta de 1993 no había un libro de texto, lo cual trajo consigo una serie de problemas. ¿Cuál sería tu punto de vista sobre la publicación de uno para esta nueva asignatura en la educación primaria?

LAA: Un libro de texto único en la primaria me parece imprescindible. No excluyo por ese libro materiales de apoyo como cuadernos de trabajo, publicaciones periódicas, ficheros o cualquier otro que dé entrada a

la pluralidad de concepciones pedagógicas y temáticas que puede y debe abordarse en la formación ciudadana. Sin embargo, creo que en tiempos de la diversidad y la pluralidad es importante mantener un núcleo mínimo común y éste no debe contener sólo métodos de análisis y prácticas, sino que éstos deben estar fincados en el conocimiento de nuestra conformación como pueblo, nuestras instituciones y leyes, los principios que nos unen y la convicción compartida de la importancia del trabajo conjunto para definir y trabajar por un presente y un futuro mejor para todos.

Estuvimos analizando la tradición mexicana de libros de civismo y lo primero que concluimos es que tenemos una larga tradición que no puede ignorarse y que no debe desperdiciarse. En el libro que prepare la SEP se deberá, pienso, presentar de manera clara y sencilla el ideario de los mexicanos: su compromiso con su pueblo y sus leyes, el conocimiento de su historia y sus tradiciones como fuente de legítimo orgullo y de defensa contra cualquier fuerza interna o externa que pretendiera subyugarlo. Imagino un texto bien escrito y bellamente ilustrado que ayude a los niños a conocer y amar a su país y a sus conciudadanos.

MELE: Considero importante retomar los elementos que hace un momento señalaste: que, en este periodo, se amplió nuevamente la idea de ciudadanía. A este respecto, tanto en primaria como en secundaria se incluyeron la educación ambiental y la educación intercultural. Para ello, en algunos casos se acudió a instancias como la SEMARNAT, así como a la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe.

LAA: De hecho, también en la educación media se dio esta reconceptualización de la educación en valores y la ciudadanía. Con la asignatura “ética y valores” se da continuidad a los planteamientos de secundaria y se profundizan. En cada semestre se abordan distintos aspectos

de las siguientes áreas temáticas: las dimensiones de la conciencia moral; los derechos humanos y la dignidad de la persona; multiculturalismo y globalización; ciencia, tecnología y tecnociencia; educación ambiental para el desarrollo sustentable. La reforma del bachillerato general se dio con base en una consulta muy amplia entre los profesores, y un equipo de la UNAM colaboró en darle a la asignatura “ética y valores” I y II su sustento teórico y pedagógico, en un estricto marco de laicismo y valores de la democracia. Creo que abrirse a la colaboración con instituciones públicas de educación superior ha enriquecido mucho el trabajo de la SEP en este y otros campos. Por favor hablemos del Consejo Consultivo Interinstitucional de Formación Cívica y Ética.

MELE: La constitución del Consejo Consultivo Interinstitucional de Formación Cívica y Ética representa una oportunidad para que la discusión de los contenidos de la formación ciudadana que se promueve para la educación básica (2006-2012) sea sometida a una revisión constante, con vistas a enriquecerla. Dicho consejo tendrá que desempeñar un papel muy importante ante las discrepancias que puede haber entre diversos grupos de la sociedad en temas álgidos y sensibles como los que suelen ser asociados con esta asignatura.

LAA: Pero no todo es consenso y manejo de discrepancias. La evaluación es otro gran tema.

MELE: Se requiere discutirlo en varios niveles: en el plano de los aprendizajes que logran los alumnos. A este respecto los programas de primaria y secundaria han incorporado una precisión en torno a los aprendizajes esperados con lo que se busca comenzar a precisar lo que los alumnos deben saber y saber hacer, de tal modo que, además del docente, los propios estudiantes y los padres de familia tomen en considera-

ción los criterios que se aplicarán para evaluar. Por otro lado, se requiere una evaluación de los efectos que esta asignatura pueda llegar a causar en los comportamientos juveniles de los próximos años. Esto último implica pensar en una evaluación de la escuela, de su organización y de un ambiente favorecedor del aprendizaje. Y encontrar maneras de evaluación comparadas, tanto al interior del país, como entre países.

LAA: Promover la participación sigue siendo una tarea de importancia crítica. Creo que la colaboración con instituciones como el IFE, el CONAPRED, la SEGOB y las comisiones de derechos humanos debe dirigirse ya no únicamente a definir contenidos y materiales de apoyo, sino a pensar conjuntamente en actividades que promuevan la participación dentro y fuera del sistema escolar, con base en conocimientos, organización y valores democráticos. Los convenios que estamos firmando con estas instituciones van en ese sentido. También debemos buscar alianzas estratégicas para la evaluación, para decirle a la sociedad: “así estamos trabajando y éstos son nuestros resultados. Estamos avanzando en educación cívica”.

## REFLEXIONES FINALES

LAA: Creo que a la sociedad le conviene una visión un poco más optimista de sí misma y reconocer valores donde los hay, valores y prácticas valiosas donde las haya. También creo que no debe responsabilizarse únicamente a la escuela: toda la sociedad debe estar comprometida. Para cualquier programa presente y futuro tendría que considerarse la importancia de la educación no formal de niños, jóvenes y adultos que están fuera del sistema educativo, que no han iniciado o completado su educación básica, y que ascienden en este momento a más de 33 millones. También habría que considerar la altísima proporción de escuelas

multigrado del país, las cuales representan aproximadamente 50% de nuestras escuelas. El hecho que niños y jóvenes de distintos niveles y grados escolares sean atendidos al mismo tiempo por un solo maestro, requiere de condiciones especiales, sobre todo porque estas escuelas operan en las regiones más apartadas y marginadas. Será difícil fortalecer la cultura ciudadana si no se integra de manera equitativa y eficaz a la población que mencioné. Cuando tengamos como sociedad prácticas más justas, incluyentes y equitativas generaremos nuevas necesidades educativas. Por lo pronto creo que lo principal es sentar las bases para generar esas prácticas.

MELE: Considero que se ha comenzado a brindar mayor atención al desarrollo de acciones vinculadas con la formación ciudadana, aunque varias de ellas están desarticuladas. Las transformaciones realizadas al currículo de la educación básica ofrecen una oportunidad para su integración. No podemos decir que hemos llegado a la cúspide, creo que seguimos avanzando en estrecha interacción con los retos que plantea la sociedad a la educación en su conjunto y en particular a los asuntos vinculados con la convivencia ciudadana. Hay muchas cosas por hacer con la capacitación de los maestros, con el impulso de procesos de investigación sobre las condiciones y las características del aprendizaje que los alumnos desarrollan ante este tipo de contenidos. También me parece que una tarea pendiente es la evaluación de los resultados mediante el desarrollo de instrumentos apropiados a las características de nuestro país.

## LA CONCEPCIÓN ACTUAL DE CIUDADANÍA

### LAA Y MELE:

- Ciudadanía como capacidad de orientar la acción propia y colectiva hacia la construcción de mejores condiciones de vida.
- Ciudadanía contra la colonización.
- Ciudadanía como una convicción compartida de que existen vínculos imprescindibles que compartir al tiempo que particularidades específicas de las personas que deben respetarse, siempre y cuando no atenten contra la dignidad individual y colectiva.
- Ciudadanía contraria a la imposición de la violencia como forma de resolución de conflictos.
- Ciudadanía como la confianza de los seres humanos en su potencial para modificar las instituciones y las leyes con vistas a establecer condiciones de vida más justas y sustentables.
- Ciudadanía debe ser también capacidad de diálogo y voluntad de entendimiento, como decía el Benemérito de las Américas, entre los individuos y las naciones.
- Ciudadanía como la posibilidad de aprovechar los beneficios de las tecnologías de la información y la comunicación para comprender a otras personas, compartir conocimientos y enriquecer nuestros horizontes.
- Ciudadanía como compromiso.

### CIERRE: LAS ESCUELAS DEL DISTRITO FEDERAL Y SU RELACIÓN CON EL IEDF

Las escuelas, como lo han señalado o soñado todos los pedagogos, son el laboratorio social para el cambio; son un microcosmos que no sólo tiene el poder de reflejar lo que sucede fuera de sus muros, sino de transformarlo.

En cuestiones de formación ciudadana, de ética y de civismo, la escuela es el ámbito de formación privilegiado. Si bien las familias y todas las instituciones socializadoras tienen un papel que cumplir y medios para hacerlo, la escuela –si forma inteligencias, conciencias y voluntades– es el ámbito especializado para formar seres conscientes de sus derechos, de sus obligaciones, de las formas de convivencia que potencian al ser humano, de los métodos para su labor conjunta, de la historia que los une, de la lengua que los comunica, de los ideales compartidos, de los peligros que acechan a la colectividad, de los recursos que comparten.

La escuela debe ser laboratorio de convivencia democrática, de tolerancia, de respeto, de interés en los demás, de formas de vida que se armonizan ante objetivos comunes que son el aprendizaje, la inclusión, la participación, la transformación.

Vemos en las escuelas del Distrito Federal, en conjunto y una por una, viveros de diversidad, de inteligencia, de amor a la vida en condiciones muchas veces muy difíciles. Las niñas y los niños del DF viven vidas complicadas, en hogares agobiados por el trabajo y las distancias, la carestía, las necesidades múltiples de las familias a veces aisladas, a veces apoyadas por estructuras intergeneracionales. La escuela debe ser un remanso, un ejemplo, un apoyo, una fuente de alegría y un estímulo al desarrollo para esos niños. Algunas iniciativas como la de escuela segura y la de escuelas de jornada completa buscan asegurarlo en las zonas de mayor conflicto, como Iztapalapa.

El IEDF se ha acercado a las escuelas de la Ciudad de México para impulsar en ellas proyectos de participación ciudadana, y han funcionado bien. Busquemos ahora fortalecer más las iniciativas que lleguen a los niños y jóvenes que están fuera de la escuela para que se sepan ciudadanos, sujetos de derechos, entre los cuales está el derecho a la educación, y busquemos nuevas fórmulas para que ejerzan ese derecho a cabalidad, como puerta de entrada a una ciudadanía plena.

# Formación ciudadana democrática: lecciones para la educación en el DF

Bradley A.U. Levinson

## INTRODUCCIÓN

¿Cómo han de formarse ciudadanos democráticos en la metrópolis más grande del mundo, la Ciudad de México? ¿Qué roles pueden asumir el gobierno de la ciudad y el federal en la formación de ciudadanos democráticos, y qué rol las organizaciones no gubernamentales? ¿Cómo pueden moldearse ciudadanos democráticos dentro y fuera de los contextos escolares, y cuáles son las ventajas de los contextos escolares en relación a los no escolares? Estas son algunas de las cuestiones más apremiantes en este momento, y de relevancia para esta publicación. Pero para comenzar a responder a estas preguntas debemos contextualizar los esfuerzos para la formación de ciudadanos democráticos en la Ciudad de México a partir de una mirada más abarcadora sobre los afanes desplegados en México y en América Latina, especialmente aquellos centrados en la reforma del currículo y la estructura escolar. En este ensayo, analizo y reviso críticamente los programas de educación cívica en México y América Latina. Llamo la atención sobre las diferencias y las

contradicciones en el lenguaje utilizado para justificar esos programas, tanto como sobre los modelos del “buen ciudadano” que esos programas implican. También presto especial atención a las condiciones institucionales y culturales necesarias para su exitosa instrumentación.

## LOS ESFUERZOS POR AMÉRICA LATINA

A partir de las transiciones políticas y las reformas económicas de los años ochenta, y especialmente a finales de los noventa, los Estados latinoamericanos se han mostrado muy activos al revisar los programas de educación cívica, con el objetivo de crear una cultura política más democrática. Por largo tiempo un baluarte de la identidad nacional y la lealtad hacia regímenes de corte más autoritario o populista, varios gobiernos han concebido a la educación cívica en las escuelas como un espacio para fomentar la ciudadanía democrática. Sin embargo, ¿en qué consiste esta ciudadanía democrática? ¿Qué tipo de ciudadano, para qué tipo de democracia? Y, ¿en qué forma los Estados, principalmente a través de sus ministerios de educación, pero también en conjunto con una variedad de organizaciones nacionales e internacionales, utilizan las escuelas para formar ciudadanos democráticos?

Cualquier intento por entender el creciente fenómeno de la formación ciudadana para la democracia (FCD) en América Latina debe considerar las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las organizaciones más importantes que patrocinan la democracia y cómo funcionan? ¿Quiénes las financian? ¿Qué leyes y qué documentos han sido aprobados para permitir el funcionamiento de estos programas? ¿Cuál es el clima político y social prevaleciente y cuál es el contexto existente en el que ciertos tipos de programas y políticas están siendo desarrollados (*i.e.*, un predominio de abusos de los derechos humanos; corrupción; guerra civil; narcotráfico)? Finalmente, ¿qué papel tienen las agencias gubernamentales?

mentales, especialmente los ministerios de educación, para desarrollar y poner en práctica estos programas, y qué papel tienen diversas ONG del ámbito local, nacional, e internacional? ¿Qué tipo de colaboraciones y relaciones, si las hay, existen entre estos distintos sectores?

La Organización de los Estados Americanos (OEA) es el más poderoso e impulsador cuerpo político para patrocinar la FCD a lo largo de América Latina. Antes de 2001, la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la OEA había realizado ya esfuerzos significativos en el desarrollo de liderazgo para la democracia. Al menos desde la Segunda Cumbre de las Américas, llevada a cabo en Santiago de Chile, en 1998, numerosas resoluciones para atender “los valores y las prácticas democráticas” fueron promulgadas durante las asambleas generales de la OEA, las sesiones plenarias, y las Cumbres de las Américas. Tales esfuerzos fueron en gran medida fortalecidos por la firma de la Carta Democrática Interamericana de la OEA en septiembre de 2001. Los artículos 26 y 27 de la Carta ponen especial énfasis en la necesidad de desarrollar una “cultura democrática” que acompañe las reformas políticas. En particular, el Artículo 27 ordena que “se prestará atención especial al desarrollo de programas y actividades para la educación de la niñez y la juventud como forma de asegurar la permanencia de los valores democráticos, incluidas la libertad y la justicia social”.

Desde ese tiempo, el Programa de Promoción del Liderazgo y la Ciudadanía Democrática (PROLIDEM) de la UPD, así como la Unidad para el Desarrollo Social y Educación (UDSE—recientemente disuelto y reorganizado bajo la nueva secretaría de la OEA—), han tomado el liderazgo al convocar encuentros para compartir conocimientos sobre las mejores prácticas democráticas a lo largo del continente. Dicho trabajo preliminar resultó en la fundación del Programa Interamericano sobre Educación en Valores y Prácticas Democráticas, en agosto de 2005. El Programa Interamericano contiene una variedad de actividades bajo los

títulos de “investigación,” “desarrollo profesional,” e “intercambio de información,” todos diseñados para avanzar en la agenda de educación para la democracia en las Américas.<sup>1</sup>

La OEA es sólo un tipo de organización internacional, compuesta por estados miembros, que influye en la dirección de la FCD en América Latina. Existe también un sector muy activo de varias ONG que colaboran en diversos niveles con dependencias educativas de Estado—y que a veces son financiadas por éstas. Por ejemplo, *Civitas Latin America* es una organización no gubernamental, con sede en Estados Unidos, que proporciona servicios de educación democrática a sus pares latinoamericanas. Recibe la mayor parte de su financiamiento del Departamento de Educación de Estados Unidos, mediante La Ley de Educación para la Democracia aprobada por el Congreso de dicho país; un apoyo adicional es proporcionado por el Departamento de Estado (Relaciones Exteriores) estadounidense, la Agencia para el Desarrollo Internacional y otras fuentes. *Civitas* facilita estos servicios a través de una red nacional e internacional de individuos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas y dependencias gubernamentales. Sus programas educativos para la democracia incorporan una diversidad de actividades para ayudar a alcanzar su objetivo: institucionalizar un acerca-

<sup>1</sup> Véase el documento “Adopción del programa interamericano sobre educación en valores y prácticas democráticas”, OEA, 12 de agosto de 2005, para los detalles respecto de la secuencia de promulgaciones y acuerdos que dan vida al Programa Interamericano. Es digno de mención la importancia del proceso la Cumbre de las Américas al darle, finalmente, forma al Programa Interamericano. Las Cumbres fueron establecidas como un proceso para facilitar el diálogo entre presidentes y altos funcionarios gubernamentales en el Hemisferio Occidental. De acuerdo con la página de la Cumbre, el enfoque ha cambiado en lo que va del siglo XXI con cada uno de los intentos para estabilizar el proceso. Ha habido tres Cumbres y dos Cumbres especiales desde la Cumbre inaugural en Miami (1994). La OEA juega un papel especial como Secretariado del Proceso de la Cumbre de las Américas y en la consumación y puesta en práctica de las resoluciones de la Cumbre.

miento pedagógico y curricular que se enfoca en los problemas e intereses de los estudiantes. Por ello, *Civitas Latin America* es una organización importante para facilitar las relaciones entre los ministerios de educación del Estado y los programas de las ONG.

Otras influencias provienen de organizaciones multilaterales como las Naciones Unidas—especialmente a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)—, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Desde su creación en 1945, la UNESCO ha trabajado para mejorar la educación a escala mundial. Para la UNESCO, la educación para la ciudadanía se ha convertido en un medio cada vez más importante para que los seres humanos aprendan todo lo referente a sus derechos y responsabilidades. Como *Civitas*, la UNESCO trabaja a escala global, y con frecuencia en los mismos países. Sin embargo, funciona más como una fuente de información que como una agencia proveedora de servicios. Esta organización proporciona materiales tales como el manual para la educación de la ciudadanía “La defensa al servicio de la paz,” y “Educando para la ciudadanía” —un CD multimedia. Del mismo modo, publica reportes sobre la condición global y local de la educación para la democracia.

La OEI es otra organización multilateral que se ubica en este paisaje institucional. Mediante programas como *Educación para la ciudadanía, democracia y valores en sociedades plurales*, y publicaciones como la *Revista Iberoamericana de Educación*, la OEI intenta catalizar los esfuerzos de reformas para la educación. En 2005, la Red Centroamericana de Educación en Valores para la Ciudadanía y la Democracia (REDCAEV) fue creada a través de la OEI, con un mandato específico para coordinar y vincular los esfuerzos de la FCD a lo largo de la región centroamericana.

Por su parte, el BID proporcionó ayuda para crear el Observatorio Regional de Competencias Ciudadanas, el cual incluía una membresía

para los ministros de educación de seis países latinoamericanos (Argentina, Chile, Colombia, México, Nicaragua y Panamá). Este programa fue creado en repuesta a una pérdida real o percibida de la credibilidad democrática en dichos países. Recientemente, el Observatorio recibió una subvención sustancial del BID, bajo su programa de “Bienes Públicos Regionales,” y así ha dado lugar al Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas (SREDECC).<sup>2</sup> La primera meta articulada del SREDECC es desarrollar una definición consensuada de las competencias ciudadanas para América Latina, tomando en consideración los diferentes sentidos y prácticas que existen a lo largo del continente. La segunda (y más cara) meta es crear un proceso de evaluación que analice las prácticas actuales de educación para la ciudadanía en primarias y secundarias. La evaluación comparará los resultados entre los países, y de esta manera proveerá información para futuras reformas. Finalmente, el SREDECC ayudará a coordinar la formulación de políticas, programas, y prácticas para la FCD en toda la región.

Prácticamente todos los Estados latinoamericanos se han suscrito a uno o más de estos organismos políticos regionales e internacionales. Así, los ministerios de educación de los Estados están fuertemente condicionados por los acuerdos, mecanismos, y políticas que dichos organismos establecen. Las leyes y políticas nacionales son diseñadas con frecuencia en referencia a ellos. De esta manera, se ha concertado un compromiso hemisférico más amplio para la FCD. No obstante, cuando estudiamos programas particulares, debemos preguntar: ¿cómo está definida y concebida, implícita o explícitamente, la democracia?, ¿qué tipo de conocimientos, competencias, valores o disposiciones son más

<sup>2</sup> La lista de siete países participantes se ha modificado algo ahora: Brasil, Paraguay, República Dominicana, México, Guatemala, Chile y Colombia.

prominentes? y ¿cuál es el contexto político/social en el que ciertos valores y competencias son destacados frente a otros?

En casi todos los discursos y programas de la FCD existe un amplio consenso sobre la necesidad de superar la “mera” democratización electoral con un cambio cultural más fuerte y de mayor alcance. La educación —más específicamente, la escuela— es vista como el camino más eficaz para llevar a cabo dicho cambio. Existe también un amplio consenso en que dicha enseñanza no puede descansar en la simple acumulación de conocimiento enciclopédico que caracterizó la “antigua” educación cívica. En lugar de ello, la FCD necesariamente involucra la creación de nuevos valores, disposiciones, habilidades, y conocimientos. La FCD también presta atención a la transformación de los ambientes autoritarios de las escuelas y en asegurar que los valores democráticos sean enseñados por una variedad de materias (transversalmente), en lugar de estar estrictamente limitados a la clase de educación cívica. Por lo tanto, no es sorprendente que términos como valores, ética, o normas, así como competencias, figuren prominentemente en los programas de la FCD. Dichos programas buscan inculcar compromisos profundos con la democracia; compromisos que sustenten los valores y el hábito de la acción reflexiva. Donde difieren los varios programas de FCD es en los valores que destacan y en las competencias que buscan desarrollar. Como se observará, algunos ponen el énfasis en las concepciones deliberativas de democracia, otros en el Estado de Derecho, otros en la democracia participativa, y así sucesivamente. Y aún en los casos donde la retórica pareciera ser muy parecida —como por ejemplo en la referencia ubicua a la *participación*— los significados pueden ser muy diferentes.

Dichas diferencias fueron evidentes en un plenario especial del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos en 2004, al que tuve la buena fortuna de asistir. En su discurso inaugural

en el encuentro, denominado “Promoción de una Cultura Democrática a través de la Educación,” el secretario general asistente Luigi R. Einaudi estableció la pauta al enfatizar la “promoción de valores y prácticas democráticas” y la “enseñanza de valores democráticos.” Una serie de ponentes continuaron con sus presentaciones. La directora de la Unidad de Desarrollo y Educación de la OEA en ese momento, la académica mexicana Sofíaleticia Morales, resaltó los componentes clave de la educación democrática como la paz, los derechos humanos, y el pensamiento crítico. Asimismo, enfatizó la importancia de la igualdad y la democracia en la misma gobernación de las escuelas; para contar con educación para la democracia, insistió, debemos trabajar también en la democratización de los sistemas y procedimientos educativos.

Posteriormente, el subsecretario mexicano de Educación Básica y Normal, Lorenzo Gómez-Morín Fuentes, situó como objetivo principal de la FCD la resolución pacífica de los conflictos y “antagonismos” en la sociedad. Resumió el nuevo programa mexicano de “Educación para una cultura de la legalidad,” que enfatiza sobre el combate a la delincuencia y la corrupción, pero también en el “fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones dentro de un marco de respeto a la ley.”

Por su parte, el secretario de Educación venezolano, Aristóbolo Izturiz, centró sus comentarios en referencia a la “revolución republicana” de su país en 1999. Desde ese momento, señaló, el sistema educativo venezolano ha sido orientado hacia la creación de una sociedad verdaderamente democrática, la transformación de un Estado formalmente democrático en otro realmente sustantivo: transformando la democracia política en democracia social; la educación para un Estado de Derecho en educación para la justicia social; la democracia formal en democracia participativa; y la democracia representativa en democracia protagónica. A diferencia de la ponente anterior, Izturiz instó a un

tipo de educación para la “la participación y el protagonismo en la toma de decisiones”.

Claramente, el panel inaugural de este evento de la OEA había articulado una amplia variedad de significados para la FCD. Para algunos, la FCD primordialmente debe tender a cultivar la “libertad individual”, la “responsabilidad,” y el “respeto por la privacidad”; para otros, debe promover “pensamiento crítico” y una participación activa en la toma de decisiones públicas. ¿Son compatibles todos estos significados? Un análisis de la variedad de documentos del programa de la FCD revela una confusión similar de “valores” posiblemente contrapuestos. El término “participación”, por ejemplo, es quizás el más predominante de todos en el discurso de la FCD. Incluso, como señalo más abajo, la participación puede ser fácilmente vinculada tanto a proyectos de corte neoliberal como socialista democrático. De esta manera, no existe una definición única de democracia o ciudadanía en la FCD en América Latina. Cada programa realiza la FCD de acuerdo con su propio entendimiento y contexto. Existen diferencias nacionales importantes, como aquellas entre México y Venezuela, pero también existen disparidades notables en el interior de los mismos países. Por ejemplo, sabemos que el proyecto venezolano de las “nuevas escuelas bolivarianas,” y los significados de democracia protagónica que manejan, han sido tema de debates candentes entre varios actores políticos y sociales de esa nación.

La noción de participación está sujeta a la variedad más amplia de significados e interpretaciones. “Participación” se ha convertido en la palabra ubicua de los programas de la FCD. Se supone que las escuelas deben crear disposiciones o competencias para la participación, a través de pedagogías dialógicas, centradas en el estudiante, y que den solución a los problemas. No obstante, la participación se ha convertido también en un tipo de imagen de Rorschach, susceptible de múltiples proyecciones culturales e ideológicas. Se sabe que el término participa-

ción puede ser insertado tanto en un proyecto de gobierno neoliberal, así como en uno de corte socialdemócrata o socialista. Si bien el Estado latinoamericano modernizador y desarrollista de 1940-1970 quería ciudadanos “productivos” que trabajaran por el bien del país, el Estado neoliberal desea ciudadanos “participativos” que puedan aprender a resolver sus propios problemas, así como a proveerse de lo que necesiten individualmente o, en el mejor de los casos, a través de la sociedad civil. Mientras tanto, el Estado democrático populista desea ciudadanos participativos que se conviertan en “protagonistas” públicos para el cambio social dirigido desde el mismo Estado. Por lo tanto, los significados de participación pueden insertarse tanto en formas de Estado como en proyectos de Estado.

## DOS PROGRAMAS MEXICANOS: LA FORMACIÓN CÍVICA, Y LA CULTURA DE LA LEGALIDAD

Tomemos el caso mexicano para ver el asunto más de cerca.

Desde 1992 una serie de medidas de “modernización” educativa incluyeron una enmienda importante del Artículo tercero constitucional con el mandato de educación pública y una nueva ley general de educación. La enmienda hizo que ahora la secundaria sea obligatoria, elevando de esa manera los alcances de la educación cívica a ese nivel; la nueva ley también estipuló valores en torno a la reflexión crítica, la participación democrática, y los derechos humanos. Desde 1993 hasta 1999, las viejas asignaturas volvieron a todas las secundarias en México y a la educación cívica se le asignaron sólo tres horas entre primero y segundo años. Una nueva materia, orientación educativa, se añadió al tercer año, junto con un curso de tres horas, electivo, que los estados y las localidades podrían determinar de acuerdo con sus necesidades e intereses.

Fue durante ese periodo que muchos trabajadores sociales, psicólogos, y “consejeros vocacionales” hicieron su primera aparición en las aulas de manera regular. Previamente, ese personal escolar había estado limitado a visitas ocasionales a las aulas, fundamentalmente para administrar tests de aptitudes vocacionales u organizar discusiones sobre desarrollo sexual. Desde 1993, en cambio, muchos de esos profesionales devinieron docentes regulares en las aulas, encargados de enseñar una nueva materia que combinó orientación vocacional con elementos de auto-exploración, educación sexual, y prevención de las drogas y el crimen.

Durante el último sexenio presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI), de 1994 a 2000, la Secretaría de Educación Pública le encomendó a un equipo la tarea de crear un nuevo y ambicioso programa para los tres años de secundaria. El programa es conocido con el nombre de Formación Cívica y Ética (FCE).<sup>3</sup> Para muchos, el proceso político para la reforma de educación cívica en México recibió un fuerte impulso del entonces presidente Ernesto Zedillo, quien había ocupado el cargo de secretario de Educación Pública durante el sexenio anterior, de 1992 a 1993. Zedillo había sido el principal arquitecto de las reformas “modernizadoras” en 1992 y 1993, las cuales –entre otras cosas– consagraron un nuevo lenguaje en la *Ley General de Educación* que hizo de la educación participativa y “pertinente” la piedra angular del desarrollo nacional. Tal énfasis fue reiterado en el *Programa de desarrollo*

<sup>3</sup> En el léxico mexicano, *educación* siempre ha tenido un significado más amplio que mera *instrucción*; *formación* indica una aproximación incluso más completa que educación. Mientras *instrucción* y hasta *educación* pueden referir a la transmisión y adquisición de hechos y conocimiento mediante procesos mentales, *formación* apunta a hábitos y afectos, con la intención de modelar formas de percepción y conducta en la vida cotidiana. La secundaria mexicana siempre ha presumido de ser formativa e integral, y así el nuevo programa de FCE no propone tanto un nuevo enfoque como una recuperación y un refuerzo de uno de los objetivos primordiales de la secundaria.

*educativo*: 1995-2000, bajo la presidencia de Zedillo, que remarcó los objetivos de alcanzar “igualdad, calidad, y pertinencia” educativas.

Hay suficiente evidencia para afirmar que Zedillo estaba interpretando y canalizando una variedad de preocupaciones sociales que se habían incubado por más de una década. Basándome en mi anterior trabajo de campo, mi lectura tanto de literatura académica como de corte popular y mis viajes a México, he podido identificar al menos tres poderosos discursos societales que nacieron y se expandieron a lo largo de los años ochenta y noventa (utilizo la palabra societal para distinguirla de social; societal hace referencia a un proceso que efectivamente toca todos los sectores de una sociedad). Cada uno de estos discursos expresó cierto entendimiento de la democracia, y cada uno incidiría en la formación eventual del programa de FCE. Dichos discursos surgieron de distintos sectores y movimientos sociales, pero cada uno de ellos articuló un conjunto de inquietudes apremiantes que atraviesan a amplios sectores de la sociedad mexicana. Asimismo, cada uno resalta un conjunto distinto de “valores” que necesitan ser recuperados o construidos.

Un discurso, al que denominé *los valores perdidos*, centró su atención en los supuestos indicadores de la “desintegración social”, tal como el aumento de la violencia, la corrupción, el divorcio, y la indiferencia respecto a la autoridad de los adultos. El supuesto elaborado por este discurso fue que los valores tradicionales del respeto, la honestidad, y la obediencia, que en algún momento habían ordenado eficazmente a la sociedad, habían caído en desuso. Si bien articulado con mayor fuerza entre las organizaciones católicas conservadoras como la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), el discurso sobre los valores perdidos también repercutió en un público más amplio. La solución más frecuente propuesta desde este discurso fue la recuperación de los valores que han sido “perdidos” en los años recientes –por lo general, a través de la edu-

cación religiosa u otro tipo de formación catequística, así como mediante la reafirmación del control paternal.

Otro discurso, al que llamo el *ciudadano crítico*, remarcó la importancia de crear hábitos democráticos y una cultura política más profunda que fortaleciera la transición a largo plazo a una sociedad democrática y pluralista. El discurso del ciudadano crítico, articulado con más fuerza por una generación de intelectuales y líderes de izquierda mexicanos que surgieron durante la oposición al Estado dominado por el PRI, hizo un llamado a la nueva sensibilidad participativa entre los ciudadanos, la mayoría de los cuales eran vistos como conformistas, fatalistas, o muy acostumbrados a la beneficencia del Estado. Esta forma de participación presupondría un *ethos* de diálogo respetuoso, pero también un cuestionamiento crítico, mediante los cuales las jerarquías sociales existentes y las normas heredadas serían sujetas a una crítica constante. Los nuevos ciudadanos considerarían activamente distintas opciones sociales y políticas mediante un proceso discursivo crítico, arribando a posturas independientes. El discurso del ciudadano crítico valora, implícitamente, la igualdad sobre la jerarquía— la igualdad de género fue con frecuencia puesta como una meta. A pesar de que se originó en los sectores más altamente escolarizados, este discurso también resonó entre amplios sectores de la sociedad, que ha sido transformada irrevocablemente por las experiencias de migración y/o consumo de medios culturales como la televisión, las películas, la música popular, y la Internet.

El tercer discurso es el que denominó de *rendición de cuentas* o de “responsabilidad” (*accountability*). Este discurso hizo un llamado a contar con márgenes más amplios de transparencia en la administración pública y formas de evaluación más válidas y neutrales para alcanzar la “calidad” educativa. Uno de los supuestos importantes de este discurso fue que las metas de transparencia y calidad redundarían en transforma-

ciones tanto institucionales como personales. Por una parte, nuevas formas de arreglo institucional generarían mayor calidad y mejor rendición pública de cuentas, tales como la creación de un Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), o la puesta en marcha de la carrera magisterial; por la otra, el discurso insistía en el cultivo de una nueva subjetividad que situaba la responsabilidad de los resultados públicos —como el aprendizaje de los estudiantes— tanto en individuos como en instituciones. En este sentido, el nuevo ciudadano democrático tenía que aprender a volverse más responsable —esto es, *accountable*— por sus acciones. Esta es la racionalidad neoliberal *par excellence*.

Finalmente, si existe un tema que atraviesa a todos los discursos, éste está relacionado con los derechos humanos y la creación de una cultura de “tolerancia”. Hartos por la violencia política y por la miseria económica, así como disgustados por la impunidad, muchos mexicanos durante los años noventa vieron a los derechos humanos como un valor crucial. A su vez, la noción de respetar los derechos humanos con frecuencia fue vinculada a la consecución de la democracia.

El crecimiento de estos discursos societales claramente colocó la necesidad de alguna forma de educación ciudadana en la agenda nacional. Una y otra vez en mis entrevistas, los involucrados de alguna manera con la creación del programa de FCE aludieron a aspectos de estos discursos y a las presiones sociales que los acompañaron. Esas presiones fueron caracterizadas en términos bastante generales, sobre todo con referencia a “valores”.<sup>4</sup> Como lo señalaba la principal autora del programa de FCE, por ejemplo, “Había una demanda social urgente, expresada en muchos lugares diferentes, que debían enseñarse valores, que había falta de valores [en la generación actual]”. Tales presiones sociales,

<sup>4</sup> Pablo Latapí Sarre, *El debate sobre los valores en la escuela mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

por supuesto, tendrían que haber sido canalizadas y mediatizadas de manera específica a través de la burocracia de la SEP, que es relativamente impermeable a las demandas de movimientos sociales particulares.

El secretario de Educación que asumió poco después de comenzado el sexenio de Zedillo, Miguel Limón, es profesor de derecho constitucional con una larga trayectoria de servicio público. Después de haber actuado como director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades en la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, y como secretario académico en la Universidad Pedagógica Nacional, Limón pasó a ser, por varios años, director del Instituto Nacional Indigenista; luego subsecretario de Gobernación para asuntos de migración; y, por último, secretario de la Reforma Agraria. Esta lista de cargos cubre un rango notable de asuntos e inquietudes que eventualmente fueron abarcados por el programa de FCE. El mismo ex secretario subrayó que cada uno de sus cargos anteriores había tenido un fuerte contenido “ético” y que, en su nombramiento como secretario, veía una gran posibilidad para aportar ese contenido ético a la educación pública. Pero ¿por qué el secretario Limón le dio al desarrollo de la educación ciudadana una prioridad tan alta entre los muchos, y apremiantes, problemas educativos que tuvo que afrontar desde el inicio de su administración? En este punto, se reveló la influencia de la esposa del ex secretario, quien formó el principal equipo que prohió la FCE. Ella misma fue miembro del equipo y una activa colaboradora en el desarrollo del programa.

La esposa del secretario, la maestra Campillo, puso el mayor énfasis en la multiplicidad de perspectivas y materiales que moldearon el programa. En sus viajes con su esposo a numerosos encuentros internacionales durante la primera parte de su mandato, Campillo aprovechó para ir recopilando materiales sobre educación cívica. Entre los lugares que ella mencionó de manera más prominente se destacan Suiza (por UNESCO), Francia (donde su esposo había estudiado hacía muchos años), Es-

paña, Inglaterra, Estados Unidos, varios países sudamericanos, y Japón. Como lo dijo en respuesta a mi pregunta sobre las influencias extranjeras en la formulación de la FCE:

Yo tenía la ventaja de que mi esposo hablaba con los secretarios, con los ministros, entonces así la pregunta obligada de mi parte, ‘Por favor, pregúntales que se hace en este tema,’ ¿no? ...No hay influencia de ningún lugar pero sí estamos influidos necesariamente por los materiales que leímos.

Los discursos societales, como he discutido más arriba, crearon el ímpetu y constituyeron un importante telón de fondo para el trabajo del equipo de FCE. Proveyeron un crítico “diagnóstico del problema” para la reforma de políticas.<sup>5</sup> Las inquietudes públicas en torno a los valores fueron expresadas a menudo en los medios o directamente en la oficina del presidente, y desde allí canalizadas hacia Limón. Tales discursos también establecieron una serie de parámetros implícitos dentro de los cuales el equipo de FCE tendría que enmarcar su trabajo.

Legitimado por el discurso público, apoyado por el presidente, y reforzado por los objetivos generales del Plan de desarrollo educativo: 1995-2000, hacia 1995 Limón se encontró con un mandato claro para comenzar la reforma de educación cívica en pos de incluir un componente más fuerte de “formación de valores” tanto como de pedagogía participativa. De manera ordinaria, las propuestas de reforma curricular dentro de la SEP se hubieran encauzado a través del “equipo” de la materia más apropiada en la Dirección General de Métodos y Materiales Educativos, dependiente de la Subsecretaría de Educación Básica. El

<sup>5</sup> Margaret Sutton y Bradley A. U. Levinson (eds.), *Policy as Practice: Toward a Comparative Sociocultural Analysis of Policy*, Westport, CT, Ablex, 2001.

secretario, en consulta con el presidente, debería haber provisto un mandato de políticas de reforma curricular e instruir al subsecretario para ponerla en marcha mediante el equipo de la materia pertinente (en este caso, educación cívica). Sin embargo, el secretario Limón procedió de un modo diferente. Tomó una decisión sin precedentes y convocó un equipo de consejeros para redactar el nuevo programa de educación cívica. El equipo se alojó, literalmente, en las oficinas privadas de Limón y estuvo, figurativamente, bajo su ala.

Equipos técnicos de desarrollo curricular de todos los estados de la república fueron invitados a participar en las discusiones iniciales, a comentar sobre borradores y a proponer sus propias ideas. Asimismo, entre las organizaciones externas a la SEP que fueron invitadas a enviar sus propuestas para contenido y a vetar los borradores iniciales del programa estuvieron: la Iglesia católica, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Pedagógica Nacional, el Instituto Nacional de la Juventud, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, La Secretaría de Salud, y el Consejo sobre Adicciones. De particular importancia fue fructífera la colaboración con el Instituto Federal Electoral (IFE), que ha tenido su propio programa paralelo en educación ciudadana para una cultura política democrática.<sup>6</sup> Por un periodo cer-

<sup>6</sup> El IFE es una institución financiada por el gobierno aunque autónoma, creada en los tardíos 1980 para administrar elecciones justas y limpias. Sin embargo, una parte importante de su labor incluye también el fomento de la educación cívica y la creación de una nueva cultura política democrática. A través de su Dirección de Educación Cívica y Participación Ciudadana, el IFE ha organizado varios programas que complementan el currículum de FCE basado en las escuelas, tales como las Jornadas cívicas infantiles y juveniles, programas de un día entero de actividades que van desde simulacros de elecciones hasta dibujos y juegos de rol; “Programa ciudadano”, un programa adaptado del Centro de Educación Cívica radicado en Estados Unidos, que promueve el compromiso comunitario y las técnicas de resolución de problemas entre los adolescentes; y el programa elemental, “Derechos y valores para los chicos mexicanos”, Sylvia Salazar Ugarte, “El IFE ante la educación cívica”, *Educación 2001*, núm. 7, vol. 1, julio de 2001.

cano a dos años, hubo numerosas discusiones y numerosos borradores del currículo. Todos los participantes caracterizaron ese momento como de estudio y discusiones intensos.

Hacia el final, el equipo de cuatro miembros de FCE envió un programa comprensivo de tres años para ser considerado por el equipo de educación cívica enmarcado en la Dirección General de Métodos y Materiales Educativos –el equipo que de forma ordinaria hubiera sido el encargado de la producción del programa. Se le había dejado en claro a este equipo, con la debida discreción, que sus comentarios expertos serían valorados, pero que las decisiones finales corresponderían al equipo de autores de FCE y al secretario Limón, para quien trabajaban directamente. El equipo de educación cívica estuvo de acuerdo con la orientación básica y el enfoque didáctico del programa de FCE. Su mayor preocupación se refirió a la abundancia y al orden secuencial de los temas; hicieron algunas observaciones que fueron consideradas y otras que no.

## LOS TEMAS DE FCE Y LA INFLUENCIA DE LOS DISCURSOS SOCIETALES

Un análisis de dos documentos clave –el Programa de estudios comentado y el Libro para el maestro– nos provee de un acceso a los principios primordiales y temas que organizan la FCE.<sup>7</sup> A través del texto de esos documentos, los autores enfatizan una posición pedagógica comunicativa y un nuevo rol para el docente, como facilitador antes que como proveedor de información. Tal énfasis en lo comunicativo se re-

<sup>7</sup> Secretaría de Educación Pública, *Formación cívica y ética, educación secundaria: Libro para el maestro*, México, Secretaría de Educación Pública, 2001; Secretaría de Educación Pública, *Formación cívica y ética: Programas de estudios comentados*, México, Secretaría de Educación Pública, 2000.

laciona íntimamente con la necesidad urgente de que los estudiantes tomen el control de su aprendizaje y comiencen a practicar valores democráticos:

[El programa] busca fortalecer su [del alumnado] capacidad de análisis, de trabajo en grupo y de participación en los procesos de toma de decisiones individuales y colectivas...basada en los valores de la vida democrática.<sup>8</sup>

Será necesaria la creación de una comunidad de aprendizaje, entendida como el espacio de diálogo y construcción conjunta, entre maestros y alumnos, de un conocimiento sustentado en la información, la experiencia, y la reflexión. Los alumnos y las alumnas aprenden de sus compañeros así como de sus maestros, retomando la importancia de un proceso educativo dialógico y horizontal, donde el maestro conserva la responsabilidad de conducir el proceso y de proporcionar los conocimientos claros para detonar procesos de análisis y reflexión sobre las experiencias y vivencias, pero donde el aprendizaje significativo se centra en los alumnos y las alumnas...<sup>9</sup>

Los documentos pasan luego a criticar el fuerte énfasis sobre información en los currículos previos, argumentando, por ejemplo, que

[En el antiguo civismo] predominó la descripción detallada de las instituciones públicas y la enunciación de los derechos humanos en detrimento del desarrollo sistemático de habilidades y actitudes conducentes a una mayor participación ciudadana. Si bien se atendían nociones e información importante, difícilmente podrían ser experimentados por los jóvenes como prioritarios para su formación [...en la nueva asignatura], se busca hacer evidentes los nexos del civismo con la vida de los estudiantes.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> SEP, 2000, *op. cit.*, p. 14.

<sup>9</sup> *Op. cit.*, pp. 21-22.

<sup>10</sup> SEP, 2001, *op. cit.*, p. 3.

Consecuentemente, el nuevo plan establece un número de “orientaciones pedagógicas y didácticas” para los docentes. Tales orientaciones incluyen, entre otras cosas, direcciones precisas para:

- Relacionar los temas con la vida de los estudiantes
- Propiciar...actitudes de apertura y respeto que posibiliten la libertad de expresión de todos, teniendo especial cuidado en promover la equidad entre los géneros
- Ejercitar las capacidades de comunicación, diálogo, expresión y juicio crítico
- Impulsar la práctica de valores, actitudes y habilidades relacionados con la vida democrática, con el trabajo en equipo y con la organización colectiva.<sup>11</sup>

Estas nuevas orientaciones marcan una ruptura significativa con las anteriores aproximaciones a la instrucción cívica, centradas fundamentalmente en el docente. Respondiendo al reclamo de una educación más “relevante”, estas orientaciones también comparten postulados clave con el discurso societal del “ciudadano crítico”.

Mientras lo cívico tiene una larga e ilustre historia en las escuelas mexicanas, el término “ético” es menos conocido para la mayoría de los mexicanos. Y el término es, en verdad, también el que produce mayor inquietud. Esto es, quizá, por sus posibles conexiones con valores morales específicos derivados de la religión dominante, el catolicismo. Montados en la tradición de la educación laica, fundada en la separación entre Iglesias y Estado, los docentes son especialmente vigilantes de la introducción de la religión en el aula pública. Sin embargo, un análisis detallado del nuevo programa de FCE revela su estricta adhesión a una concepción laica de los valores éticos, que permite pero no promueve la adopción de moralidades específicas. Mis entrevistas con el secreta-

<sup>11</sup> *Op. cit.*, p. 3.

rio Limón y con otros involucrados con la FCE confirman que una de sus mayores preocupaciones era la de evitar la impresión de estar refrendando una doctrina religiosa o política específica. Sólo de esa manera podían evitar la controversia y apelar a una mayor variedad de discursos societales.

¿Cuál es exactamente la diferencia entre educación “cívica” y “ética,” y cómo se entrecruzan? El libro para el maestro lo explica de esta manera:

*La formación cívica* puede definirse como un proceso de desarrollo personal mediante el cual los individuos introyectan valores y forman concepciones [...] que los llevan a concebirse como miembros de la comunidad política y social, a ejercer y hacer valer en el Estado la calidad ciudadana que les otorga la Constitución...

*La Formación ética* puede definirse como un proceso de desarrollo humano en el cual se adquiere y se forma un conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes y valores que faculta al individuo para conocerse a sí mismo y a reconocer a los demás como iguales en dignidad y en derechos.<sup>12</sup>

Cada uno de esos objetivos formativos, a la vez, se relaciona con el concepto y objetivo general de democracia. La educación cívica puede sensibilizar a los estudiantes sobre sus derechos y responsabilidades como ciudadanos democráticos, la *Guía* parece sugerir, pero sólo la educación ética puede profundizar las actitudes que hacen posible la participación respetuosa. De manera crucial, el “individuo” y su “desarrollo personal” se ubican en el centro de la educación cívica, pero es un desarrollo orientado hacia la “comunidad política y social” y el “reconocimiento del otro.”

Los tres años de educación secundaria han sido organizados alrededor de tres temas centrales que atraviesan el programa de FCE. El primer

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 9

tema, focalizado en ética, consiste en la “reflexión sobre la naturaleza y los valores humanos”. El primer año de estudio se abre con una exploración amplia; los estudiantes consideran el proceso de evolución cultural y las características del *homo sapiens* como especie. Antes que nada, el curso se centra sobre el asunto perenne de las relaciones de género y promueve la discusión estudiantil sobre qué significa “ser una mujer y ser un hombre”. Este es sólo uno entre los numerosos puntos donde los asuntos de género sobresalen.<sup>13</sup>

El segundo tema, inusualmente reflexivo con respecto al momento vital de los estudiantes, considera los “problemas y posibilidades para los adolescentes y los jóvenes”. Una sección importante del primer año, llamada “juventud y proyectos”, abre una reflexión explícita sobre las promesas de la adolescencia. Se alienta a los estudiantes a proyectar sus aspiraciones a futuro, a imaginar sus posibilidades. En este punto, se observa la abundancia de un lenguaje aparentemente tomado de la psicología humanística: “realización personal”, “ciclo vital y proyectos de vida” y “potencial humano”. Hay también una primera aproximación a la orientación vocacional, ya que los estudiantes son alentados a “identificar gustos, aspiraciones y objetivos durante la etapa adolescente”.<sup>14</sup> Por último, el primer año se cierra con 40 horas de tiempo de instrucción para explorar cómo “vivir en sociedad”. Los conceptos incluyen interdependencia, comunicación, afectividad, gozo, solidaridad, y reciprocidad, tanto como “espíritu de servicio, creatividad y trabajo”. Las actividades se dirigen a que los estudiantes propongan ejemplos del funcionamiento de tales conceptos tomados de la vida cotidiana.<sup>15</sup>

El segundo año retoma el mismo punto pero le da un giro diferente al “vivir en sociedad”. Ahora bajo la rúbrica de democracia, los estu-

<sup>13</sup> SEP, 2000, 39 y ss.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 46 y ss.

<sup>15</sup> *Op. cit.*, pp. 50 y ss.

diantes aprenden sobre los “valores de la convivencia,” tanto como sobre los más específicos “valores cívicos y formación ciudadana”. Se imparten asimismo los que se consideran valores clave para la democracia: libertad, igualdad, equidad, justicia, respeto, tolerancia, solidaridad, y responsabilidad.<sup>16</sup>

Como para darle un significado concreto e inmediato a esos valores, en el segundo año se pasa a considerar la relación de los estudiantes con la secundaria misma. En un ejemplo interesante de auto-reflexión institucional, se alienta a que los estudiantes exploren sus “razones para asistir a la secundaria” y a que se pregunten “¿Cómo aprovecho lo que la secundaria me ofrece?”. La meta aquí es urgir a los estudiantes a “adquirir los elementos para participar activamente en la sociedad” a partir de tomar a la secundaria como un microcosmos de la sociedad en su conjunto.<sup>17</sup> Desde la secundaria, docentes y estudiantes pegan el salto hacia la nación, explorando conceptos como “nacionalismo, amor al país, y orgullo nacional,” tanto como “unidad y pluralismo cultural”.<sup>18</sup> Se promueve incluso que los estudiantes examinen “la posibilidad de participar e influenciar en asuntos de interés nacional”.<sup>19</sup> Por último, el segundo año se cierra con una nueva incursión en el estudio de la “humanidad”. Es aquí que por primera (y quizás única) vez, los estudiantes consideran explícitamente su “relación con el ambiente”.

El tercer y último tema se centra en conceptos cívicos tradicionales, “organización social, democracia, participación ciudadana y formas de

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 55 y ss.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 79 y ss. Parte de esta sección incluye una reflexión sobre la institución local de la Sociedad de alumnos, en la cual eventualmente el cuerpo estudiantil de toda secundaria elige autoridades y representantes. Mientras esta tradición había caído en desuso en algunas escuelas, hacia 2001 el IFE estaba colaborando con la Secretaría de Educación Pública para revivir y fortalecer las elecciones estudiantiles en las secundarias.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 85 y ss.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 89 y ss.

gobierno en México”: en otras palabras, la Constitución, la estructura política (elecciones, partidos), la estructura de gobierno (dependencias federales, estatales y municipales), y la separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). Sin embargo, hacia la mitad del año el programa vuelve a focalizar sobre temas que se introducen en años anteriores. Estos temas son considerados ahora bajo la rúbrica de la “responsabilidad y toma de decisión individual”. Las referencias a las desigualdades de género se esparcen a través de las consideraciones sobre sexualidad, prevención de adicciones, y “estudio, trabajo y realización personal”.<sup>20</sup>

El programa de FCE culmina con un proyecto final ambicioso, destinado a promover la “responsabilidad, la toma colectiva de decisiones, y la participación”. Ya sea en pequeños grupos o con toda la clase, los estudiantes deben

[Comprobar] que son capaces de incidir sobre algún aspecto de su escuela o de su entorno. Para ello los jóvenes deberán identificar un aspecto mejorable en alguno de los grandes campos que han estudiado a lo largo del curso: educación, trabajo, salud, medio ambiente y tiempo libre.

Mediante este proyecto, los estudiantes deberían aprender cómo llegar a tomar decisiones a través del consenso; cómo llevar adelante una investigación empírica y dividir el trabajo de manera equitativa entre ellos; y cómo presentar los resultados de una investigación ante las autoridades y sus pares de manera de lograr cambios positivos. La descripción del programa termina con una observación final sobre los beneficios “formativos” que se anticipan de ese proyecto grupal:

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 97 y ss.

Este proyecto servirá, ante todo, para que los estudiantes se autoevalúen, para que vean en la práctica qué tanto los ha beneficiado el haber cursado los tres años de la asignatura, pues al llevar a cabo la elaboración de su proyecto descubrirán que son capaces de cooperar, sumarse a un equipo, descubrir un problema e idear soluciones viables, de ponerse de acuerdo, de respetarse, de investigar [...] <sup>21</sup>

Claramente, el programa mexicano de la FCE enfatiza en primer lugar la manifestación y la interiorización de los valores democráticos en la práctica cotidiana en las aulas. Una pedagogía constructivista y dialógica postula que, a través del proceso áulico y del contenido explícito, los estudiantes practicarán y aprenderán los hábitos de participación, tolerancia, diálogo, y cooperación. No es sorprendente, dada la historia mexicana, que los valores y las disposiciones de la democracia incluyan un fuerte énfasis sobre el trabajo de grupo, la solidaridad, y el bien común. Este es uno de los aspectos clave de la educación mexicana para la ciudadanía democrática que parecieran distinguirla de aquellos modelos estrictamente liberales promovidos por los países del Norte, que tienden a acentuar más la deliberación y los derechos del individualismo posesivo. Puede decirse que, históricamente, las fuertes tradiciones e identidades colectivas de México han servido bien al autoritarismo, y que la educación democrática debería ahora balancear las fuerzas del colectivismo con un énfasis en la conciencia y los derechos individuales. Pero en la articulación de este balance, la FCE todavía resalta la importancia de la vida y las responsabilidades colectivas. Ya no se prescribe la conciencia individual, que no obstante debería ser desarrollada de manera intersubjetiva. El ciudadano-estudiante es el sujeto de un imaginario político en el cual la reflexión personal, el diálogo respetuoso y la responsabilidad

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 103-104.

colectiva son cruciales. Además, un análisis de los temas y objetivos más importantes del programa de FCE muestra que los autores intentan atender a las inquietudes sobre los valores expresadas en cada uno de los discursos sociales que he identificado, aunque basándolo más fuertemente en el que llamo “discurso del ciudadano crítico”.

Desde 2001 a 2006, la nueva administración de la SEP nombrada por el Partido Acción nacional (PAN) hizo algunos cambios importantes. De manera interesante, a diferencia de Limón, el nuevo secretario tuvo un escaso compromiso con el proceso de reforma de la educación cívica en marcha; por el contrario, y quizá más apropiadamente, era nuevamente el subsecretario de Educación Básica, Lorenzo Gómez-Morín Fuentes, quien condujo el proceso. Después de haber actuado como secretario de Educación en Baja California, Gómez-Morín llegó a la Ciudad de México para encabezar la que es, con mucho, la mayor y más significativa división dentro de la SEP. Anhelando expandir el fruto de la educación cívica, y “articular” sus componentes a través de los diferentes niveles educativos, inició una serie de reformas muy abarcadoras con la intención de construir un proceso integral de formación ciudadana. Como parte de esa campaña, Gómez-Morín encargó el desarrollo de currículos en FCE para el quinto y sexto grados de la escuela primaria, tanto como para los dos primeros años de la educación media. En 2001, promovió un acuerdo sin precedentes para el trabajo en colaboración entre la SEP, la SEGOB, y el IFE. Estas tres dependencias tienen algún aspecto de educación ciudadana incluido entre sus responsabilidades, pero nunca antes habían trabajado juntas de manera sistemática. Por último, al nivel de la secundaria, Gómez-Morín llevó a la SEP un programa de educación ciudadana que había probado en Baja California. Este programa, llamado originalmente “Cultura de la legalidad”, fue adaptado al contexto mexicano, donde ha sido llamado “Formación ciudadana: Hacia una cultura de la legalidad”.

La versión original de la educación para una Cultura de legalidad, o CL, es un proyecto del National Strategy Information Center (NSIC, Centro Nacional de Estrategia e Información), con sede en Washington D.C., un *think tank* conservador creado en los años ochenta por Roy Godson, profesor de gobierno en la Universidad de Georgetown. Con experiencia en trabajo de espionaje, Godson es especialista en seguridad transnacional, crimen organizado y programas de anticorrupción. Godson desarrolló el marco de CL fundamentalmente a través de su trabajo en colaboración en Sicilia, Italia, donde tuvo un rol central en combatir a la mafia y en ayudar a crear lo que se ha dado en llamar “Renacimiento siciliano”. Luego pudo refinar sus ideas sobre el programa a través de más trabajo anticrimen en Hong Kong.

En una “Guía para desarrollar una cultura de la legalidad” (*Guide to Developing a Culture of Lawfulness*), Godson bosqueja algunos de los principios y nociones claves que guían su trabajo. El concepto de cultura es central. De acuerdo a Godson, las perspectivas de prevención del delito de corte policial, o de regulación, de manera aisladas, no funcionarán más. Por el contrario, “lo que se necesita es una estrategia complementaria que se dirija a un cambio fundamental en los valores. La perspectiva regulatoria necesita ser acompañada por una sociedad o una cultura que comprenda la importancia del estado de derecho”.<sup>22</sup> Con la acción policial y la regulación como rueda maestra, la cultura de la legalidad constituye la “segunda” de un carro de dos ruedas. Godson asevera que el cambio de valores para la constitución de una cultura de la legalidad puede ser logrado en un lapso relativamente corto, una generación:

<sup>22</sup> Roy Godson, "Guide to Developing a Culture of Lawfulness", ponencia presentada en el *Symposium on the Role of Civil Society in Countering Organized Crime: Global Implications of the Palermo, Sicily Renaissance*, Palermo, 2000.

Los métodos, técnicas y procesos que serán delineados aquí fueron básicamente tomados de las experiencias recientes de dos iniciativas exitosas y en marcha. Hubo un cambio significativo en la cultura en dos regiones y economías tan diversas como Hong Kong y Sicilia entre los tardíos 1970 y los tardíos 1990. Los ejemplos demuestran que es posible transformar una cultura y reforzar el Estado de Derecho incluso en áreas donde el delito, la corrupción y la pobreza han prevalecido por décadas. Algunas de las técnicas descritas aquí están siendo usadas también en esfuerzos ahora en marcha a los dos lados de la frontera entre México y Estados Unidos, tanto como en áreas tan diversas como Bostwana, la República de Georgia, y América Central y del Sur. Por supuesto, las prácticas eficaces que se usaron, y la experiencia ganada en una sociedad no siempre son aplicables a otras. Pero los principios clave –elementos que han sido eficaces en uno o más casos y pueden ser una guía útil o ser adaptada a otras situaciones– ilustran que el cambio cultural, aunque difícil, puede lograrse, y a veces en un lapso relativamente corto de tiempo.<sup>23</sup>

De acuerdo con Godson, entonces, los principios para desarrollar una cultura de la legalidad pueden, con ciertas adaptaciones, ser fructíferamente prestados de una sociedad a otra. Godson propone un esquema globalmente relevante para la prevención del delito.

El discurso sobre ciudadanía y el discurso sobre democracia son silenciados en el trabajo de Godson. La relación entre el “Estado de Derecho” y la democracia permanece implícita aunque algunas veces, tal como se formula en el lenguaje de la *Guía*, se sugiere incluso que el Estado de Derecho prevalece sobre la democracia:

<sup>23</sup>*Op. cit.*

Una cultura de la legalidad significa que la cultura, el *ethos* y el pensamiento dominante o corriente en una sociedad comprenden la importancia del Estado de Derecho. En una sociedad gobernada por el Estado de Derecho, la gente tiene la capacidad para participar en la confección y en la implementación de leyes que enlazan a toda la gente y las instituciones en sociedad, incluyendo al mismo gobierno. No es lo mismo que el gobierno por la ley, en el que los gobernantes –incluso los elegidos democráticamente– imponen la ley sobre otros en la sociedad. Bajo el Estado de Derecho, todos [...] son tratados uniformemente. El gobernante y el gobernado son igualmente responsables bajo el Estado de Derecho. Como ha remarcado el subsecretario general de las Naciones Unidas, General Pino Arlacchi, es el Estado de Derecho, no la democracia basada en las mayorías, lo que protege a todos los miembros de la sociedad, incluyendo a los elementos más débiles, e incluso a los fuereños en su medio.<sup>24</sup>

Sin embargo, el programa de Godson ha sido atado, de hecho, a los esfuerzos para crear mayor “governabilidad” democrática en muchos regímenes “de transición”, como los que él menciona. En el caso de México, por supuesto, el programa de Godson ha sido apropiado como parte del esfuerzo más abarcador de “formar ciudadanos” para la creación de una sociedad democrática. El proyecto mexicano, así, vincula la ciudadanía a una cultura de la legalidad. En el imaginario político de la administración de la SEP, 2001-2006, un buen ciudadano es uno que conoce la ley, la obedece, y ayuda también a que otros la obedezcan.

En el esquema de Godson para crear una cultura de la legalidad son esenciales tres componentes: la educación cívica impartida en la escuela; los “centros de autoridad moral,” y los “medios y la cultura popular”. Godson aporta argumentos contundentes sobre por qué cada uno de es-

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 2.

tos componentes es indispensable para la amplia, “sinérgica”, educación necesaria para crear una nueva cultura. Los “centros de autoridad moral” refieren a los individuos e instituciones, a menudo de naturaleza religiosa, que ejercen respeto moral en una sociedad. Da el ejemplo prominente de la influencia de la iglesia en el combate contra el crimen organizado en Sicilia. Los medios masivos y la cultura popular refieren, por otro lado, a la posible influencia positiva de las noticias que informan en contra de la corrupción y a favor de la transparencia, tanto como a la influencia positiva o negativa que puedan ejercer los músicos populares, actores, artistas, y otros cuyo trabajo es diseminado a través de los medios. De mayor importancia para nuestros propósitos aquí, Godson comenta el rol de la educación escolar. Llama a las escuelas las “organizaciones de educación cívica más importantes, difundidas, y estratégicas,” y menciona específicamente a los años del “inicio de la secundaria” como el mejor momento para “alcanzar a los chicos antes que se involucren en la criminalidad seria y lleguen a tomar como algo dado que viven en una cultura de corrupción”.<sup>25</sup>

Partiendo de este énfasis en la educación, Godson y su equipo en el NSIC contribuyeron en la creación de materiales curriculares específicos para la instrucción escolar, parte del proyecto de CL. Godson ha colaborado con autoridades educativas locales para impulsar este programa en Sicilia y en otros lugares.<sup>26</sup> Como parte del esfuerzo para combatir el delito y la corrupción vinculados a la droga en dos grandes ciudades de frontera, Tijuana y Mexicali, en los últimos años de los noventa, fue invitado por el entonces secretario de Educación, Lorenzo Gómez-Morín, para lanzar un programa piloto en Baja California. En colaboración con

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>26</sup> Ver el artículo de la antropóloga Jane Schneider, quien intenta evaluar algunos de los efectos de este programa en Sicilia. Jane Schneider, "Educating against the Mafia: A Report from Sicily," *Civnet's Journal for Civil Society*, núm. 3, 1999.

especialistas en currículo locales, se diseñó un curso de 36 lecciones, organizado en tres unidades separadas, destinado para los estudiantes en su tercer año (novenno grado) de secundaria:

- Valores, autoestima, y una cultura de la legalidad
- Delito organizado y corrupción, y
- Expandiendo el estado de derecho, técnicas de resistencia, y qué pueden hacer los estudiantes.

Entre los materiales prominentes estaban una traducción al castellano de la novela clásica de William Golding, *El señor de las moscas* (*Lord of the Flies*), que cuenta la historia de cómo varios jóvenes náufragos sucumben a sus instintos “salvajes” y siguen al líder más despiadado, y la película *Buenos muchachos* (*Goodfellas*), de los noventa, que describe la crueldad de las actividades de la mafia. Cada uno de estos materiales parece servir como base para el diálogo y la reflexión sobre cómo evitar las tentaciones del poder ilegal. El programa escolar, además, curiosamente parece combinar una pedagogía más dialógica, como la de la FCE, con un discurso moralizante bastante pesado. Por un lado, los estudiantes son alentados a que disciernen críticamente sobre la corrupción y otras instancias del abuso del poder público. Se los invita a reflexionar y a preguntar y, como Schneider observó de la ECL en Sicilia, “la nueva pedagogía recomienda un patrón de comunicación más abierto y directo entre las generaciones”.<sup>27</sup> Por otro lado, se les enseña a los estudiantes lo “correcto” e “incorrecto” según lo estipulado en las leyes existentes, y se promueve que asuman una actitud obediente con respecto a la ley. El curso es mucho más prescriptivo que el de la FCE, y también mucho más académico. Demostrar un conocimiento meticuloso

<sup>27</sup> *Ibid.*

de las leyes y los principios constitucionales se considera el requisito básico para la formación de las actitudes y los comportamientos apropiados.

Juzgando al programa como un éxito contundente, el subsecretario Gómez-Morín llegó a la escena nacional en 2001, ansioso por expandirlo a otros estados.<sup>28</sup> En Baja California, en ese mismo año, el programa se extendió hasta cubrir a aproximadamente 20 mil estudiantes. Mientras tanto, otros estados se enteraban de la innovación en Baja California y pronto se lanzaron programas piloto en secundarias de otros cuatro estados (fundamentalmente de la frontera o estados con historial de tráfico de drogas), tanto como en dos delegaciones del Distrito Federal. Para 2004, 522 escuelas, 869 maestros y 88 mil estudiantes estaban comprometidos en el programa, y se proyectó montar otros programas piloto en cinco estados más.<sup>29</sup> El programa de ECL se había introducido en aquel entonces como un curso “optativo” de tres horas, determinado por los estados individuales para el último año de los estudios secundarios (ahora, después de la reforma de la secundaria, se está usando en varios estados el primer semestre de secundaria como “asignatura estatal”). Además, en un esfuerzo evidente para expandirlo más allá de la educación escolar, la SEP se asoció con el IFE y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) para ofrecer cursos especiales de Cultura de la legalidad a trabajadores del sector público.

<sup>28</sup> Usando instrumentos de encuesta y grupos de enfoque, el NSIC llevó adelante una evaluación del proyecto en Baja California, y ha asegurado una mejora significativa en “el conocimiento y las actitudes” relacionadas con la prevención del delito, Roy Godson y Dennis Jay Kenney, “Fostering a Culture of Lawfulness on the Mexico-U.S. Border: Evaluation of a Pilot School-Based Program,” in *Transnational Crime and Public Security: Challenges to Mexico and the United States*, John Bailey y Jorge Chabat (eds.), San Diego, CA, Center for US-Mexican Studies, University of California/San Diego, 2001. Hasta donde sé, no se ha hecho ninguna evaluación independiente.

<sup>29</sup> El plan de educación para el periodo 2001-2006 explícitamente mencionaba el objetivo de impulsar el programa de ECL en 50% de las secundarias mexicanas –la mayoría en distritos urbanos– para el final del periodo administrativo.

¿Cómo debemos interpretar la creciente popularidad del programa de CL? ¿Como parte del esfuerzo más amplio de “formar ciudadanos” para una cultura democrática? Claramente, el éxito del programa se debe en primera instancia a la iniciativa y el apoyo personal que le brindó Gómez-Morín. Junto con su asesor principal, el secretario creyó firmemente en los beneficios de CL y utilizó su carisma y recursos considerables para promoverlo. Gómez-Morín sostuvo también que el programa generó su propia publicidad positiva, a tal punto que las autoridades educativas estatales buscaron su ejecución. Además, parte del atractivo de CL, como de la FCE, es que permite a los estados adaptar el currículo. El currículo original, por supuesto, estaba fuertemente influido por las condiciones particulares de Sicilia y Hong Kong, pero también era un producto de la colaboración entre el NSIC y expertos locales de Baja California. Ahora cada estado puede y de hecho desarrolla su propia guía para el maestro, y sus propios materiales curriculares para el curso. Sin embargo, se puede estar seguro que el marco y la ideología que lo sostienen siguen siendo los mismos. Entre sus postulados centrales está el razonamiento que ser un “buen ciudadano” es combatir el delito, y para combatir el delito uno debe conocer y apreciar la ley, de esa manera se contribuye a una “cultura de la legalidad”. Ser un buen ciudadano es también obedecer al Estado antes que inclinarse por posibles obligaciones clientelares fuera de la ley.

Claramente, las premisas pedagógicas y las concepciones de democracia difieren de forma significativa entre la FCE y la ECL. Si miramos a la puesta en práctica de la ECL como lo hicimos con la FCE, debemos preguntarnos cómo y por qué se ha desarrollado de una cierta manera. Más allá de la influencia personal del subsecretario y de los beneficios que se perciben en el programa, ¿cómo responde la ECL a los discursos y a las inquietudes que he identificado? A diferencia de la FCE, donde el modelo del “ciudadano crítico” es prominente, la ECL está fundamen-

talmente enraizada en los discursos societales alrededor de “los valores perdidos” y la “rendición de cuentas”, o “responsabilidad”. Por un lado, el programa sugiere la existencia de una bella época en la que los ciudadanos firmemente valoraban la ley —época que terminó merced a la influencia corrosiva de actores extrajudiciales, como los narcotraficantes. Ahora esos valores han sido erosionados, si no perdidos. La ECL propone recobrar esos valores mediante una mezcla de moralización, fábula de advertencia, y exhortación a la buena conducta. Por otro lado, el programa está arraigado en un fuerte respeto por la ley formal y procedimental, y por la clase de transparencia y responsabilidad que idealmente la acompaña. En un país como México, luchando contra un legado de corrupción y el cinismo público que tal corrupción engendra, ese enfoque resuena fuertemente. Es en este sentido, también, que el programa intenta incorporar elementos del discurso del “ciudadano crítico”. Aunque el reconocimiento de este discurso es sutil, se puede entrever en cómo se urge al estudiante de secundaria a, al menos, adoptar una posición crítica hacia los criminales y los políticos corruptos, a resistir ser seducidos por sus tentaciones. Esto invita en alguna medida al cuestionamiento de la autoridad, incluso de los líderes “democráticamente” elegidos.

## DE LA ESCUELA AL SISTEMA EDUCATIVO EN MÉXICO

Desde hace mucho tiempo, se ha reconocido que para construir una democracia política duradera hay que contar con las culturas democráticas y las personas democráticas —es decir, los ciudadanos— que se educan dentro y por estas culturas. Por lo mismo, se le ha indicado a la escuela como posible foco, posible eje para educar ciudadanos democráticos. Lógicamente, no se trata simplemente de exhortar a los educandos en conductas democráticamente “correctas,” o instruirles sencilla-

mente en el conocimiento debido. Más allá del mero conocimiento, se trata de formar hábitos, actitudes, y compromisos. Y para esto es muy importante el ejemplo de la conducta del docente, democrática y transparente –en fin, disposiciones duraderas.

La actitud y la experiencia del docente son claves. Pero muchos maestros se formaron en otra época o en otro ambiente, y difícilmente asimilan estilos democráticos de enseñanza compatibles con los nuevos enfoques didácticos que van de la mano con una cultura democrática. Como bien me dijo en una entrevista una jefa de enseñanza de provincia, “¡Ya pasó el tiempo de los dictadores, pues!” Se refería esta profesora a los maestros que seguían dictando los apuntes de clase, hasta en la nueva asignatura de formación cívica y ética, cuando bien se les había indicado enseñar mediante el diálogo, la reflexión, y el cuestionamiento. Al calificar a estos maestros tradicionales como “dictadores,” hacía doble alusión a los dictadores políticos y a los maestros que aún tienen como costumbre dictar apuntes a sus estudiantes. Al parecer, la democracia difícilmente soporta un dictador de aula.

Más allá del docente frente al grupo, se ha considerado a la escuela en su conjunto institucional como una “cultura” cuyas pautas siguen, implícita o explícitamente, los alumnos que la viven. Ellos están observando las relaciones que se entretajan entre directivos, profesores, alumnos y padres de familia; también están poniendo todo esto en tela de juicio; lo evalúan y lo platican entre sus compañeros, y hacen un balance. Por lo tanto las mismas relaciones deben prescindir de las jerarquías y exclusivismos tradicionales para entrar a una nueva cultura de diálogo, de respeto mutuo, de participación amplia. El fin es proveer un aprendizaje vivo, formativo para los jóvenes. Se trata de crear un microcosmos democrático de la sociedad local y hasta nacional.

Si bien es cierto que la escuela es, y debe seguir siendo, el punto de referencia medular para las reformas educativas, también cabe mencio-

nar las estructuras y prácticas administrativas que rigen un sistema. O sea, hay que ir más allá de la escuela para hablar de un sistema educativo. Y cuando hablo de un sistema educativo, me refiero a mucho más que un conjunto de escuelas con su aparato administrativo oficial. Me refiero al tejido entero de prácticas e instituciones educativas que conforman una sociedad.

Dicho esto, empecemos examinando el sistema educativo oficial, aquel administrado directamente y normado por la Secretaría de Educación Pública. A pesar de los avances en materia de formación ciudadana de los últimos años, siguen existiendo retos formidables en cuanto a la puesta en marcha de estas reformas y en lograr las transformaciones democráticas que pudieran implicar. Aun existen comportamientos y prácticas antidemocráticos, tanto dentro como fuera del mismo sistema oficial, tanto en la conformación como en la ejecución de nuevas políticas educativas. A continuación, recorro a las palabras de los mismos profesores para adentrarnos a estos retos.

“¡YA PASÓ EL TIEMPO DE LOS DICTADORES, PUES!”

Como bien ya se mencionó, esta frase la emitió una jefa de enseñanza mexicana. Nos indica el gran reto de la formación y actualización magisterial. En México como en otros países democráticos, resulta que lo más fácil para el maestro es dictar las notas de clase, o sea, caer en lo habitual, la transmisión directa de información. Se soslaya así la reflexión crítica, y se dificulta la apropiación personal de la información, su conversión en conocimiento, y la aplicación del conocimiento para la resolución de los problemas. Cambiar esta cultura didáctica magisterial requiere de acciones en distintos ámbitos.

Supongo que los nuevos programas de formación docente van en este nuevo sentido didáctico. Sin embargo, este es un reto de gran en-

vergadura: que a los maestros en servicio se les ofrezcan oportunidades de superación personal y profesional. Lógicamente, los maestros necesitan mayores incentivos para superarse y actualizarse, pero los incentivos son insuficientes, pues también escasean tiempos y razones. Vale la observación de que gran parte del desarrollo profesional del magisterio va por cuenta propia. De manera que mientras se sigan mejorando y ofreciendo más cursos de actualización, también se tiene que dotar de mayores recursos a las escuelas para que los maestros puedan dedicarse a la preparación de clases y la ampliación de sus conocimientos. Sin esta preparación, difícilmente el maestro llega a tener la confianza en sí mismo para llevar un tema a la reflexión.

Es más, se deben crear espacios colegiados, tanto dentro de cada escuela como a manera de puente entre diferentes escuelas, para que los mismos maestros compartan sus dudas, y aprendan entre sí. En la educación estadounidense, por ejemplo, ya se manejan los “grupos de amigos críticos,” células de la transformación horizontal del magisterio. Nada ayuda mejor en la práctica docente que un compañero “le eche a uno la manita”.

#### “ES UNA MERA SIMULACIÓN”

Estas palabras de un maestro de secundaria de provincia, hacen referencia a los desatinados cursos de actualización que, según él, caían en el cumplimiento formal con un requisito burocrático, sin entrega, sin pasión, sin sentido propio. En este caso se trataba de un curso sobre la nueva materia de FCE. Para hacer más grave el asunto, a casi dos años de haberse puesto en marcha la nueva materia de FCE, aún no les llegaba a los dos maestros encargados de esta materia su *Libro del maestro* ni sus materiales didácticos. Los mismos libros de la materia (FCE) les habían llegado ya bien entrado el año escolar, sin que hubieran podido conocer o seleccionarlos. Los profesores se sentían decepcionados.

Este es sólo un ejemplo de muchos, y bien se podrían señalar otras asignaturas. Según los propios maestros, es notoria la apatía y falta de compromiso con que el magisterio mexicano asume los nuevos programas y reformas que les llegan desde las cúpulas de la burocracia. Se habla de la simulación de un interés genuino y de cambio; también de la colusión entre los dirigentes sindicales y los altos funcionarios. Se tachan de “simulaciones” los mismos procesos de consulta magisterial, como si fueran más para crear una imagen de legitimidad que para un diálogo genuino. Y si bien existe una cultura de disimulo entre los encargados de echar a andar un nuevo programa, se puede decir que hay una cultura de “aguante” entre los mismos docentes. “Dejen que esto pase,” se dicen los maestros. “Es otra invención sexenal.” Simulación y aguante –las dos caras de la misma moneda.

Pareciera que a pesar de la famosa federalización educativa, con todo y los cambios de gobierno, siguen presentes los antiguos resabios de la burocracia centralizada. Y de no ser así en realidad, los maestros la siguen palpando y juzgando igual. Por eso es aun más importante tomar las decisiones y emprender las actividades de cambio de la forma más abierta y transparente posible, desde las oficinas capitalinas de la SEP hasta los directivos de las escuelas. Se tiene que diseñar y poner en práctica una metodología democrática para hacer cambios democráticos. La sospecha y la apatía solamente se reducen con los hechos, no las palabras.

“ES COMO ECHAR UNA SEMILLA AL PURO DESIERTO”

Estas palabras de la directora de una secundaria de ciudad pequeña, hacen referencia a los éxitos percibidos de la asignatura, formación cívica y ética. Esta asignatura, según ella, venía formando una nueva “semilla” de conciencia democrática, pero esa semilla no puede germinar en

el “desierto” de la sociedad circundante. Por ejemplo, ¿qué tanto se puede arraigar una disposición de no-violencia inculcada en la escuela cuando el papá golpea a la mamá en la casa, cuando los policías reprimen, o cuando la televisión muestra la resolución de conflictos a balazos? Y aquí volvemos al tema del sistema educativo más allá de la escuela.

En los últimos años, mucho se ha trabajado sobre el reto de acercar a los padres de familia a la tarea educativa de la escuela. Mucho se ha insistido en la meta de mayor “participación social” en la educación. Parece que todo marcha bien, a menos que se sigan ampliando los espacios y sentidos de participación. Pero el siguiente reto por enfrentar va mucho más allá de la familia. Se trata de buscar una articulación más consistente entre los diversos agentes educativos del país. Para reforzar el trabajo de la escuela habría que contar con lazos más fuertes y alianzas más abiertas entre las instancias de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Y se tendría que buscar un acercamiento con los medios de comunicación masiva, que finalmente apuestan a ser los formadores más trascendentes en las vidas de los jóvenes. ¿Cómo invitar a los medios, como obligarlos si es necesario, a que unan sus esfuerzos con las demás instancias educativas? Tenemos aquí otra paradoja de la democracia: regular y canalizar los medios de comunicación puede parecer un atentado contra la expresión libre de ideas, pero dejar los medios sueltos a las fuerzas del mercado, sin regularse por el Estado a nombre del interés público, puede atentar contra la misma democracia.

## CONCLUSIONES

En este ensayo, he procurado dar cuenta de varios programas, instituciones, y procedimientos que fomentan la formación ciudadana democrática (FCD) en América Latina, con atención especial al caso de México. Mi intención ha sido proporcionar una serie de datos e ideas a

considerar para el diseño y ejecución de programas de FCD en el Distrito Federal. Resumiendo de manera muy sintética, en el DF se podrían aprovechar las experiencias y programas de varias instituciones nacionales e internacionales, siempre y cuando se mantenga la claridad en los valores y principios democráticos por formar, así como la firmeza en el afán de una participación amplia con base en consultas locales.

Valga mi última observación: la sociedad en la que vivimos nos está enseñando constantemente. Todos tenemos la responsabilidad de formar ciudadanos democráticos, pues son las lecciones de la vida cotidiana las que muchas veces perduran. Finalmente, es igual de importante para aprender a ser ciudadano democrático vivir en una sociedad económicamente más equitativa y socialmente más justa. Por bien fundamentados que estén los programas educativos, por más honestos y dedicados que sean los maestros, la democracia no puede simplemente permanecer ajena y contemplar los altos índices de pobreza, la marginación económica, y los abismos sociales que existen entre sus ciudadanos. Formar ciudadanos democráticos conlleva un compromiso ético de este orden también.

# La ciudadanía y la educación en la cultura magisterial\*

Aurora Loyo Brambila

En la Antigüedad clásica una de las principales finalidades de la educación consistía en formar buenos ciudadanos. Para ello la *polis* era medio y fin, siendo la díada maestro-discípulo y la modalidad dialogal la más alta expresión de este empeño societal. La figura del maestro emerge ahí como la de aquél que ha de enseñar al joven a utilizar las facultades de la razón para perseguir el bien, a distinguir lo benéfico de lo perjudicial, lo adecuado de lo inadecuado. Esa figura, bajo diversas formas y ropajes, atraviesa toda la historia cultural de occidente. En la escuela, ya como institución de la modernidad, este papel del maestro no desaparece, aunque se diluye paulatinamente. Se imponen los saberes específicos sobre la búsqueda de la sabiduría, el desempeño sobre la ejemplaridad, la profesionalización por encima de la vocación magisterial. No obstante, formar buenos ciudadanos perdura como una finalidad primordial, aunque sus sentidos se redefinan continuamente y generen un debate, en ocasiones, acalorado. La importancia de las diversas instituciones y actores sociales para el proceso formativo es también materia de discusión y los acuerdos a los que se llega, siempre transitorios, refle-

\* Este trabajo se realizó en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

jan, en buena medida, el momento político y cultural en que se encuentra una sociedad dada.

¿Qué significa, en concreto, ser *un buen ciudadano*? ¿Cuáles son los conocimientos, los valores, hábitos y normas que requiere para ejercer esa ciudadanía? ¿Qué de ello es responsabilidad de la escuela y de los maestros?

En una sociedad plural y diversa como es la sociedad mexicana, las respuestas a estas preguntas no harán sino expresar esa pluralidad y esa diversidad. Pero al menos existe acuerdo sobre un punto: se reconoce a la escuela como un espacio importante en la formación de futuros ciudadanos y los maestros como actores relevantes en ese proceso.

#### LOS PUNTOS DE REFERENCIA

Se observa que el rango de los temas en los cuales resulta aceptable que la escuela intervenga varía en distintos grupos y contextos. En un extremo se encuentran las concepciones según las cuales basta con un conocimiento general de las leyes del país y de sus instituciones, incluyendo desde luego los procedimientos de la democracia formal. En el otro extremo encontramos más amplias e intensas exigencias según las cuales la escuela tendría que desarrollar en los educandos un acendrado sentido de justicia, una actitud constructiva para encarar y reaccionar ante los problemas del entorno, capacidad auto-reflexiva y familiaridad con las prácticas deliberativas. Entre estos dos puntos extremos, se encuentran un sinnúmero de combinaciones que hoy día se entrecruzan por ejemplo, con el eje *liberalismo-comunitarismo*.<sup>1</sup>

No conviene exagerar y admitamos que dentro de esa diversidad generalmente es posible encontrar ciertos puntos de referencia que se

<sup>1</sup> Concepción Naval, *Educación ciudadana: La polémica liberal-comunitaria de la educación*, Pamplona, Eunsa, 1995.

constituyen como tales, por su capacidad de articular amplios consensos. A nuestro juicio esos puntos de referencia son lisa y llanamente los elementos que forman el núcleo duro de la democracia liberal. La liberalización política y económica que dio lugar a la apertura hacia los mercados internacionales, así como la alternancia política, primero en el nivel estatal y luego en el federal requieren de la promoción de esos valores, actitudes y comportamientos.

Es claro que nos situamos en ello más cerca de la posición "minimalista" que de la "maximalista". Pero los déficit de ciudadanía en nuestro país son tan fuertes que, aún inclinándonos por los "mínimos" como objetivo, la formación ciudadana se mantiene como una de las más difíciles asignaturas pendientes de las autoridades educativas y en menor medida, de los maestros.

La tarea por realizar es inmensa y hay acuerdo en el sentido de que los maestros son una de las piezas clave. Es pues legítimo preguntarse de inicio, cuáles son sus valores y actitudes respecto a las cuestiones que se relacionan con la ciudadanía, con el civismo y con la civilidad, pues ese es el primer activo con el que hemos de contar para la formación de los ciudadanos del futuro. Este ensayo pretende contribuir a explorar esta dimensión entre los maestros de escuelas primarias y secundarias, públicas y privadas del Distrito Federal.

## LA ENCUESTA

La base de datos de la Encuesta Nacional sobre Creencias, Actitudes y Valores de los Maestros (Encrave) realizada por la Fundación Este País permite un acercamiento original al universo del magisterio capitalino. Podría argüirse que ha perdido validez dado que fue levantada hace más

<sup>2</sup> La encuesta se levantó entre el 23 y el 18 de octubre de 2002.

de cuatro años.<sup>2</sup> Sin embargo, no existen datos más recientes que sean igualmente representativos y que incluyan tantos aspectos relevantes para la temática que aquí tratamos. En este análisis utilizaremos los datos que se refieren a aspectos tales como creencias, valores y actitudes a los que atribuimos una dimensión cultural y que por tanto se transforman lentamente.

La encuesta estuvo a cargo de un grupo de expertos coordinados por la Fundación Este País. Su diseño cumplió con los requerimientos para darle una validez nacional; el nivel de confianza de la muestra fue de 95% y el de error de  $\pm 4$ . Se levantaron 2 321 cuestionarios a maestros de primaria y secundaria en activo de escuelas públicas y privadas de todo el país y 2 423 cuestionarios a padres de familia.<sup>3</sup> La encuesta se centra en los maestros e incluye a los padres de familia como un elemento de contraste, lo que abre la posibilidad de interesantes interpretaciones y constituye una de las rasgos más originales de esta encuesta.

Los temas que se abordaron en los cuestionarios fueron los siguientes: perfil socioeconómico; integridad personal y cultura de la legalidad; tolerancia; disposición y resistencia al cambio social y políticas públicas. Una parte de sus resultados fue publicada en las páginas de la revista *Este País* acompañados con comentarios de personas vinculadas de diversas maneras al ámbito educativo.<sup>4</sup>

La base de datos de la encuesta que con gran generosidad nos proporcionó la Fundación Este País, nos permitió separar los datos de los maestros del Distrito Federal y constituir un subgrupo integrado por 317 casos de maestros y 318 de padres de familia. El análisis que realizaremos no pretende llegar a conclusiones, sino plantear algunas interpretacio-

<sup>3</sup> No se incluyó en el universo de estudio a las telesecundarias

<sup>4</sup> Fundación Este País, "Valores y creencias en la educación. Encuesta nacional a maestros y padres de familia", en *Este País*, núm. 168, abril de 2005, pp. 4-62.

nes preliminares y, sobre todo, precisar interrogantes que, a nuestro juicio, merecen estudiarse a través de otras herramientas metodológicas.

## ALCANCES Y LÍMITES DEL ESTUDIO

En este estudio nos proponemos mostrar de qué manera el universo de valores, creencias y actitudes relacionadas con la ciudadanía de los maestros del Distrito Federal resaltan dentro del conjunto del magisterio nacional. Y no podría ser de otra manera; la Ciudad de México refleja la intensidad de una vida cultural y política abierta, fruto de una concentración que agiganta y deforma el paisaje urbano, pero también potencia las capacidades de adaptación y de creación de sus residentes. En el Distrito Federal la vida urbana, ruidosa, cosmopolita y bizarra tiene un ritmo agitado; los problemas de la aglomeración humana se compensan con mejores servicios, instituciones educativas, centros recreativos y con una energía social que se expresa en la diversidad de formas de vida, de opiniones, de gustos, de hábitos de consumo y maneras de utilizar el espacio público y privado.

Corriendo de manera paralela al proceso de liberalización política que rompió con la hegemonía de un solo partido, los habitantes de la capital recapturaron el derecho de elegir a sus gobernantes. A partir de la elección de Cuauhtémoc Cárdenas, en julio de 1997, el electorado ha favorecido las opciones presentadas por la izquierda. De ahí que la ciudad, sede de los poderes federales sea al mismo tiempo el más importante centro de poder institucional con el que cuenta el Partido de la Revolución Democrática (PRD) lo que ha dado lugar a conflictos de delimitación de competencias entre la otrora imbatible autoridad federal y la autoridad local, ahora representada por el Jefe de Gobierno y por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En otro ámbito, mucho más cercano a nuestro objeto de estudio, la situación del Distrito Federal se aparta también de las condiciones pro-

medio que privan en las demás entidades. Las escuelas de educación básica, quince años después de establecido el esquema de descentralización restringida del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (18 de mayo de 1992), aún no han sido transferidas al gobierno de la ciudad sino que se mantienen a cargo de la Secretaría de Educación Pública. Las secciones sindicales del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en el Distrito Federal son igualmente atípicas. La Sección IX, que agrupa a los maestros de primaria y de preescolar, retomó en 1988 el papel de vanguardia dentro de la disidencia magisterial que había tenido treinta años antes, pero desde entonces sufre los efectos de luchas internas y de un brutal desgaste que perdura hasta el momento. En la Sección X que agrupa a los maestros de secundaria, el grupo ligado a Elba Esther Gordillo tiene el control del comité seccional, pero coexiste con otros grupos que pertenecen a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

Con mayor escolaridad, mayor permeabilidad de la cultura universitaria, mayores posibilidades de acceder a la información, a los bienes culturales, al debate político se podría comenzar por adscribir al magisterio capitalino mayores grados de civismo, de cultura de legalidad y en general de virtudes ciudadanas. En el otro extremo, siguiendo la tendencia de culpar al magisterio de los males de la educación, y reforzado por la imagen de maestros "revoltosos", incumplidos y hasta irresponsables, cabe la posibilidad de partir del prejuicio inverso para hacerlos portadores de una barbarie tanto más peligrosa por tratarse de aquellos encargados de educar a niños y jóvenes.

Poder acceder a una imagen más certera sobre ciertos aspectos clave de su cultura cívica, puede ayudar a librarnos de estos estereotipos y reviste cierta importancia dado que la investigación educativa ha ido acumulando evidencias sobre la influencia que en la formación ciudadana de niños y adolescentes ejercen los maestros y el ambiente escolar.

Los valores democráticos no pueden encerrarse en los programas de historia, educación cívica o cultura de la legalidad. Todos los maestros, los directivos, los intendentes forman parte de una organización que en su conjunto puede propiciar el enraizamiento de formas de civilidad o, por el contrario, atajar el contacto respetuoso y tolerante, el aprendizaje de las formas democráticas de deliberación y finalmente, el necesario convencimiento de que es posible para el individuo actuar sobre su medio circundante con el fin de contribuir a resolver sus problemas.<sup>5</sup>

Nuestro estudio es básicamente descriptivo. Buscamos detallar, que no explicar, las maneras, no exentas de ambigüedad, en las cuales el maestro experimenta su entorno, el inmediato de la escuela, pero también como ciudadano que es, el entorno social y político más amplio de la ciudad y del país. El cuestionario de Enclave es, ya lo dijimos muy amplio. Nosotros nos limitaremos a examinar los aspectos relacionados con la civilidad, la cultura cívica y la ciudadanía.

#### ACTITUD HACIA LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DEL ORDEN, LA SEGURIDAD Y LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA

El respeto a las instituciones se vincula a la conformidad con el orden establecido. Rangos altos de respeto por las instituciones establecidas se asocian generalmente a grados aceptables de legitimidad.

En el cuestionario de Enclave se pidió a los entrevistados que evaluaran el respeto que tienen por distintas instituciones o actores socia-

<sup>5</sup> Gabriel Cohn, "Civilización, ciudadanía y civismo: La teoría política ante los nuevos desafíos", en Atilio Borón, *Filosofía política contemporánea: Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*, Buenos Aires, Clacso, 2003. (biblioteca virtual: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/teoria3/cohn.pdf>.)

les: el Ejército, la Iglesia católica, la policía, los empresarios, el presidente de la República, las autoridades estatales de educación y la Secretaría de Educación Pública. El grado de respeto se podía expresar a través de cuatro opciones: mucho, bastante, poco o nada.

Los datos indican que en todos los casos el respeto que manifestaron los maestros del Distrito Federal fue menor que el de sus compañeros del resto de las entidades. Así, mientras uno de cada dos maestros estatales afirmaron tener mucho respeto por el Ejército mexicano, sólo uno de cada tres maestros capitalinos opinó en ese sentido. Mucho más acusada es tal diferencia en lo que al "no respeto" al Ejército se refiere: 42% de los maestros del Distrito Federal afirmaron tener poco o ningún respeto por la institución, mientras que solamente 18% de los mentores de los estados respondieron de esa manera. Otro ejemplo de interés consiste en la actitud hacia la policía, que sigue el mismo patrón. La proporción de maestros de las entidades que manifestaron tener mucho o bastante respeto por la policía representaron 42% de ese grupo; en cambio entre lo maestros del Distrito Federal, ese nivel de respeto solamente se encontró en 23%. El nulo respeto por la policía, elemento que ha sido reiterado en muchas encuestas de este tipo en población abierta aglutinó a seis de cada 10 maestros de los estados y a ocho de cada 10 maestros capitalinos. Ver cuadro 1.

**Cuadro 1.** Si a usted lo detuvieran por un delito que no cometió ¿Qué tan seguro está de que sería tratado con justicia?

(Porcentajes)\*

	Totalmente	Bastante	Poco	Nada	Total
Distrito Federal	1.9	6.9	44.8	43.2	100
Resto del país	5.0	12.0	50.9	29.9	100
Nacional	4.6	11.3	50.1	31.7	100

\*Más "No sabe"/No contestó" =100%

Elaboración propia a partir de datos de Enclave, Fundación Este País.

El escepticismo respecto a la procuración de justicia es apabullante. Al establecer nuevamente el contraste entre los maestros que habitan en el Distrito Federal y los que habitan en el resto de las entidades, la tendencia arriba señalada se mantiene en la medida en que el sentimiento de desconfianza respecto a los órganos encargados de impartir justicia se acentúa entre el magisterio capitalino. Las respuestas de signo positivo (totalmente y bastante) solamente son sustentadas por 9% de los maestros del Distrito Federal y por 17% de los maestros de los estados. En el polo negativo (poco o nada) se sitúan 88% de los capitalinos y una proporción también alta, pero menor de maestros de los estados: 80%.

Estos datos son preocupantes. Niveles bajos de "respeto" a los cuerpos encargados del orden y la seguridad, un abismo de desconfianza hacia quienes deben de impartir justicia constituyen un piso propicio para que el ciudadano se sienta con el derecho de asumir a su vez actitudes poco cívicas y aún ilegales. Ilustrativos son los resultados a otra pregunta del cuestionario que se presentan en el cuadro 2:

**Cuadro 2.** Piense que después de una fiesta su hijo fue detenido supuestamente por orinar en la vía pública. ¿Qué haría?  
(Porcentajes)

	Buscar dinero	El teléfono de un buen abogado	Algún conocido con influencias en el gobierno	Nada, mi hijo debe atenerse a las consecuencias	No sabe o no contestó	Total
D. F.	24.6	24.6	3.2	47.3	.3	100
Resto del país	14.0	30.3	6.4	47.2	2.1	100
Nacional	15.4	29.5	5.9	47.2	1.9	100

Elaboración propia a partir de datos de Enclave, Fundación Este País.

Anticipar como conducta ante la detención de un hijo, el buscar dinero indica predisposición hacia la corrupción. Esta es la respuesta de uno de cada cuatro profesores capitalinos y de un porcentaje bastante menor, aunque también significativo, de los maestros que habitan en las entidades federativas, 14%. El influyentismo en cambio es mayor entre estos últimos, debido quizás a que en la provincia las posibilidades de un profesor de tener "un conocido con influencias" son mayores que las de quienes habitan una ciudad de las dimensiones que tiene el Distrito Federal.

Para valorar en su justa dimensión estos resultados vale la pena señalar que las respuestas del universo nacional de padres de familia muestran un panorama aún más desalentador. Mientras en la media nacional de maestros 15.4% de ellos, buscaría dinero, 24% de los padres actuaría de esa forma y si en el grupo magisterial 47.2% optaría por dejar a su hijo afrontar las consecuencias, solamente 40% de los padres estaría dispuesto a ello.

Igualmente contrastantes, pero en otro sentido son los resultados que registra el cuadro 3:

**Cuadro 3.** De los siguientes dígame en qué casos estaría de acuerdo con el uso de la fuerza pública.

(Porcentajes)\*

	De acuerdo		De acuerdo en parte		En desacuerdo	
	DF	Estados	DF	Estados	DF	Estados
Toma de un inmueble (rectoría de una universidad o presidencia municipal)	38	27	11	20	51	52
Cuando se priva de la libertad a personas o a funcionarios	44	32	11	19	45	47
Cuando se bloquean las carreteras	47	29	10	18	43	51
Cuando al protestar se realizan robos violentos o quema de patrullas	63	49	6	10	31	40

\*Más "No sabe"/No contestó" =100%

Elaboración propia a partir de datos de Enclave, Fundación Este País.

Para nuestra sorpresa los maestros del Distrito Federal en sus respuestas se muestran más proclives a aceptar el uso de la fuerza pública en situaciones críticas que sus homólogos de los estados. Es éste un hallazgo que no tiene explicaciones fáciles.

También se perfila aquí una característica que veremos también más adelante y que consiste en la tendencia dentro del magisterio capitalino a tener opiniones más definidas. Obsérvese que la proporción

de respuestas en el sentido "de acuerdo en parte" es mayor, en todos los casos, entre los maestros de los estados. Más allá de las diferencias atribuibles a la particularidad de los cuatro casos de conflicto que se proponen en esta pregunta, lo cierto es que el desacuerdo que externan los maestros del Distrito Federal con la posibilidad del uso de la fuerza pública ante conductas claramente ilegales, en especial ante la privación de la libertad de personas o ante robos violentos o quema de patrullas es alta, 45% y 31%.

La corrupción y la ineficacia de las autoridades, la arbitrariedad y las injusticias acumuladas explican en gran parte estos datos. La encuesta Enclave al incluir las respuestas de los padres de familia a estas mismas preguntas, nos muestra que éstos tienen actitudes aún más alineadas respecto de las autoridades.

#### LA PERCEPCIÓN EN TORNO A LOS DERECHOS, LAS OBLIGACIONES Y EL RESPETO A LAS NORMAS

Aquello que los individuos perciben como sus derechos y sus obligaciones, el tema de los impuestos, la frecuencia con la que discute temas de política en su casa y la manera en la que define su relación con las normas, son aspectos que nos ayudan a delinear el perfil de ciudadano ante el que nos encontramos.

El cuestionario de Enclave planteó a los maestros algunas preguntas que resultan indicativas de estos aspectos. Ver cuadros del 4 al 7.

**Cuadro 4.** Dígame, en sus palabras, cuáles son los principales derechos que usted tiene como ciudadano.\*

	Libertad de expresión *	Libertad	Derecho al voto	Derecho a la vida	A la educación	Al empleo
<b>Distrito Federal</b>	Mayor **	Mayor	Mayor	Menor	Menor	Mayor
<b>Resto del país</b>	Menor	Menor	Menor	Mayor	Mayor	Menor

\* Los encabezados de columnas corresponden a los seis derechos con mayores frecuencias como primera mención.

\*\*La calificación de mayor o menor se desprende de comparar la proporción de frecuencias de primeras menciones en los dos subgrupos magisteriales.

Elaboración propia a partir de datos de Enclave, Fundación Este País.

**Cuadro 5.** Dígame ¿cuáles son las principales obligaciones que tiene usted como ciudadano?

	Respetar las leyes	Pagar impuestos	Votar	Servir al país	Respetar a la patria	Respetar el derecho ajeno
<b>Distrito Federal</b>	Menor	Mayor	Menor	Menor	Menor	Mayor
<b>Resto del país</b>	Mayor	Menor	Mayor	Mayor	Mayor	Menor

Elaboración propia con datos de Enclave.

**Cuadro 6.** ¿Qué tan de acuerdo está usted con la siguiente afirmación?:  
Los impuestos son necesarios para contar con servicios públicos adecuados\*  
(Porcentajes)\*

	Totalmente	Bastante	Poco	Nada	Total
<b>Distrito Federal</b>	57	26	14	3	100
<b>Resto del país</b>	5	29	12	4	100

\*Más "No sabe"/No contestó" =100%

Elaboración propia con datos de Enclave.

**Cuadro 7.** ¿Qué tan seguido comenta usted de política y del gobierno con personas que viven en su hogar?

	Diario	Tres o cuatro veces por semana	Una o dos veces por semana	Rara vez	Nunca	No sabe o no contestó	Total
<b>Maestros del DF</b>	22.4	24.0	24.9	26.8	1.9	-	100.0
<b>Maestros del resto del país</b>	14.0	13.1	25.0	43.5	3.9	.5	100.0
<b>Nacional</b>	15.1	14.6	25.0	41.2	3.6	.5	100.0

Elaboración propia a partir de la base de datos de Enclave.

Observamos en primer lugar, un grado importante de homogeneidad en el interior del magisterio, lo cual nos confirma la existencia de una cultura magisterial. Pero al mismo tiempo, del examen de estos datos comienzan a emerger lo que podrían ser los rasgos específicos del perfil del maestro capitalino en su dimensión ciudadana. Para la maestra o maestro capitalino, la libertad de expresión y la libertad en general, así como votar en las elecciones constituyen derechos básicos. Es una persona informada y acostumbra a tocar temas de política con su familia y posiblemente con sus amigos. El empleo es un asunto que le parece vital. Aunque él o ella tengan seguridad laboral, se da cuenta de los problemas de desocupación en su entorno y considera, por tanto, que entre los derechos de los ciudadanos hay que mencionar precisamente el derecho al empleo. Es muy probable que nuestro maestro vote en las elecciones, pero al hacerlo considera que está ejerciendo un derecho, más que cumpliendo con una obligación ciudadana. Lo que sí asume como una obligación es pagar impuestos, los que en su caso le son deducidos directamente de su sueldo; sabe bien que los impuestos son necesarios para que los servicios funcionen. El respeto a la ley, servir al país o respetar a la Patria son también obligaciones del ciudadano, pero tienen para él una resonancia un poco menor que para sus compañeros que habitan en los estados. Sigamos ahora examinando otros aspectos.

Las normas constituyen el fundamento de la vida social y no sería exagerado decir que lograr que los niños interioricen la importancia de cumplirlas ha sido una de las funciones más relevantes que históricamente ha cumplido la escuela. De ahí que la forma en que los maestros, como ciudadanos, se relacionen con la dimensión normativa resulta de la mayor importancia, por la influencia directa e indirecta que puede tener sobre sus alumnos.

Veamos ahora qué nos dicen, a este respecto, los datos concentrados en los cuadros 8 y 9:

**Cuadro 8.** De acuerdo a esta tarjeta, usted, ¿por qué respeta y obedece las leyes y normas?

(Porcentajes)

	Por temor a la autoridad y para evitar castigos	Porque nos ayuda a ordenar la vida en sociedad	Para no ser mal visto o por sentimientos de culpa	Porque es un deber respetar los derechos de los demás	No sabe	No contestó	Total
<b>Distrito Federal</b>	8.2	50.8	.6	40.4			100.0
<b>Resto del país</b>	9.4	42.6	1.6	45.7	.3	.4	100.0
<b>Nacional</b>	9.2	43.7	1.5	45.0	.3	.3	100.0

Elaboración propia a partir de la base de datos de Enclave.

**Cuadro 9.** ¿Usted cree que el pueblo...?

(Porcentajes)

	Debe obedecer siempre las leyes	Puede cambiar las leyes si no le parecen	Puede desobedecer las leyes si le parecen injustas	Otra	No sabe	No contestó	Total
<b>Distrito Federal</b>	37.2	46.7	13.6	2.2		.3	100.0
<b>Resto del país</b>	42.3	36.7	17.9	1.4	1.2	.5	100.0
<b>Nacional</b>	41.6	38.1	17.3	1.5	1.0	.5	100.0

Elaboración propia a partir de la base de datos de Enclave.

Tratándose de un tema tan complejo, es claro que las respuestas que acabamos de presentar son insuficientes; solamente a través de investigaciones de corte cualitativo podríamos tener certidumbre acerca del contenido y el sentido que los sujetos dieron a sus respuestas, para proceder desde ahí a intentar una interpretación. A partir de los datos, nos limitamos a advertir la tendencia a contestar a través de aquello que suponen que el encuestador espera; dicho de otra manera, se vuelve evidente su esfuerzo por atenerse a los términos "políticamente correctos". Afortunadamente el contraste entre nuestros dos subgrupos nos ayuda a captar algunos matices sutiles. Encontramos que una mayor proporción de maestros del Distrito Federal que de los estados sabe que la función principal de la norma se vincula al orden social y la menciona entonces en primer lugar.

En la segunda pregunta (cuadro 9), el profesor se presenta a sí mismo como un ciudadano responsable; el porcentaje de respuestas en las que asumen que es posible desobedecer la ley "injusta" es consecuentemente más baja que entre los maestros de los estados. En cambio, la maestra o maestro capitalino promedio que se presenta a sí mismo como un ciudadano activo que afirma que una ley injusta puede modificarse. El contraste entre los subgrupos es diáfano. Las proporciones se presentan casi exactamente a la inversa; la obediencia indiscutida a la ley es mayor entre los maestros de las entidades, y entre los capitalinos la balanza se inclina hacia el lado contrario, esto es, hacia la opción que contempla la posibilidad de cambiar la norma injusta. A nuestro juicio emerge aquí un aspecto muy positivo del maestro-ciudadano de la capital que se aparta de la tradicional pasividad.

El tema de los valores es sumamente resbaladizo. Por esa razón acudiremos, para enriquecer nuestra descripción a las consideraciones metodológicas de Leticia Juárez que se basaron en un estudio cualitativo realizado como insumo para la construcción del cuestionario de

Encrave.<sup>6</sup> En ese caso, la técnica empleada fue la de grupos de enfoque y las observaciones se extrajeron de la discusión generada en cuatro grupos de maestros del Distrito Federal, aspecto este último que acrecienta su interés para nosotros. Los grupos de enfoque fueron el punto de partida para la construcción del cuestionario y aportaron adicionalmente elementos importantes para interpretar los resultados de la encuesta. La honestidad, por ejemplo, posee la connotación en el habla de los maestros de apego a la verdad, principalmente en lo que atañe a lo que un sujeto dice. Se concluye que los maestros perciben la honestidad como un concepto muy cercano a la sinceridad. La honestidad contiene también la idea de ser congruente entre lo que se dice y lo que se hace. Vale la pena retener esta precisión para más adelante.

Retornando ahora a Enclave, un hallazgo consiste en el alto grado de homogeneidad de las respuestas de los maestros a las preguntas relacionadas con los valores. En el cuestionario se solicita a los sujetos que ordenen "diversas actitudes o comportamientos morales". La honestidad es mencionada en primer lugar por uno de cada dos maestros tanto del Distrito Federal como del resto de la República, pero ya sabemos que es entendida prácticamente como sinónimo de sinceridad.<sup>7</sup> En contrapartida, entre las siete opciones que se presentaron, el respeto a la ley sólo fue mencionado en primer lugar por una reducida minoría de 6% de los maestros del Distrito Federal y 8% de los maestros que habitan en los estados de la República. Este dato ha sido visto con gran alarma por algunos especialistas, al traducirlo de inmediato como indicador de una paupérrima "cultura de la legalidad". Alejandro Moreno hace un

<sup>6</sup> Leticia Juárez G., "Valores del magisterio: Del dicho al hecho hay mucho trecho", en *Este País*, núm. 169, abril de 2005, pp. 34-37.

<sup>7</sup> La honestidad se encuentra relacionada con la honradez. Para los maestros ser honesto implica ser honrado, pero se puede ser honrado, esto es, no robar y al mismo tiempo no ser honesto, por ejemplo, decir mentiras.

interesante comentario a estos resultados en los que la honestidad aparece en primer lugar y el respeto a la ley en último y pregunta: ¿se puede ser honesto y ubicarse por encima de la ley?<sup>8</sup> Y para contestarla sugiere que es posible que los maestros no desprecien la ley como tal, sino el marco legal predominante en México. Esta interpretación puede apuntar en el sentido correcto. Mi lectura es diferente. Si revisamos una vez más el enunciado de la pregunta veremos que en ella se insta a los profesores a pronunciarse en torno a "actitudes y comportamientos morales" que los maestros vinculan a una dimensión personal. ¿No es entonces natural que respondan también en una dimensión personal y que coloquen a la honestidad en primer lugar?

La cultura de la legalidad es débil tanto en los maestros como en el resto de la población. No obstante, a mi juicio, la dimensión del problema se sobrestima cuando se valora únicamente a partir de los resultados que se desprenden de preguntas estandarizadas.

Me parecería útil que, en el futuro pudiéramos conocer en qué leyes piensa el maestro, cuando se le plantean preguntas sobre "el respeto a la ley": en la Constitución, en las leyes electorales, en la normatividad laboral o bien... en el Ministerio Público.

Entre los valores que los grupos de enfoque permitieron ubicar en la dimensión relacional se describen los contenidos de la tolerancia, el respeto, la cortesía y la lealtad. El valor de la tolerancia surge referido sobre todo al reconocimiento a las diferencias que existen en cuanto a opiniones personales, así como al reconocimiento de simpatías y antipatías. También se asocia, en el habla de los maestros, a la paciencia y al ser condescendiente. En cuanto al respeto, en estas observaciones no emerge con contenidos especiales dentro del magisterio. Se señala úni-

<sup>8</sup> Alejandro Moreno, "La encrucijada de los valores", en *Este País*, núm. 169, abril de 2005, p. 47.

camente que el respeto se relaciona con la existencia de límites que determinan el comportamiento del otro.<sup>9</sup> Cabe subrayar que en otro estudio con maestros, realizado a partir de entrevistas a profundidad, los maestros consideraron "el respeto" como el valor más importante para ser transmitido a sus educandos. No fue difícil establecer la conexión con el hecho de que al mismo tiempo que afirmaban al "respeto" como el valor más importante, en sus relatos las maestras referían experiencias marcadas por problemas de interrelación –entre maestros, entre maestros y autoridades escolares, entre alumnos o entre alumnos y maestros– que se vivían en la escuela, en las que este valor, el respeto, era débil o bien se encontraba ausente.<sup>10</sup>

El valor de la congruencia se vincula con la honestidad, que es el valor al que los maestros, en las respuestas al cuestionario de la encuesta otorgaron la mayor importancia. En ese sentido resultan muy interesantes los resultados que anotan en los cuadros 10 al 12.

**Cuadro 10.** ¿En general, usted diría que en México los maestros enseñan...?

Porcentajes\*

	Valores que siempre siguen ellos	Valores que nunca siguen	Valores que siguen unas veces y otras no
Distrito Federal	54	8	37
Resto del país	62	7	30
Nacional	61	7	31

\*Más "No sabe"/No contestó" =100%

Elaboración propia a partir de la base de datos de Encrave.

<sup>9</sup> Leticia Juárez, *op. cit.*

<sup>10</sup> Aurora Loyo Brambila, "La reforma educativa vista a través de los maestros. Un estudio exploratorio", en *Revista Mexicana de Sociología*, número 3, volumen 64, julio–septiembre de 2002.

**Cuadro 11.** ¿En general, usted diría que los padres de familia enseñan...?

Porcentajes\*

	Valores que siempre siguen ellos	Valores que nunca siguen	Valores que siguen unas veces y otras no
<b>Distrito Federal</b>	26	27	45
<b>Resto del país</b>	42	18	39
<b>Nacional</b>	40	19	40

\*Más "No sabe"/No contestó" =100%

Elaboración propia a partir de la base de datos de Enclave.

**Cuadro 12.** Y ahora dígame, honestamente ¿usted como maestro enseña...?

Porcentajes\*

	Valores que siempre sigo	Valores que nunca sigo	Valores que sigo unas veces y otras no
<b>Distrito Federal</b>	72	3	26
<b>Resto del país</b>	72	1	25
<b>Nacional</b>	72	3	25

\*Más "No sabe"/No contestó" =100%

Elaboración propia a partir de la base de datos de Enclave.

Las respuestas de los maestros del Distrito Federal indicarían un sentido autocrítico un poco más acusado que puede combinarse con mayor laxitud. Mucho más marcada es la distancia entre los dos subgrupos en su apreciación respecto a la congruencia de los padres de familia. Un porcentaje de 18% de los maestros de los estados afirma que los padres enseñan valores que nunca siguen, proporción ya muy alta. Pero entre los maestros del Distrito Federal la evaluación es aún más negativa sobre los padres, ya

que más de uno de cada cuatro tiene esa opinión.<sup>11</sup> Este tema requiere ser profundizado en otros estudios, en especial porque la congruencia entre lo que se dice y lo que se hace, es un aspecto clave para la educación moral.

Encrave incluyó también una batería de cinco preguntas sobre lo que los maestros consideran el principal propósito de la educación. Se presentaron cinco opciones que se relacionan en el cuadro 13:

- Formar buenos ciudadanos
- Formar para la vida y el trabajo
- Preparar (a los alumnos) para continuar sus estudios
- Preparar (a los alumnos) para formar una buena familia
- Preparar (a los alumnos) para servir a México

De inmediato se aprecia que son los maestros del Distrito Federal los más proclives a otorgarle prioridad a la formación de ciudadanos como propósito de la educación. De cualquier manera es sorprendente que si agrupamos los que mencionaron este propósito en primero y en segundo lugar, concluiremos que entre el magisterio nacional, seis de cada 10 maestros tendrían que estar muy comprometidos con la formación ciudadana. Sería entonces de la mayor importancia y una responsabilidad de las autoridades educativas dar cauce a esa inquietud y proporcionar recursos cognoscitivos y pedagógicos al profesorado para que amplíe sus capacidades para poder cumplir así con esa finalidad. En especial nos parecería importante promover talleres para trabajar los temas relacionados con la ciudadanía y el civismo que, como hemos visto, no son ajeno a sus prenociones.

<sup>11</sup> En un conjunto de entrevistas a profundidad con maestras activistas del Distrito Federal también encontramos esta apreciación sumamente negativa de las maestras respecto a los padres de sus alumnos. Aurora Loyo Brambila, María de Jesús Rodríguez, “Maestras activistas de la Ciudad de México: Subjetividad y contextos de interacción”, en *Revista Mexicana de Sociología*, número 1, volumen 69, enero-marzo de 2007, pp. 140-168.

Una última observación sobre este punto: es posible que la prioridad que los maestros del Distrito Federal dan a la formación ciudadana hubiera aparecido aún más marcada si hubiéramos considerado únicamente a los maestros de escuelas públicas (ver cuadros 14 al 16). Considérese que en la Ciudad de México la proporción de escuelas privadas es mayor que en las entidades federativas y que para los maestros de estas escuelas la formación ciudadana es menos importante que para los maestros de las escuelas públicas, siendo éste un hallazgo que requiere ser corroborado y explicado a través de otras indagaciones.

**Cuadro 14.** Los propósitos de la educación básica.

Opción: formar buenos ciudadanos.

Porcentajes\*

	Primer lugar	Segundo lugar	Tercer lugar	Cuarto lugar	Quinto lugar	Total
Escuela pública	37.6	27.6	18.5	10.7	5.5	100
Escuela privada	26.3	29.0	23.2	13.8	7.6	100

**Cuadro 15.** El ambiente escolar: Tomando en cuenta su experiencia ¿cuál considera usted que es la opción más efectiva para que los alumnos corrijan su comportamiento?

Porcentajes\*

	Llamar a los padres de familia	Diálogo con el alumno	Envío con el director	Que no salga a recreo	Llamar la atención en público	Regaño del maestro	Más tarea
Distrito Federal	64.0	18.6	2.2	.3	.6	7.6	1.9
Resto del país	71.1	9.5	3.1	1.5	1.2	8.5	1.2
Nacional	70.1	10.8	3.0	1.3	1.2	8.4	1.3

\*Más "No sabe"/No contestó" =100%

Elaboración propia a partir de la base de datos de Enclave.

**Cuadro 16.** ¿Qué tan frecuentes son las siguientes prácticas en las escuelas de nuestro país?

Porcentajes\*

	Maestros que laboran en	Muy frecuente o frecuente	Poco frecuente	Nada frecuente
Verse obligado a pasar de año a algún alumno que no lo merece	Distrito Federal	21	31	48
	Resto del país	15	30	54
La compra de plaza de maestros	Distrito Federal	22	24	46
	Resto del país	34	31	33
Venta de exámenes ya resueltos	Distrito Federal	6	14	78
	Resto del país	9	15	72
Verse obligado a modificar las calificaciones por presiones de los padres de familia	Distrito Federal	10	33	55
	Resto del país	10	31	57
Cobro de cuotas indebidas a los padres de familia	Distrito Federal	5	15	76
	Resto del país	12	18	67

\*Más "No sabe"/No contestó" =100%

Elaboración propia a partir de la base de datos de Enclave.

Entre las preguntas a través de las cuales se buscó conocer la manera en la que los sujetos evalúan las escuelas en las que trabajan y que, por tanto, implican, hasta cierto punto una cierta autoevaluación se encuentra la siguiente: ¿Qué tanto cree usted que los maestros de esta escuela fomenten en sus alumnos...? Dado que las opciones que se les

presentaron en el enunciado fueron los objetivos educativos "formales", los sujetos respondieron en gran medida a partir de lo esperado, por lo que las respuestas mucho y bastante agruparon proporciones muy altas. Por esta razón resulta pertinente situar nuestra atención en las respuestas negativas: poco o nada. Los datos indican que 16% de los maestros del país consideran que el respeto a la ley se fomenta poco en sus alumnos y 1% que no se fomenta nada. Si examinamos nuestros dos subgrupos encontramos estas evaluaciones de signo negativo en uno de cada cuatro maestros capitalinos, en el magisterio de las entidades federales la proporción es sensiblemente menor. Es importante recordar que más arriba habíamos observado que los maestros del Distrito Federal le daban a este objetivo mayor importancia que sus compañeros de las entidades federativas. Por lo tanto, esta respuesta es congruente ya que, al menos en apariencia, considerarían que siendo una prioridad no está siendo debidamente atendida en las escuelas. Existe además, ya lo dijimos, en casi todos los rubros una mirada más crítica por parte de los capitalinos que puede indicar estándares más altos. Los siguientes datos en los cuadros del 17 al 19 fortalecen esa idea:

**Cuadro 17.** Utilizando la escala del 0 al 10 donde 0 es muy mala y 10 muy buena ¿cómo calificaría usted la educación básica que se imparte actualmente en el país?

	De 0 a 5	6 y 7	De 8 a 10
Maestros del Distrito Federal	25.2	51.1	23.3
Maestros del resto del país	13.0	45.9	40.4

\*Más "No sabe"/No contestó" =100%

Elaboración propia a partir de la base de datos de Encrave.

**Cuadro 18.** ¿Qué tanto cree usted que los estudiantes que salen de las secundarias...?\*

	Totalmente	Bastante	Poco	Nada	No sabe o no contestó	Total
Se conducen con respeto hacia sus semejantes	5.0	19.2	68.1	7.6	-	100.0
Toleran las diferencias entre las personas	3.2	18.0	70.7	8.2	-	100.0
Piensen que vale la pena seguir estudiando	12.6	28.4	52.4	5.7	.9	100.0
Son responsables	6.9	24.6	61.8	6.3	.3	100.0

**Cuadro 19.** ¿Qué tanto cree usted que los estudiantes que salen de las secundarias? Son individuos que...\*

	Sí	No	Depende de las circunstancias	No sabe o no contestó	Total
Respetan las normas	23.3	44.2	32.2	1.6	100.0
Prefieren la cooperación	19.2	54.3 (Prefieren la competencia)	25.9	.6	100.0
Valoran el interés de la comunidad tanto o más que el propio	11.0	69.1 (Valoran más su interés)	19.9	-	100.0

\* Los datos corresponden al total de la muestra, con validez nacional.  
Elaboración propia a partir de la base de datos Enclave.

El perfil que los maestros construyen sobre los jóvenes puede mostrar una marca mayor o menor de su experiencia directa con los alumnos, según se trate de maestros de secundaria o de primaria. Los rasgos que los profesores les adscriben con mayor frecuencia a los jóvenes que terminan la secundaria son: *a)* en cuanto al respeto de las normas: una actitud oportunista en tanto algunas veces respetan las normas y otras tratan de evadirlas, *b)* se orientan más hacia la competencia que hacia la cooperación y, *c)* valoran más sus intereses que los de la comunidad. En estas apreciaciones no existen diferencias significativas entre los dos subgrupos que hemos venido analizando; en los maestros del Distrito Federal estos rasgos se comparten en una proporción ligeramente mayor (cuadro 20). Es nuevamente en el tema del respeto a las normas por parte de los egresados de secundaria donde la diferencia se hace más amplia.

**Cuadro 20.** En su opinión ¿los estudiantes que salen de la secundaria son individuos que respetan las normas o tratan de evadirlas?

	Respetan las normas	Tratan de evadirlas	Algunas veces las respetan y otras no	No sabe o no contestó	Total
Distrito Federal	23.2	44.2	32.2	1.6	100
Resto del país	31.2	29.1	37.8	1.7	100
Nacional	30.2	31.2	37.0	1.6	100

Elaboración propia a partir de la base de datos de Enclave.

Llegamos al final de nuestro recorrido con más preguntas e inquietudes que certezas. Hemos podido encontrar algunas líneas para conformar un perfil de maestras y maestros del Distrito Federal que contrasta

en términos sutiles, pero significativos, con el de los maestros de los estados. El capitalino es un profesor más informado e interesado en la política, también menos autocomplaciente. Le falta confianza en las autoridades y le sobra confianza en las posibilidades de que "el pueblo" pueda cambiar las leyes injustas. Querría formar ciudadanos. De hecho éste es el propósito que le parece más importante en la educación; es paradójico porque desconfiando de los cuerpos encargados de la seguridad y el orden público, así como de la impartición de la justicia y con una percepción desesperanzada sobre la calidad ética de los padres de familia y de los propios alumnos que egresan de la educación básica, parecieran tener y reconocerse muy pocos recursos para emprender esa tarea.

Cierta capacidad de autocrítica, puntos de vista más modernos sobre temas tales como los impuestos, la creencia en que es posible cambiar las leyes injustas, entre otros elementos, nos permiten, sin embargo, abrigar un moderado optimismo. Los maestros quieren formar ciudadanos y el primer paso sería ayudarlos a ampliar sus capacidades y sus conocimientos para decidir y actuar con libertad, pero también con responsabilidad, en su contexto inmediato que es la escuela.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, B., *Imagined Communities*, Londres, New Cork, Verso, 1991.
- AQUINO, S. T., *Summa teológica*, Primera parte, Sección III, Madrid, Espasa Calpe, 1942.
- ARISTOTLE, “The Politics and the Constitution of Athens”, en Stephen Everson (ed.), *Cambridge Text in The History of the Political Thought*, Cambridge University Press, 1996.
- ARROW, Kenneth, *Social Choice and individual values*, Nueva York, Wiley, 1951.
- BERLIN, Isaiah, *Dos conceptos de libertad y otros escritos*, Madrid, Alianza, 1997.
- BOBBIO, Norberto *et al.*, “Democracia” en *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1988.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- , *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- , *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003.
- BODENHEIMER, E., *Teoría del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1940.
- BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia*, Madrid, Trotta, 2002.
- BRENNAN, G., “The Contribution of Economics” en R. E. Goodon y P. Pettit, *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, Londres, Blakwell, 1993.
- CAMPBELL, T., *Seven Theories of Human Society*, Oxford, University Press, 1981.
- CICERÓN, *Sobre los deberes*, Barcelona, Altaya, 1994.
- , *La república*, México, Gernika, 1993.

- COHN, Gabriel, "Civilización, ciudadanía y civismo: La teoría política ante los nuevos desafíos" en Atilio Borón, *Filosofía política contemporánea: controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*, Buenos Aires, CLACSO, 2003. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/teoria3/cohn.pdf>.
- DAHRENDORF, Ralph, *La cuadratura del círculo: Bienestar económico, cohesión social y libertad política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- DEWEY, John, *The Quest for Certainty*, Nueva York, Capricorn Books, 1960.
- , *Democracia y educación*, Madrid, Morata, 1995,
- ETZIONI, A., *La nueva regla de oro: Comunidad, moralidad en una sociedad democrática*, Barcelona, Paidós, 1999.
- FAIRBANKS, Michael y Stace Lindsay, *Ploughing the Sea. Nurturing the Hidden Sources of Growth in the Developing World*, prefacio de Michael PORTER, Boston, Harvard Business School Press, 1997.
- FINLEY, I. M., *Politics in the Ancient World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.
- FUNDACIÓN ESTE PAÍS, "Valores y creencias en la educación: Encuesta nacional a maestros y padres de familia", en *Este País*, núm.169, abril de 2005, pp. 4-62.
- GILLINGAN, C., *La moral y la teoría psicológica del desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1885.
- GODSON, Roy, "Crime, Corruption, and Society." *Civnet's Journal for Civil Society*, núm. 3, 1999, en línea.
- , "Guide to Developing a Culture of Lawfulness", ponencia presentada en el *Symposium on the Role of Civil Society in Countering Organized Crime: Global Implications of the Palermo, Sicily Renaissance*, Palermo, 2000.
- GODSON, Roy y Dennis Jay Kenney, "Fostering a Culture of Lawfulness on the Mexico-U.S. Border: Evaluation of a Pilot School-Based

- Program", en *Transnational Crime and Public Security: Challenges to Mexico and the United States*, edited by John Bailey and Jorge Chabat, San Diego, CA, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California/San Diego, 2001, pp. 417-457.
- GREEN, A., "Education and State Formation in Europe and Asia" en KENNEDY, K (ed.), *Citizenship Education and the Modern State*, Londres, Falmer Press, 1997.
- HOOKE, Sydney, *John Dewey: Semblanza intelectual*, Barcelona, Paidós, 2000.
- HOROWITZ, D. L., *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press, 1985.
- HUNTINGTON, Samuel P., *El choque de civilizaciones y la reconfirmación del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 2001.
- JUÁREZ G., Leticia, "Valores del magisterio: Del dicho al hecho hay mucho trecho", en *Este País*, núm. 169, abril de 2005, pp. 47-49.
- KRAUZE, Enrique, *Historia de la revolución mexicana: La reconstrucción económica*, México, El Colegio de México, 1977.
- KYMLICKA, W., *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996.
- LATAPI SARRE, Pablo. *El debate sobre los valores en la escuela mexicana*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- , Pablo, *La moral regresa a la escuela: Una reflexión sobre la ética en la educación mexicana*, México, UNAM-CESU y Plaza y Valdés, 1999.
- LEVARIO, T. M., *Chiapas: La guerra de papel*, México, Cal y Arena, 1999.
- LEVINSON, Bradley A. U., "Una etapa siempre difícil: Concepts of Adolescence and Secondary Education in Mexico," *Comparative Education Review* 43, núm. 2, 1999.
- , *We Are All Equal: Student Culture and Identity at a Mexican Secondary School 1988-1998*, Durham, NC, Duke University Press, 2001.
- LOCKE, John, *Two Treatises of Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

- , John, *Pensamientos sobre la educación*, Madrid, Akal, 1986.
- LÓPEZ M. y Pavón, D., *Zapatismo y contrazapatismo*, Buenos Aires, Trilium, 1998.
- LOYO BRAMBILA, Aurora, "La reforma educativa vista a través de los maestros: Un estudio exploratorio" en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, vol. 64, julio-septiembre de 2002, pp. 27-62.
- LOYO BRAMBILA, Aurora y María de Jesús Rodríguez, "Maestras activistas de la Ciudad de México: Subjetividad y contextos de interacción", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, vol. 69, enero-marzo de 2007, pp.140-168.
- MAGDENZO, Abraham, *Educación en derechos humanos*, Bogotá, Magisterio-Transversales, 2005.
- MAIRA, Luis *et al.*, *Democracia y medios de comunicación*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, (colección Sinergia núm. 4), 2004.
- MCINTYRE, Alisdair, *After Virtue. A Study in Moral Theory*, London, Duckworth, 1981.
- MORENO, Alejandro, "La encrucijada de los valores", en *Este País*, núm. 169, abril de 2005, pp. 47-49.
- MORÍN, Edgar, "El Estado-nación", en Delannoi G. y Taguieff P.A., *Teorías del nacionalismo*, Barcelona, Península, 1993.
- NAVAL, Concepción, *Educación ciudadana: La polémica liberal-comunitaria de la educación*, Pamplona, Eunsa, 1995.
- ORNELAS, Carlos, *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- ORTEGA, P. y Mínguez R., *La educación moral del ciudadano de hoy*, Barcelona, Paidós, 2001.
- PERRENOUD, Philippe, *Construir competencias desde la escuela*, Santiago de Chile, Dolmen Ediciones, 2000.
- PETTIT, Philip, *Republicanismo, Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona, Paidós, 1997.

- POCOCK, J. G. A., "The ideal of Citizenship since Classical Times" en *The Citizenship Debates*, edited by Gershon Zafir, Minneapolis and London, University of Minnesota Press, 1998.
- , *The Maquiavelan Moment. Florentine Political Theory and The Atlantic Republican Tradition*, Princeton, University Press, 1975.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Artículo 3º y Ley general de educación*, México, SEP, 1993.
- RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- RENÁN, E., *¿Qué es una nación?*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- REY, Bernard, *Las competencias transversales en cuestión*, [www.philosophia.cl/](http://www.philosophia.cl/) Escuela de Filosofía, Universidad Arcis.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *Le citoyen. Textes choisis*, París, Presses Universitaires de France, 1974.
- , *Du contrat social*, París, GF-Flammarion, 1992.
- , *Discours sur les sciences et les arts*, París, GF-Flammarion, 1992.
- SALAZAR UGARTE, Sylvia, "El IFE ante la educación cívica", *Educación 2001*, núm. 7, julio de 2001.
- SANDEL, M. J. *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*, Massachusetts, Harvard University Press, 1996.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia 2 vols.*, Madrid, Alianza, 1988.
- SCHNEIDER, Jane, "Educating Against the Mafia: A Report from Sicily", *Civnet's Journal for Civil Society*, núm. 3, 1999: en línea.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Formación cívica y ética, educación secundaria: Libro para el maestro*, México, Secretaría de Educación Pública, 2001.
- , *Formación cívica y ética: Programas de estudio comentados*, México, Secretaría de Educación Pública, 2000.
- SEN, Amartya, "Rational Fools: A Critique of the Behavioral Founda-

- tions of Economic Theory”, *Philosophy an Public Affairs*, núm. 6, 1977, pp. 314-344.
- SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN, *Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI*, México, SNTE, 2007.
- SMITH, Adam, *The Wealth of Nations*, Nueva York, Penguin Books, 1955.
- SUTTON, Margaret y Bradley A. U. Levinson (eds.), *Policy as practice: Toward a Comparative Sociocultural Analysis of Policy*, Westport, CT, Ablex, 2001.
- SWANSON J. A., *The Public and the Private in Aristotels Political Philosophy*, Ithaca and London, Cornel University Press, 1992.
- TORRES BODET, Jaime, *Memorias*, México, Porrúa, 1981.
- VASCONCELOS, José, *Antología de textos sobre educación*, México, SEP, 1981.
- VELAZCO, A., “Republicanism” en Rabotnikoff N., et al., *La tenacidad de la política*, México, UNAM, 1995.

## LOS AUTORES

### **Lilian Álvarez Arellano**

Es investigadora del Instituto de Investigaciones Filológicas de la UNAM desde 1985, licenciada en humanidades por la UAM Iztapalapa y doctora en filosofía de la educación por la Universidad de Harvard. Comisionada por la UNAM como asesora del secretario de Educación Pública desde 1998. Es asesora de la secretaria Josefina Vázquez Mota. Autora de *Mexicanidad y libro de texto gratuito; Ilustración, educación e independencia*; estudiosa de la obra de Fernández de Lizardi, Rosas Moreno, Torres Bodet y Bonifaz Nuño; autora de varios artículos de pedagogía, de historia de la educación y de la literatura en México, así como de numerosos programas, planes de estudio y materiales didácticos para maestros, estudiantes (desde primaria hasta educación superior) y padres de familia, entre ellos, el *Libro del maestro de formación cívica y ética*, para la secundaria y *Los derechos humanos en el hogar, la escuela y la sociedad*.

### **Gilberto Guevara Niebla**

Es profesor de tiempo completo del Colegio de Pedagogía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es candidato a doctor por el Instituto de Educación de la Universidad de Londres. Fue subsecretario de Educación Básica y Normal de 1992 a 1993; es director de la Revista *Educación 2001* y del Centro de Investigación Educativa y Actualización de Profesores. Es autor de *La catástrofe silenciosa* (México, Fondo de Cultura Económica, 1992), *Lecturas para maestros* (México, Cal y Arena, 2002) y *La libertad nunca se olvida: Memoria del 68* (México: Cal y Arena, 2004). Ha colaborado en numerosos medios impresos, entre ellos, las revistas *Nexos*, *Este País*,

*Proceso*; en los periódicos *El Universal*, *La Jornada*, *Milenio*. En las últimas tres décadas ha comprometido su vida a la docencia, la investigación y la divulgación del conocimiento educativo.

### **Bradley A.U. Levinson**

Es profesor de *Educational Leadership and Policy Studies* en la Universidad de Indiana, de donde también fue director del centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe. Obtuvo su doctorado en antropología en la Universidad de Carolina del Norte, en Chapel Hill, in 1993. Se especializa en estudios etnográficos de la cultura de los jóvenes en la escuela secundaria; educación cívica y ciudadana para la democracia; cultura y política de la política educativa y en educación de los migrantes transnacionales. Es autor o editor de numerosos libros, entre otros: *The Cultural Production of the Educated Person: Critical Ethnographies of Schooling and Local Practice* (SUNY Press, 1996,); *Schooling the Symbolic Animal: Social and Cultural Dimensions of Education* (Rowman and Littlefield, 2000); y *Todos somos iguales* (Santillana, 2002). Disfruta de una beca Fulbright-Hays Faculty Research para estudiar la transición democrática y la educación cívica en México.

### **Aurora Loyo Brambila**

Es investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y del Instituto Mora. Socióloga, egresada de la UNAM, cursó la maestría en Sociología en la Sorbona y el doctorado en ciencias sociales en El Colegio de México. Sus principales líneas de investigación han sido los movimientos sociales y la política educativa en México. Su primer libro fue *El movimiento magisterial de 1958 en México* que ha tenido numerosas reediciones.

nes. La mayor parte de sus artículos científicos se han publicado en la *Revista Mexicana de Sociología*, *Sociológica*, y en la *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. También coordinó el libro *Los actores sociales y la educación: Los sentidos del cambio (1988-1994)*, coeditado por la UNAM y Plaza y Valdés. Es miembro del Consejo Mexicano de Investigación Educativa y del Observatorio Ciudadano de la Educación.

### **María Eugenia Luna Elizarrarás**

Es profesora de educación primaria por la Escuela Nacional de Maestros, licenciada en pedagogía por la UNAM y maestra en investigación educativa en el Departamento de Investigaciones Educativas del Cinvestav. En los últimos catorce años se desempeñó como subdirectora de Formación Cívica y Ética en la Subsecretaría de Educación Básica, donde participó en el diseño de la especialidad de formación cívica y ética en la licenciatura en educación secundaria. Tuvo a su cargo el diseño de los programas de formación cívica y ética de educación primaria y secundaria. Ha publicado artículos sobre la enseñanza y la investigación de este campo. Por ejemplo, “Valores y educación pública en México: Pistas para su reconstrucción etnográfica” (*Revista Básica*, 1997); “Formación democrática en la escuela primaria” (IFE, 2000); “Formación cívica y ética en la educación básica: Retos y perspectivas para las escuelas del siglo XXI” (CESU/Plaza y Valdés, 2006).

### **Carlos Ornelas**

Es profesor de educación y comunicación en la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco; ha sido profesor en las universidades Juárez de Durango y Nacional Autónoma de México; profesor visitante en el CIDE, el Tecnológico de Monterrey y en las universidades Iberoame-

ricana y Harvard. Obtuvo el doctorado en educación por la Universidad de Stanford. Es autor de *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo* (México, Fondo de Cultura Económica, 1995; décima reimpresión, 2006), *Buenas prácticas de educación básica en América latina* (México, Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, 2005), otros siete libros, 32 capítulos en obras colectivas y más de 50 artículos en revistas especializadas. Es editorialista de *Excélsior*. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y del Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Obtuvo el premio G. W. Walker, por el mejor artículo de investigación del año 2000, de la MCB University Press de Inglaterra.



*Democracia y educación cívica* terminó de imprimirse en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V., San Lorenzo 244, colonia Paraje San Juan, delegación Izta-palapa, C.P. 09830, México, D.F., en noviembre de 2007. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Valentín Almaraz Moreno, subdirector de Diseño y Producción de Materiales. El tiraje fue de 6 mil ejemplares impresos en papel cultural de 75 gramos y forros en cartulina cuché mate de 210 gramos. Se utilizó la fuente tipográfica Goudy.